The background is an abstract painting of a classical building facade. It features a central doorway with a pediment, flanked by columns. A statue of a muscular man stands in the lower right foreground. The color palette is dominated by earthy tones like ochre and brown, with vibrant splashes of red and blue. The overall style is expressive and textured.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

coordinador

La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis



cerec

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA

Autores:

Mauricio Archila Neira

Ricardo Bonilla González

Armando Estrada Villa

Gustavo Gallón Giraldo

Mauricio García Villegas

Alexandra Guáqueta Girvin

Pedro Medellín Torres

Edgard Moncayo Jiménez

Carlos Patiño Villa

Darío Restrepo Botero

Alejo Vargas Velásquez

LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO EN COLOMBIA
-UNA SALIDA INTEGRAL A LA CRISIS-

FESCOL

CORTESIA

Prohibida su Venta

**LA REFORMA POLÍTICA
DEL ESTADO EN COLOMBIA
-UNA SALIDA INTEGRAL A LA CRISIS-**

MIGUEL EDUARDO CÁRDENAS RIVERA
COORDINADOR

**FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL-
FONDO EDITORIAL CEREC**

FESCOL

CORTESÍA

Prohibida su venta

La reforma política del Estado en Colombia

-una salida integral a la crisis-

©Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-

Calle 71 N° 11-90

Teléfono: 57 (1) 3473077. Fax: 57 (1) 2173115

Correo electrónico: fescol@fescol.org.co

www.fescol.org.co

©Fondo Editorial CEREC

Calle 71 N° 11-90

Telefax: 57 (1) 3459884

Correo electrónico: fondoeditorialcerec@hotmail.com

Primera edición

Bogotá, septiembre de 2005

ISBN: 958-8101-23-9

Producción editorial

Éditer Estrategias Educativas Ltda.

Diseño carátula: Ricardo Alonso

Impresión: Editorial Gente Nueva

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

ÍNDICE GENERAL

ESTUDIO INTRODUCTORIO	
REINTERPRETANDO LA NOCIÓN DE ESTADO O CRÍTICA	
DE LA RETÓRICA LIBERAL	IX
<i>Miguel Eduardo Cárdenas R. / Andrés Rodríguez Wilches</i>	
I. ¿QUÉ TAN PROFUNDA ES LA REFORMA DEL RÉGIMEN	
POLÍTICO COLOMBIANO?	1
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	10
ANEXO N° 1. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REELECCIÓN	14
BIBLIOGRAFÍA	16
II. DE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN A LA REPRESENTACIÓN	
DE LA CRISIS EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS	
DE SALIDA OFRECIDAS POR EL ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 2003	
Y LA LEY DE BANCADAS DE 2005	19
<i>Pedro Medellín Torres</i>	
1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS	19
2. LAS INFERENCIAS PARA EL CASO COLOMBIANO	22
3. LOS PARTIDOS: REFERENTE CRUCIAL DE LA CRISIS	
DE REPRESENTACIÓN	22
4. EL CONGRESO: PRINCIPAL REFERENTE	
DE LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD	24
5. LAS IMPLICACIONES	28
6. LA REFORMA POLÍTICA: ¿UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS?	
EL ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 2003 Y LA LEY DE BANCADAS.	
EL INESPERADO CAMINO HACIA LA REINSTITUCIONALIZACIÓN	
DE LA POLÍTICA EN COLOMBIA	37
7. A MANERA DE CONCLUSIÓN	46
BIBLIOGRAFÍA	47

III.	EL IMPACTO INSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN	49
	<i>Arnando Estrada Villa</i>	
	APÉNDICE	
	EL COSTOSO TRÁMITE DE LA REELECCIÓN	62
IV.	CONTRIBUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA	67
	<i>Dario I. Restrepo Botero</i>	
	1. BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN, 19 AÑOS DESPUÉS	67
	2. EL ALIMENTO DE LA RECENTRALIZACIÓN	72
	3. PROBLEMAS FISCALES, MENOR AUTONOMÍA	73
	4. SOLUCIONES FISCALES, MAYOR AUTONOMÍA EN ASUNTOS ECONÓMICOS Y ADMINISTRATIVOS	76
	5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NECESARIO	82
	BIBLIOGRAFÍA	84
V.	SEGURIDAD Y TERRITORIO: LOS DESAFÍOS DE LO NACIONAL	87
	<i>Carlos Alberto Patiño Villa</i>	
	1. INTRODUCCIÓN	87
	2. CRITERIOS DE SEGURIDAD Y TERRITORIO	90
	3. COLOMBIA Y LOS DESAFÍOS EN SEGURIDAD	97
	BIBLIOGRAFÍA	103
VI.	EL ESTADO, LA SEGURIDAD Y LA GENTE	105
	<i>Alexandra Guáqueta Girvin</i>	
	1. DE LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS...	105
	2. ...A LA SEGURIDAD DE LA GENTE	108
	3. PARA PROTEGER A LA GENTE SE NECESITA AL ESTADO	109
	4. SEGURIDAD, DEMOCRACIA, DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS	113
	5. LOS RETOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD DE LOS COLOMBIANOS	115
	6. CONFLICTO ARMADO	116
	7. CRIMINALIDAD	117
	8. NARCOTRÁFICO	117
	9. DEBILIDAD DEL ESTADO	119
	10. LA CONEXIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD	119
	BIBLIOGRAFÍA	120

VII.	LOS RIESGOS DE UNA DESENFOCADA POLÍTICA ANTITERRORISTA EN COLOMBIA	121
	<i>Gustavo Gallón Giraldo</i>	
1.	EL RIESGO DE QUE EL ESTADO INCURRA EN ABUSOS POR EL USO IDEOLÓGICO DE LA CALIFICACIÓN DE "TERRORISTA"	124
2.	EL RIESGO DE INEFICACIA FRENTE AL TERRORISMO, MANTENIMIENTO DE LA VIOLENCIA Y AUMENTO DE LOS ABUSOS ESTATALES	136
3.	EL RIESGO DE GENERAR MAYOR INSEGURIDAD: ¿ESTADO AUTORITARIO, ESTADO TOTALITARIO O TERRORISMO DE ESTADO?	142
4.	CONCLUSIÓN	149
	BIBLIOGRAFÍA	151
VIII.	DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN COLOMBIA	155
	<i>Mauricio Archila Neira</i>	
1.	TENDENCIAS DE LA PROTESTA SOCIAL, 1975-2003	156
2.	ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ	160
3.	GLOBALIZACIÓN E INCIPIENTE COSMOPOLITISMO	162
4.	MUTACIONES EN LAS FORMAS ORGANIZATIVAS Y DE PROTESTA	165
5.	REPOLITIZACIÓN DE LO SOCIAL	167
6.	¿NUEVAS IDENTIDADES?	169
7.	CONCLUSIÓN	170
	BIBLIOGRAFÍA	171
IX.	LA INSIDIOSA PARADOJA DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA SIN DESARROLLO ECONÓMICO REDISTRIBUTIVO: EL CASO DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES ANDINOS	173
	<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
	INTRODUCCIÓN	173
1.	DEMOCRACIA "PARCIAL" Y DESARROLLO ECONÓMICO "PREARIO"	175
2.	LA TRAMPA DE LA DESIGUALDAD	180
3.	ENTRE LA DEMOCRACIA "DÉBIL" Y LA CRISIS SOCIAL: LOS MECANISMOS DE TRANSMISIÓN	184
4.	ALGUNOS RASGOS RECIENTES DE LAS DEMOCRACIAS ANDINAS	192
5.	CONCLUSIONES	195
	BIBLIOGRAFÍA	197

X.	DEMOCRACIA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO.	
	ASPIRACIONES Y DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO	
	LATINOAMERICANO	203
	<i>Mauricio García Villegas</i>	
	1. CONSTITUCIONALISMO Y PROGRESO SOCIAL	205
	2. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL CONSTITUCIONALISMO	
	ASPIRACIONAL	207
	3. EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO	
	ASPIRACIONAL	211
	4. DEFENSA PRECAVIDA DEL CONSTITUCIONALISMO	
	ASPIRACIONAL	216
	5. EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS	220
	6. CONCLUSIÓN	225
	BIBLIOGRAFÍA	227
XI.	PROBLEMAS COLOMBIANOS PENDIENTES DE RESOLVER	229
	<i>Ricardo Bonilla González</i>	
	1. PRIORIDADES EN POLÍTICA INTERNACIONAL	229
	2. CONSOLIDACIÓN INDUSTRIAL HACIA LAS NUEVAS	
	TECNOLOGÍAS	232
	3. TRANSFORMACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD	
	AGROPECUARIA	235
	4. DEMOCRATIZACIÓN ACCIONARIA Y DEL MERCADO	
	DE CAPITALES	238
	5. ACCESO POPULAR A LOS RECURSOS DE CRÉDITO	240
	6. REDUCIR LA POBREZA CON MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS	241
	7. ACCESO UNIVERSAL A UN SISTEMA DE SALUD CONTRIBUTIVO	
	O SUBSIDIADO	245
	8. EDUCACIÓN UNIVERSAL Y LAICA EN LOS CICLOS	
	DE PREESCOLAR Y MEDIA	247
	9. DERECHO AL TRABAJO NO PRECARIO	250
	10. CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA EQUITATIVO	
	Y UNIVERSAL DE PENSIONES	253

ESTUDIO INTRODUCTORIO

REINTERPRETANDO LA NOCIÓN DE ESTADO O CRÍTICA DE LA RETÓRICA LIBERAL

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Andrés Rodríguez Wilches

FESCOL

'Significado' es una de las palabras de las que puede decirse que desempeñan funciones extrañas en nuestro lenguaje. Son estas palabras las que causan la mayor parte de las dificultades filosóficas.

Ludwig Wittgenstein

Es claro para algunos analistas y estudiosos de la situación colombiana –más difuso para el conjunto de la sociedad– que se vienen dando una serie de cambios *institucionales* en el plano constitucional y legal, poco articulados pero que, sin duda, están incidiendo en el establecimiento político colombiano, en dos sentidos principales: su capacidad de gobernar y la posibilidad de un diálogo y negociación política para superar la confrontación.

El proceso involucra de manera simultánea reformas al Estado, al funcionamiento de su sistema político para preservarlo sin trocar el manejo económico y social, todo ello dentro de contextos globales cambiantes, con intentos diversos de integración, a veces con enfoques encontrados.

Por lo anterior, se consideró de la mayor importancia, para un centro de pensamiento como FESCOL, producir una serie de documentos para contribuir a orientar la reflexión y el debate, en relación con temas viables para hacer ajustes necesarios al sistema político y que, a su vez, contribuyan a facilitar un proceso de superación

política negociada del conflicto interno armado sobre la base de consideraciones de tipo económico, social y de orden territorial. Sin duda el tema de la agenda nacional está centrado en el debate alrededor de la introducción de la reelección presidencial inmediata en la Constitución Política.

Se puede considerar que los siguientes *ítems* son centrales en el debate político nacional:

- i) Centrar y ordenar los argumentos jurídicos, políticos y de tipo comparativo, que están a favor de la reelección presidencial inmediata y los que están en contra de la misma. Avanzar en tesis adicionales alrededor de este debate es una contribución útil y valiosa, pero el solo esfuerzo, de síntesis y ordenamiento, es un aporte relevante al debate nacional.
- ii) Muy próxima a esta discusión se ha colocado un debate clásico, pero siempre presente, entre presidencialismo *versus* parlamentarismo. Es útil ordenar los argumentos políticos, institucionales, de cultura y tradición política que favorecen el establecimiento de un régimen político presidencialista o parlamentario. Y además, analizar el por qué se presenta la tendencia contemporánea de ciertos 'formadores de opinión' de promover el parlamentarismo como una alternativa a la crisis política latinoamericana y colombiana en particular. Incluso en qué medida puede ser efectivo como mecanismo para garantizar continuidad a las políticas públicas en lugar de acudir al expediente de fortalecer el presidencialismo por la vía de la reelección.
- iii) Un problema de fondo es el del ordenamiento territorial y los sistemas de representación político-electoral, que está en relación, aunque con cierta autonomía, *vis a vis* el debate centralismo *versus* regionalización. La discusión se centra en si se pasa a un nuevo ordenamiento territorial, que reconozca desde el punto de vista político-administrativo la realidad de las regiones con sus diversidades y sus fortalezas, pero que, al mismo tiempo, ello implique un nuevo esquema de representación político-electoral de esas nuevas realidades. Este puede ser un tema atractivo para que las organizaciones insurgentes proyecten futuras opciones

- políticas para *impactar* la institucionalidad, puesto ¿qué opciones son viables para articular las formas de representación política propias de la diversidad regional sin menoscabar el propósito de 'unidad nacional'?
- iv) En estrecha relación con el punto anterior se encuentra la debilidad de los sistemas de representación política, dado el contraste entre un esquema de ordenamiento territorial regionalizado, con autonomía política o si, por el contrario, se conserva una situación como la actual, en la que los esquemas tradicionales, con fuerte orientación centralista, son los predominantes.
- v) Promover la participación y el control social en la gestión pública, es siempre un tema de controversia, porque si bien, de un lado, se utiliza para tratar de deslegitimar la capacidad de representación del sistema partidista, por otra, puede ser un mecanismo de atomización de la representación política. Es verdad que hay todavía un gran trayecto por andar en lo relacionado con la promoción de la participación y el control social en la gestión pública, sin embargo, es pertinente un debate previo y es cómo estimular mecanismos de participación social eficaces para incidir en la toma de decisiones públicas. Los discursos de las organizaciones alzadas en armas y también de los sectores políticos hacen énfasis en la importancia de la denominada 'democracia participativa', pero, los balances de la participación, posteriores a la Constitución de 1991, presentan un balance variopinto; por ello, es un tema de relevancia para el debate público nacional.
- vi) Lo relacionado con el financiamiento de la actividad política es un tema de la mayor importancia y en el cual la controversia estará siempre presente. Si bien, para muchos, lo ideal, en términos democráticos, sería un financiamiento público en su totalidad, con una regulación acerca del tiempo de duración de las campañas electorales, para otros sectores, una financiación mixta -pública y privada- permite combinar los mínimos de igualdad para todos, con las preferencias de los ciudadanos-aportantes (siendo los porcentajes tema de controversia) y, para otros, la financiación debería ser carácter privada en su integridad, como expresión de la iniciativa de los individuos y sus preferencias.

vii) El tema sustancial del pleno respeto a los derechos humanos, dada la manifiesta incapacidad del actual Estado para dar respuesta integral y efectiva a las exigencias tanto de la población como de la comunidad internacional. ¿Acaso la violación de los derechos humanos es consustancial al actual Estado?, ¿qué reformas se requieren para dar plena aplicabilidad a las recomendaciones puntuales del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)?, ¿es la Constitución una mera declaración de principios formales que no es posible aplicar en la dinámica institucional colombiana? Una respuesta es necesaria para superar la crisis humanitaria que sufre Colombia.

FESCOL está comprometido con el debate político-democrático que contribuya a la toma de decisiones políticas para superar el actual estado de cosas. Y esta publicación puede contribuir, sin duda, al debate político civilizado y a minimizar el riesgo de polarizaciones que pueden resultar estériles para la controversia político-democrática y sí pueden ser un acicate para la violencia política, de la cual justamente se aspira a salir en un horizonte de mediano plazo.

* * *

Los trabajos que aquí se reúnen comienzan por la pregunta: *¿Qué tan profunda es la reforma del régimen político colombiano?* Al responder el profesor Alejo Vargas aborda temas políticos de actualidad que revisten un alto grado de importancia para el debate nacional respecto a las reformas en curso del sistema político. El primer tema en tratar es el de la reelección presidencial y algunos aspectos relacionados con la discusión dentro de la Corte Constitucional. Luego, analiza la relevancia que un estatuto de oposición tiene en el escenario de una reelección como garantía indispensable para mantener un equilibrio democrático. Se hace especial énfasis en la necesidad de crear una cultura democrática que permita el surgimiento de una oposición fuerte, legítima y en capacidad de presentar una alternativa de gobierno, distinta de quien detenta el poder. En tercer lugar, se estudia el debate referente a la transición del régimen presidencial-

ta al parlamentario o semiparlamentario. Discute los posibles beneficios y riesgos de ese giro sistémico, tomando puntos de referencia en experiencias foráneas. En la medida en que el debate gane terreno en la esfera política el autor plantea la hipótesis referente a la convocatoria de una asamblea constituyente para estudiar y aprobar el tránsito de un régimen a otro que, además, pueda perfilarse como una oportunidad para atraer a los grupos armados a una negociación de ese nuevo pacto social. Finalmente, ofrece una serie de propuestas y recomendaciones para cada uno de los temas tratados. Cabe destacar entre ellas, las referentes al contenido concreto de un estatuto de oposición, que, según su criterio, debe reglamentar temas como el acceso a la información de manera oportuna y eficiente, el financiamiento de las campañas de la oposición, garantizar el derecho de réplica directa para el jefe de la oposición, la opción de revocatoria del mandato al Presidente después de dos años de ejercicio del poder, entre otras. El autor incluye un anexo en el cual se analizan argumentos a favor y en contra de la reelección.

El texto parte de un postulado básico de la teoría general del Estado, cuyas profundas implicaciones tienden a olvidarse. Se trata del monopolio de la fuerza en manos del Estado que debe representarse en la soberanía estatal sobre la totalidad del territorio nacional. Este presupuesto hace posible pensar en un Estado-nación y es claro que esta condición no se cumple en Colombia, en tanto es y ha sido siempre un Estado 'débil' en tal sentido. En esa medida, el autor apunta que el "santanderismo", o la fe en el positivismo jurídico y su disociación de la realidad fáctica, no ha permitido una articulación coherente entre ley y realidad. Por elemental que parezca, esta reflexión tiene una profunda implicación en todos y cada uno de los debates nacionales en el ámbito político —y mucho más si se trata de reformas del sistema democrático mismo—, ya que plantea el reto de legislar de acuerdo al universo *criollo*, con referentes propios de una cultura política y con realidades que, de manera eventual no se acoplen a experiencias foráneas y resulten convirtiéndose en una 'bomba de tiempo' para el país. En esa medida, parece pertinente que el autor prevenga sobre adoptar bien sea la reelección, o un sistema parlamentario, sin antes haber promovido un amplio debate institu-

cional, político, académico y en general de toda la sociedad, que pueda dar luces respecto de la forma como debe llevarse a cabo la reestructuración. Por otra parte, parece interesante cómo se pueden combinar en esta discusión temas que de manera inherente han estado ligados –y que hoy en día quieren negarse con ingenuidad–: la forma como los grupos alzados en armas justifican su desprecio por las costumbres políticas colombianas y la eventual posibilidad de vincularlos a la reestructuración de la dinámica política.

El texto de Pedro Medellín, *La crisis de representación y la representación de la crisis*, centra su atención en lo que el autor denomina una doble crisis de representación. La primera de ellas estriba, por supuesto, en la incapacidad de los partidos políticos para despejar su horizonte y funcionar como catalizadores de las preocupaciones del conjunto de la sociedad, expresando sus necesidades básicas y asumiendo los retos políticos que implica la defensa de esos intereses. El autor elabora una argumentación tendiente a demostrar cómo los partidos políticos han perdido legitimidad frente a sus electores. Entre los argumentos más interesantes cabe destacar la falta de cohesión y disciplina que permita reconocer en su propuesta de gobierno una ideología clara y consecuente que, además, esté plasmada en un proyecto programático fijo y concreto, no como en la actualidad, cuando los programas cumplen una función de mero requisito formal, que cuando el candidato es elegido evidencia lo desatinado que era el programa por haberse basado en informaciones deficientes. Medellín considera que la prueba más clara de ese caos dentro de los partidos es su fragmentación y su intermitente asociación en situaciones coyunturales, antes de elecciones, o en torno a intereses concretos que estén siendo debatidos en el Congreso. El deplorable comportamiento del tráfuga permite la estructuración de proyectos que obedecen a intereses privados o sectarios, y no a los de la colectividad que votó por ese congresista para que los representara. Una de las consecuencias más graves es, según el autor, que en tiempo de elecciones predominan más los acuerdos informales con caudillismos oportunistas que los compromisos formales con el electorado, ya que mientras los primeros cobrarán los favores una vez salga elegido el candida-

to, los segundos no tendrán forma alguna de tutelar su desempeño. Por otra parte, comenta el desmedido poder que han adquirido los medios de comunicación para hacer proselitismo y la manera en que la política se ha ido mediatizando al punto de que, quien maneja la opinión de los medios, maneja la opinión pública. En la segunda parte del trabajo, el autor entra a estudiar el Acto Legislativo N° 1 de 2003, que propuso una reforma política que, al cabo de su paso por el Congreso, fue mutilada al punto de dejarla sin efectos de fondo que permitieran cambiar de manera significativa las costumbres políticas colombianas.

Sin duda alguna el texto tiene la virtud de construir un mapa mental de las diferentes problemáticas que debe abordar una discusión seria respecto a una reforma política real. El diagnóstico que se hace de las dinámicas políticas antes, durante y después de las elecciones es, sin duda alguna, una herramienta analítica que enriquece, aclara y promueve el debate. Es de fundamental importancia comentar el aspecto mediático de la política en el mundo actual que también es tratado por el autor. La dimensión de la influencia que ha alcanzado la masificación de la información en el terreno político es un tema que hay que tratar con mucho detenimiento, en tanto unido a la falta de seriedad programática de los autodenominados partidos políticos, se corre el grave riesgo que la sociedad civil se guíe por opiniones preconcebidas y parcializadas, más que por un raciocinio político reposado. Por otra parte, es claro que la conformación de partidos políticos fuertes y con claras definiciones ideológicas y programáticas —que además exijan la coherencia discursiva de sus integrantes al momento de estructurar políticas públicas— es un elemento indispensable no sólo para la transparencia del juego democrático, sino para la preservación de su lógica más básica.

El profesor Armando Estrada analiza el *impacto institucional de la reelección*. Este texto trata de evidenciar la discusión sobre la reelección en una doble perspectiva analítica. El autor realiza su análisis partiendo de la pertinente separación entre una perspectiva personalista y una perspectiva institucionalista. La primera se refiere a la manera como ha girado el debate de la reelección en torno a la

carismática figura del actual Presidente. Muchos de los amigos de la reelección con frecuencia esgrimen el argumento de que es conveniente, en tanto le concederá a Colombia la opción de continuidad de un gobierno que, ellos, juzgan extraordinario. La otra perspectiva institucional que nos presenta el autor coloca el debate en el seno de una discusión mucho más amplia, ya que no toma en consideración la figura pública de Uribe para declararse a favor o en contra de la reelección, sino que se pregunta qué tan deseable es que exista el mecanismo de la reelección en un país como Colombia. Desde ese punto de partida el autor analiza dos textos que considera centrales en la discusión. El primero es la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo por el cual se reformó la constitución política, y el segundo es el libro *Reelección: que el pueblo decida*, de Gaviria Vélez. Critica al primero por basarse en experiencias extranjeras, en países cuyos sistemas poco o nada son referentes para la *democracia criolla*, y, además, anota que en aquellos países que sí se parecen más a Colombia han existido devaneos autoritarios por parte de sus dirigentes políticos. El segundo texto plantea la necesaria separación conceptual entre lo que es un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, pues, con frecuencia, la diferencia no se hace con suficiente claridad en Colombia y eso tiene profundas implicaciones. No es lo mismo estar en contra del Estado que estar en contra del Gobierno o del proyecto político que este pretenda llevar a cabo. Uno de los problemas que plantea tomar esta distinción en serio es el hecho que durante los meses que el Presidente-candidato se dedica a su campaña el país tiene que asumir el costo de un Estado acéfalo.

Es indudable que el texto aporta una claridad conceptual al debate de la reelección de invaluable relevancia. De hecho se trata de calmar los ánimos oportunistas de ávidos hombres de la política que ven en la reelección una forma directa de mantenerse en el poder, amparados por el Presidente y su entorno. Pone también en perspectiva el debate en cuanto no se trata de la reelección de Uribe en el 2006, sino de la reelección presidencial en Colombia. Tema que, por lo demás, siempre ha sido controvertido por el temor de la sociedad civil, y de la misma clase política, a que un

dirigente se arraigue demasiado en el poder. En lo referente a la distinción entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno es importante anotar que esta confusión ha dado paso a una polarización innecesaria en el espectro del ideario político nacional. Es, por ende, necesario que la sociedad civil asimile el hecho de que los opositores del gobierno en el plano político, no lo son del Estado en el plano constitucional. En esa medida es importante que la sociedad civil entienda que la oposición respeta el juego democrático en el marco estatal y sus acciones están encaminadas a controvertir las políticas del gobierno para mejorarlas, pero en ningún momento aspira a derrocarlo por la fuerza. Esa es una diferenciación conceptual que parece no ser tomada en serio y que perjudica en materia grave las aspiraciones de la 'izquierda'. Por otra parte, es necesario, a partir de esta diferenciación, que la sociedad civil ejerza control político sobre el gobierno, o mejor sobre el programa de gobierno, y que sepa que eso no significa estar en contra del Estado social de derecho.

La contribución de la descentralización a la superación de la crisis económica y política es el estudio que aporta el profesor Darío Restrepo. El texto hace, primero, un balance histórico de la descentralización que comenzó con el gobierno de Betancur en 1983. El autor considera que si bien, por un lado, se ha ganado mayor representatividad, paradójicamente, por el otro, ha disminuido la representación. En lo que respecta a una mayor representatividad, apuntala Restrepo, la conquista de los concejos, las asambleas, las gobernaciones y las alcaldías por partidos distintos a los tradicionales arraigados en el poder. Pero aclara sin embargo, que en forma paralela se han ido quebrando las condiciones estructurales para la existencia de partidos nacionales fuertes, ya que han surgido movimientos políticos circunstanciales, regionales y locales en los que predomina el aspecto subjetivo del candidato sobre su filiación política. Ha aparecido una personalización de la política que ha contribuido a fragmentar la cohesión partidista. Por otra parte, analiza otro fenómeno paradójico relacionado con el incremento de la institucionalización y legitimidad que se ha visto acompañado por una mayor violencia y confrontación armada.

El autor constata un viraje hacia una recentralización desde el gobierno de Pastrana y continuado por el actual. La autonomía fiscal de las entidades locales se ha visto reducida por leyes de control de la capacidad de endeudamiento local, copiadas de los planes de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI), leyes de saneamiento fiscal de las entidades territoriales, de ajuste estructural obligatorio y de restricción del crecimiento de las transferencias que había estado atado al crecimiento de los ingresos corrientes de la nación. Se constata que tanto la descentralización como la recentralización son mecanismos de repartición de poder en favor de unos y en contra de otros. El autor propone una serie de medidas que puedan reactivar la autonomía territorial para articular su inclusión en el crecimiento económico nacional. Entre las más interesantes cabe destacar la creación de un fondo de reconversión económica autosostenible, la creación de sistemas de información sobre mercados regionales, fomento a las asociaciones de pymes, la implementación de modelos de autogestión y la autonomía administrativa en la contratación. Termina el texto con un breve resumen de la propuesta de ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) del gobierno y su respectiva crítica.

La controversia entre el centralismo y el federalismo se remonta a la fundación misma del Estado colombiano. De hecho, es un tema que atraviesa el globo ya que son muchos los países que tienen que lidiar con esta discusión. Lo que debería quedar claro es que el desarrollo nacional y el crecimiento económico son objetivos que pasan por la concesión de autonomía fiscal local y regional, para que las entidades territoriales puedan administrar sus recursos de la manera más eficaz, pues son ellas quienes están en capacidad de basar sus decisiones en información de primera mano. De igual manera puede anotarse respecto de la legitimidad del sistema mismo en tanto le reconoce a la ciudadanía su derecho inherente de autodeterminación. En Colombia, la implementación de la autonomía regional tiene varios obstáculos y hay que reconocer que las propias clases políticas regionales y/o locales son uno de ellos, por estar acostumbradas al nepotismo y al clientelismo. Pero eso no obsta para estimular la conciencia y la responsabilidad de la

ciudadanía respecto de su proyecto socioeconómico de vida y la manera de implementarlo. El texto tiene propuestas concretas que, además, aterrizan sobre los problemas más apremiantes del desarrollo económico de las regiones que ofrecen posibilidades reales de fomento y crecimiento económico.

La relación entre la seguridad y el territorio como un desafío del problema colombiano es abordado por el profesor Carlos Patiño. El texto analiza presupuestos básicos de la teoría general del Estado como el territorio y la soberanía. Entra a estudiar los criterios de seguridad y territorio bajo la concepción de una estrategia de control y de defensa del territorio. La estrategia de control reconoce al cuerpo de policía como el llamado a ejercer las funciones de seguridad dentro de un territorio sin amenazas externas significativas que puedan poner en peligro la estabilidad o la capacidad de gobierno del Estado. Por otro lado, se reconoce al ejército como aquella entidad llamada a proteger al Estado-nación de amenazas externas que puedan poner en peligro la subsistencia misma del Estado. El autor establece la necesidad de dominación soberana sobre un territorio para el correcto funcionamiento estatal. En Colombia, casi la mitad del territorio se ve afectado por esa falta de soberanía que, además, ha llevado a una concentración de la población en áreas urbanas, dejando el campo cuasidespoblado, lo que a juicio del autor representa un grave inconveniente para ejercer el control efectivo sobre estas zonas.

Otro de los puntos tratados en el texto es el referente a la importancia vital de actividades de inteligencia tanto nacional como internacional. Se reconoce la labor de reestructuración de las Fuerzas Militares, durante el gobierno de Pastrana después de derrotas como la de Miraflores y Las Delicias. En esa medida, el autor reconoce que el gobierno de Uribe ha llevado a la práctica uno de los desafíos más antiguos y elementales del Estado, a saber: la conquista de su territorio. Pero cuestiona si obedece a una estrategia para tomar control sobre la totalidad del territorio o si más bien se basa en la intención de incrementar su popularidad por medio de medidas de choque que, en el fondo, no se ordenen en una estrategia de toma de control del territorio. En resumen el autor aboga por la creación de una

estrategia de seguridad del territorio como política de Estado que esté por encima de los programas de gobierno.

El debate en torno a la seguridad dentro de un Estado-nación comenzó hace varios siglos y hoy en día está siendo reemplazado por preocupaciones de amenazas internacionales regionales y globales. Por esa razón, en un tema en especial sensible —que justo en el momento en el que la vanguardia de la discusión de seguridad comienza a cubrir preocupaciones que superan las fronteras nacionales— para Colombia, se está empezando a tomar en serio a Hobbes y Maquiavelo. Pero quizá sea importante señalar también que atrás quedaron los tiempos en los que la soberanía estatal era una instancia infranqueable para la resolución de conflictos internos. Hoy en día la dinámica económica global impone la necesidad de un clima de estabilidad y de seguridad para los negocios, es decir, la expansión de los mercados. De suerte que ya no es posible desvincular la esfera nacional de la dinámica de seguridad internacional. Pero cabe hacer una aclaración importante en referencia al caso colombiano, en tanto que el monopolio de la fuerza si bien es el elemento central de la soberanía nacional, en lo absoluto lo es de la legitimidad estatal. Es por eso que debe reflexionarse respecto de las responsabilidades del Estado, pues monopolizar la fuerza no es un fin sino un medio. El verdadero objetivo radica en poder, así, otorgar seguridad a la ciudadanía. Y no se olvide que el vocablo 'seguridad' se redefine a una velocidad vertiginosa en el mundo actual, que no sólo incluye los derechos políticos, sino que, cada vez más, abarca conceptos de bienestar y justicia social más omni-comprendivos.

En esta línea de análisis, a continuación Alexandra Guáqueta plantea *la relación entre el Estado, la seguridad y la gente*. Este texto trata los conceptos de seguridad a partir de las nuevas cargas de significado que este vocablo ha venido asumiendo después de la Guerra Fría. El punto de partida de la autora es que, una vez caído el muro de Berlín, la polarización política de bloques que, de manera tradicional imponía la lógica de alineación estratégica como axioma de seguridad, tuvo que dar paso a una lógica de respeto por los derechos humanos. La tolerancia hacia regímenes despóticos, que

antes se soportaba en tanto conformaran un aliado estratégico para cualquiera de los dos bandos, se redujo. La acepción del vocablo toma así un giro importante. Después y a partir de la globalización y la tendencia hacia procesos democratizadores el bienestar del ciudadano, primero en el plano nacional, luego regional y ulteriormente mundial, ha ido cobrando más y más importancia, de suerte tal que se haya comenzado a incluir nuevos elementos en el concepto de seguridad. De hecho, se han desarrollado categorías como la seguridad humana y la seguridad ciudadana que se han vuelto indispensables en el debate de seguridad. Para la autora el vehículo emancipador que está llamado a ejercer la función de garante de la seguridad humana y ciudadana es el Estado, a pesar de que en el pasado haya sido su principal enemigo y que en algunos países lo siga siendo. Critica a la izquierda, a los movimientos de derechos humanos y a la sociedad colombiana en general por mantenerse al margen de los temas de seguridad y no promover de manera activa la inclusión en la agenda, de temas relacionados con el bienestar social y económico de la ciudadanía. Hace referencias al conflicto armado y los posibles escenarios de desenlace que pueda tener, a la criminalidad en general y al narcotráfico en especial. A manera de conclusión, establece un vínculo entre el desarrollo y la seguridad, en tanto la estabilidad institucional y la garantía de ciertos mínimos crean un clima propicio para la generación de riqueza.

Si bien es cierto que el concepto de seguridad ha venido ampliándose a partir del acontecer político de los últimos dos lustros, no se ve tan clara —en contravía del convencimiento de muchos— la relación entre el liberalismo y los derechos humanos. No es fácil estar de acuerdo con la aseveración de la existencia de una correlación directa entre la caída del muro y el giro hacia un concepto de seguridad centrado en la dignidad individual y colectiva. No se puede olvidar que el liberalismo es un punto de encuentro entre la derecha resignada al cambio y la izquierda resignada a la lentitud de ese cambio. Parece reconocer detrás del discurso del nuevo concepto de seguridad la voluntad política de legitimar la globalización y suavizar el golpe para quienes no tienen los recursos *necesarios* para llevar a cabo la anhelada seguridad humana. Por ahora es retórica que contri-

buye a la estabilidad necesaria para la globalización financiera, comercial y de movimientos de capital. No cabe la menor duda que es necesario tomar en serio esta nueva retórica garantista y presionar para que se cumpla, pero no es dable ser demasiado entusiasta y menos en un Estado social de derecho en donde tres de cada cuatro ancianos viven de la caridad, pues no tienen pensión alguna que los ampare. Es importante enriquecer el debate y sugerir ideas y categorías que dimensionen el tema de seguridad sobre un plano socioeconómico. Pero, además, es necesario mantener una perspectiva crítica y el primer paso es reflexionar sobre la posición de quien produce y promueve este nuevo discurso. Foucault nos enseña que el discurso es poder, y su promoción para convertirlo en discurso hegemónico es la expresión más clara de la voluntad de poder. No es convincente de que los promotores del discurso en realidad deseen que se lo tome demasiado en serio.

Los riesgos de una desenfocada política antiterrorista en Colombia es el aporte de Gustavo Gallón. En este texto recoge, en lo fundamental, las preocupaciones surgidas a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las torres del World Trade Center de Nueva York en relación con las reacciones estatales para combatir el terrorismo. Menciona el hecho de que en el seno de las Naciones Unidas hubiera consenso respecto de la preocupación frente a los estatutos antiterroristas que proliferaron alrededor de todo el planeta. Y es que tales estatutos asumieron una línea dura de restricción a los derechos y las libertades de sus respectivas ciudadanías y, en algunos casos, incluso contra ciudadanos de un país extranjero como lo demuestra con claridad el ejemplo americano. Discute en el texto –además– la preocupación existente en torno al uso ideológico del término “terrorista”, en la medida en que sea manipulado. En el caso específico de Colombia, se comenta que el término ha sido utilizado para convertir a un enemigo interno en un terrorista, lo cual cambia la perspectiva pública del conflicto armado. Por otra parte, se utiliza para llamar a la lucha a la población civil, desconociendo el principio de distinción entre combatientes y no combatientes. Esto es que, ante un enemigo como el terrorismo, se torna válido incluir en la lucha armada a civiles, como es el caso

de la red de informantes y los soldados campesinos. Por otro lado, estudia en detalle las restricciones al debido proceso y los mecanismos de protección que son una conquista frente al autoritarismo estatal. Critica por su arbitrariedad las detenciones masivas, los allanamientos, etc. Por otra parte, señala el riesgo inminente de estructurar una política de seguridad poco eficiente contra el terrorismo; además del incremento del abuso por parte del Estado que, cada vez, demuestra nuevas formas de violación de los derechos humanos. En ese sentido, le hace eco al llamado de varias instancias internacionales para que el gobierno colombiano capacite a sus Fuerzas Armadas y ejerza suficiente control sobre ellas para evitar las repetidas violaciones de los derechos de la ciudadanía. Plantea el riesgo latente de que un Estado pase de ser autoritario en la lucha contra el terrorismo, a ser un Estado terrorista, haciendo una amplia alusión al peligro que se corre cuando la línea divisoria en el *modus operandi* del Estado y del terrorismo se desvanecen.

Desde su existencia, el lenguaje ha sido siempre un instrumento no solo comunicativo, sino de dominación. La fuerza que tiene el verbo se expresa en la corrección, en la exactitud y en la lógica discursiva que lleva a una determinada percepción del mundo fenomenológico a ser la preponderante y la más aceptada en un grupo social determinado que utiliza esos mismos códigos. Esto, en terminología política, se llama poder, legitimidad y gobernabilidad. Por supuesto, existe el discurso antagónico, que desde su estructuración, lucha por derrocar el discurso hegemónico para ocupar su lugar, lo cual es probable haga en el futuro. La construcción lingüística en torno al tema del terrorismo ha abierto la puerta en Colombia, y en todo el mundo, para reordenar los discursos estratégicos de los diferentes actores de poder. Y es, la ambigüedad de la expresión, lo que hace que a algunos les cause escalofrío pensar que hoy se es ciudadano y mañana terrorista, dependiendo de quién defina lo que es ser terrorista, cuestión por lo demás que ni está clara hoy, ni lo estará en el futuro próximo, o lejano. Pues es una herramienta de poder que otorga legitimidad a quien lo combate, y deslegitima a quien es acusado de serlo, con el cómodo beneficio añadido de trasladar la atención y el centro del debate a otra esfera más fundamentalista,

por supuesto alienada, además de facilista y sesgada. Es claro que el mundo de los buenos y de los malos sólo existe en el mundo del espectáculo, pues en la vida real existen una serie de factores que deben ser tomados en cuenta para hacer un diagnóstico responsable que arroje propuestas de solución responsables.

Los actos de resistencia civil llevados a cabo por algunos grupos sociales han sido una demostración heroica de valor y de autodeterminación. Sin duda alguna son una prueba clara de que la sociedad colombiana está cansada de tanta violencia y de que hay sectores en los que la paciencia se acabó y no piensan seguir soportando su instrumentalización en el conflicto. En la parte final del texto se asevera que los movimientos sociales contemporáneos rechazan la injusticia, la desigualdad, etc., sin importar el signo político, rechazan toda confrontación armada y mucho más que se les involucre como combatientes y que pretenden reivindicar sus derechos integrales como ciudadanos.

En este sentido, parece pertinente apuntar dos cosas. La primera es que en un país como Colombia la neutralidad frente al conflicto es una inmensa falacia. Cosa distinta es la prevención a expresarse de manera abierta a favor o en contra de uno u otro grupo so pena de perder la vida. Resulta difícil de creer que una población que ha sido arrasada por los cilindros de gas de la guerrilla sea neutral e imparcial y no celebre cuando el ejército llega en rescate. Parece inverosímil que las familias de las víctimas de una masacre paramilitar se alegren porque sus verdugos desfilen frente a cámaras de televisión durante el *show* de la reinserción paramilitar. El segundo aspecto que parece importante resaltar es que la aseveración en comentario presenta un contrasentido insalvable. La confrontación armada es una política del Gobierno. El gobierno es parte del conflicto armado. El rechazo a la confrontación armada es el rechazo a la política del gobierno. Rechazar la posición de uno de los actores del conflicto no es ser neutral.

En otro plano, el profesor Mauricio Archila recaba en los *desafíos y perspectivas de los movimientos sociales en Colombia*. El texto comienza haciendo un análisis cuantitativo de las protestas por par-

te de movimientos sociales llevadas a cabo, cada año, entre 1975 y 2003. El promedio es de 421 protestas anuales. Con posterioridad se adentra en el análisis cualitativo de tales tendencias de protesta, estableciendo las fluctuaciones, la mutación de los diferentes protagonistas y algunas de sus formas de relacionarse intra e intergrupales, la geografía de las protestas y su correlación con las zonas de desarrollo económico del aparato productivo colombiano. Habiendo estructurado el marco de referencia entra de lleno a estudiar las movilizaciones sociales en el contexto del conflicto interno y en concreto aquellas que se causan a partir del conflicto mismo. Hace un reconocimiento especial a los "pocos, pero significativos" grupos que han llevado a cabo actos de resistencia civil contra los actores armados de todos los bandos. Destaca las posturas de grupos de mujeres, de campesinos, de indígenas, de obreros y de habitantes de barrios populares que se declaran neutrales y exigen que los señores de la guerra les permitan vivir en paz.

Por otra parte, Archila estudia la incidencia que la globalización ha tenido sobre los movimientos sociales y concluye que los procesos de integración económica de corte neoliberal como el Tratado de Libre Comercio (TLC) o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en general el cumplimiento del Consenso de Washington le han restado importancia a la soberanía estatal y, por ende, a la posibilidad de conseguir avances internos por cuanto el margen de maniobra estatal es cada vez más reducido. Menciona la necesidad de renovación organizativa de los movimientos sociales y desarrolla un breve catálogo de las formas viejas y nuevas de protesta. Además, el autor observa un proceso de repolitización de lo social que significa el regreso de la agenda social al terreno político y comenta la ampliación del espectro político a partir de 1991. Concluye que las organizaciones sociales tratan de adaptarse a los nuevos contextos y temarios a los que se ven sometidas y, para ello, construyen nuevas identidades que les permita enfrentarse a esas nuevas problemáticas.

Acerca de la insidiosa paradoja de la democracia política sin desarrollo económico redistributivo: el caso de Colombia en los países andinos, hace su aporte el profesor Edgard Moncayo. Este texto aborda la relación existente entre democracia y desarrollo. Para iniciar

establece que no existen relaciones de causalidad entre ambos aspectos de la vida de una sociedad en ninguna dirección. Esto es, que ni un mayor nivel de democracia implica un mayor nivel de desarrollo económico, ni tampoco que un mayor desarrollo económico representa un mayor grado de democracia. De la misma manera, establece una diferenciación conceptual importante entre una democracia real y una democracia parcial.

Por otra parte, estudia el sistema económico que opera en una democracia parcial para establecer que se trata de lo que él denomina un "capitalismo de camarilla", esto es, un capitalismo que no corresponde a la lógica de mercado, sino que funciona para mantener el *statu quo* de una minoría empresarial propietaria de los medios de producción por medio de la instrumentalización de sus intereses por parte de la clase política dirigente. Agrega que un círculo vicioso surge en un contexto en el cual la regla general es la desigualdad en la distribución del ingreso, de suerte tal que quienes detentan el poder se valgan de todos los medios a su disposición para no perder esa condición privilegiada, aún a costa de la democracia. Comenta el proceso de liberalización de mercados en los años noventa y las implicaciones que tuvo en la reorganización de poder dentro de los países andinos. Defiende la tesis del "menor mal" en la medida en que los industriales, ante una inminente coyuntura, prefirieron entrar a competir en un mercado más exigente que arriesgarse a ceder terreno en el ámbito interno.

También hace referencia a la *teoría del pecado original*, que parte del supuesto de que la concentración de riqueza, en la época colonial, nunca pudo ser superada en la república. Y concluye que los sectores democráticos y la tarea económica del desarrollo, si bien pueden relacionarse de muchas formas, no son interdependientes y que, por eso, es posible actuar de manera independiente sobre cada uno de ellos. Se reitera, además, que el problema central es la distribución inequitativa de recursos.

El aspecto más importante del texto, sin lugar a dudas, es la manera como el autor demuestra que no es para nada obvia la relación entre desarrollo y democracia y que, de hecho, es imposible tra-

zar una gráfica correlacional. Existe un lazo invisible en el discurso occidental que une desarrollo con democracia como si se tratase de dos caras de la misma moneda; pero lo que va a quedar demostrado es que estos dos aspectos pueden llegar a un punto de mutua exclusión. O sea que demasiada democracia frenará el desarrollo y viceversa. En general, se pretenden legitimar políticas de corte neoliberal con el argumento de que promueven el crecimiento económico, es decir, la expansión de las actividades productivas, y que, en consecuencia, de allí se derivará el desarrollo económico, además de ser expresión de las libertades de los individuos. Pero eso no es tan cierto en un contexto en el cual exista libertad en el movimiento de capital, pues nada obliga a los beneficiarios del crecimiento económico de un país, que ha liberalizado su economía, para invertir en una empresa que no parece rentable. Y sobra apuntar que el desarrollo económico, que incluye una gran inversión social a largo plazo, no es precisamente el portafolio más atractivo. Otro de los aspectos importantes, que se derivan de esta dinámica, *quid* del asunto, es la deficiente distribución de los beneficios que menguan *per se* la capacidad de ejercer el poder democrático por parte del grueso de la población, de tal manera que hasta el día de hoy no se haya podido establecer una verdadera democracia.

En la perspectiva sociojurídica, el profesor Mauricio García aborda la *relación entre la democracia y el Estado social de derecho* con un enfoque sobre las aspiraciones y los derechos en el constitucionalismo latinoamericano. Este texto parte de una definición conceptual que separa dos tipos diferentes de constitucionalismo. El primero de ellos es denominado constitucionalismo aspiracional y consiste en una "concepción que liga constitución con progreso", y el segundo tipo es el constitucionalismo preservador que busca la protección del *statu quo*. El autor pone de presente que se trata de dos categorías de carácter analítico ya que en la práctica las constituciones se mueven entre ambos extremos. El punto central de la distinción estriba en aclarar el significado político de uno u otro tipo de constitucionalismo. Mientras el constitucionalismo concebido en su versión inglesa original tiende a limitar los abusos de poder por parte de los gobiernos y proteger así los derechos de las personas (constituciona-

lismo preservador), ha surgido un imaginario en torno a un tipo de constitucionalismo aspiracional que debe fungir como mecanismo jurídico emancipador que dote a la sociedad de las herramientas jurídicas necesarias para llevar a cabo un cambio social. En adelante, el texto trata diversos aspectos del constitucionalismo aspiracional, discutiendo sus beneficios y sus riesgos. Entre los primeros se destaca, por ejemplo, el hecho de que la expresión democrática esté dentro de los objetivos de una sociedad, sirva como estandarte y oriente las reivindicaciones sociales. Entre los riesgos, se cuenta con la tendencia de sobreestimar el verdadero alcance emancipatorio y el peligro de producir una pasividad civil que se exprese en un letargo político de los movimientos sociales. García estudia en profundidad el papel del tribunal constitucional como vocero del constitucionalismo aspiracional y comenta las dificultades que en Colombia, así como en casi todo país, que ha implementado una instancia jurisdiccional de esta índole, ha generado la intromisión del tribunal en política económica en tanto muchas de las sentencias ordenan gastos públicos no presupuestados. Esto ha levantado fuertes críticas, pues parece que se están traslapando las funciones de las distintas ramas del poder público. Entre las conclusiones cabe destacar la propuesta hacia un constitucionalismo contextual y aspiracional al mismo tiempo.

La concepción del derecho como herramienta emancipatoria se ordena en el paradigma consensual-discursivo de la escuela de Frankfurt dentro de la heterodoxia marxista de Adorno, Horkheimer, Habermas y Marcuse. En la ortodoxia marxista, el derecho es entendido como una herramienta de dominación de las clases dominantes para mantener el *statu quo*, mientras que en la heterodoxia se reconoce la posibilidad de instrumentalizar el derecho como motor del cambio social y mecanismo central de las dinámicas de reivindicación social. En este sentido, cabe articular la categoría de constitucionalismo aspiracional dentro de este orden de ideas. El derecho es, y siempre ha sido, un arma de doble filo. La retórica discursiva tiene una elasticidad que permite defender el más funesto de los disparates, pero también el más razonado de los criterios. Pero debemos preguntarnos por el alcance de este mecanismo tanto en el aspecto subjetivo de uno o un grupo de ciudadanos, como en

el estructural, pues en ambos planos existen enormes obstáculos. En el individual, las decisiones del tribunal constitucional pueden solucionar la situación de los demandantes de una tutela, por ejemplo, pero los efectos de la sentencia siempre serán *interpartes*, nunca *erga omnes*. Mientras que, en el estructural, existen limitaciones de orden económico que no permiten la reivindicación social ni la plena vigencia del texto constitucional. Para terminar, es necesario anotar que la redacción del texto va a ser fundamental para el ejercicio hermenéutico.

El profesor Ricardo Bonilla hace su aporte con *Problemas colombianos pendientes de resolver*. El texto aborda un amplio espectro de problemáticas nacionales alrededor de diversos aspectos de la política y de la economía. Primero, se tratan los aspectos relacionados con la necesidad de modernizar el aparato productivo colombiano, en tanto es presupuesto básico de competitividad en una economía globalizada. Comenta a continuación la importancia de establecer vínculos comerciales distintos de aquellos con Estados Unidos, como, por ejemplo, fortalecer la Comunidad Andina (CAN), mayor integración con el MERCOSUR, mirar hacia el Pacífico y la Unión Europea. Trata, a la vez, el tema de la transformación y la democratización de la actividad agropecuaria, en tanto, según el autor, no es aceptable que la productividad en este sector sea tan baja; y atiende el tema de la democratización accionaria y del mercado de capitales, y la necesidad de introducir regulaciones que racionalicen las iniquidades en el sistema financiero. En ese mismo sentido, trabaja el tema del acceso popular a los recursos de crédito, criticando la existencia de barreras infranqueables para quienes no poseen un capital básico. También comenta los tipos de problemas más recurrentes en este aspecto como la concentración del crédito en pocos usuarios, la desconfianza en el crédito hipotecario y el reducido espacio para las líneas de microcrédito.

En el texto, se tratan algunos aspectos sobre la reducción de la pobreza con mecanismos redistributivos, de manera tal que se cumplan presupuestos básicos de subsistencia. En esa misma dirección, continúa con lo relativo al acceso universal a un sistema de salud, analizando el balance del régimen contributivo y el subsidiado. Re-

conoce tres ejes de obstáculos a vencer: la universalización de la cobertura, la reducción de la evasión de los pagos y la eliminación de los problemas de identificación de beneficiarios del régimen subsidiado. De igual manera, Bonilla analiza la educación universal y laica en los ciclos de preescolar y media. Si bien resalta la amplia cobertura en la escuela primaria, hace énfasis en la necesidad de mejorar el sistema educacional en esas dos ramas. Critica, en general, el sesgo clasista en la educación colombiana.

Sin duda alguna, el texto tiene la virtud de abordar tópicos variados que conforman un catálogo de prioridades muy ponderado. Hay gran mérito en el hecho de que el autor reconozca los ejes de trabajo más importantes que proponen un esfuerzo racional e informado para hacer frente a los problemas tratados. No solo critica, sino que plantea opciones y alternativas de acción. De interés resulta el diagnóstico que hace de la competitividad del aparato productivo colombiano, al tiempo que anota la falta de interés que han mostrado las instancias dirigentes en la producción de conocimiento y el relevo, tanto productivo como generacional. Plantear que la oferta exportable manufacturera nacional tiene mejores perspectivas de éxito en economías similares a la nuestra, como las de Suramérica, con excepción de los beneficios derivados de la Ley de promoción comercial andina y erradicación a la droga (ATPDEA), es un aporte muy importante sobre el cual vale la pena reflexionar.

Valioso es el llamado que se hace para tejer relaciones comerciales con otras regiones del mundo que, además, permitan la irrupción en nuevos mercados, hasta el momento, subestimados u olvidados gracias a la ingenuidad. El TLC con Estados Unidos es una entre varias opciones, y es crucial que la política exterior colombiana entienda esto y se lo haga entender a los Estados Unidos. Pero para eso se necesita una estrategia de acercamiento con otros países que, hasta el momento, no parece tener la vocación suficiente y necesaria para reorientar la lógica de la política exterior colombiana.

* * *

Cuando se hace referencia a un Estado-nación en términos generales, se puede aludir a una serie de elementos sin los cuales no es posible considerarlo como tal. El primero de ellos es quizá el elemento de la *seguridad*. Concepto este que ha venido mutando a lo largo del tiempo y ha ido transformando la percepción y las funciones del Estado mismo. En sus inicios se trataba de la seguridad estatal respecto a poderes externos que quisieran conquistar la totalidad, o al menos, parte del territorio nacional. Luego, se habló de la seguridad económica para propiciar un clima conveniente para la estabilidad y la creación de riqueza tanto por parte de inversionistas nacionales como extranjeros. Después, vino la seguridad jurídica para los ciudadanos y las empresas, de manera tal que se establecieran reglas de juego claras e iguales para todos. Ahora ya se habla de la seguridad humana que apunta al bienestar de los ciudadanos.

El segundo elemento es la *administración de justicia*, ligado al aspecto de la seguridad jurídica. Se refiere al cumplimiento de las obligaciones contractuales de orden civil así como la coerción efectiva y oportuna en materia de justicia penal. Pero, en general, se trata del correcto funcionamiento del aparato judicial. El tercero, al cual es necesario aludir, es el relativo al *monopolio de las armas por parte del Estado*, que le permita ejercer plena soberanía sobre la totalidad del territorio nacional.

El cuarto, indispensable, es lo que se conoce como el *imperio de la ley*. Es decir, la existencia de un sistema de derecho que rija las relaciones de poder dentro de la sociedad, de manera tal que predomine sobre otras formas de organización con otros cuerpos normativos distintos. Esta última noción también implica la convicción, por parte de la población civil, de que se trata de una ley legítima a la cual se somete por su propia voluntad. Y el quinto elemento reside en el *reconocimiento del Estado-nación por parte de la comunidad internacional* o de, al menos, un número importante de Estados.

En la edición de julio/agosto del 2005, la revista *Foreign Affairs*, en un trabajo conjunto con *Fund for Peace*, publicó una lista de

sesenta estados nacionales, ordenados por su grado de fracaso, según doce criterios establecidos con antelación. Estos criterios fueron analizados por el *Conflict Assessment System Tool* (CAST), una herramienta informática que permitió elaborar la lista con base en cuatro pasos metodológicos, a saber: ordenar los doce indicadores, determinar las capacidades de cinco instituciones estatales, identificar factores idiosincrásicos y de sorpresa, y colocar los países analizados en un mapa de conflicto que demuestre el riesgo histórico que comportan.

Para tal efecto, se tomaron en cuenta cerca de diez mil fuentes internacionales y locales para el año 2004. Los doce indicadores se dividen en tres categorías: la social, la política y la económica. Entre los indicadores sociales se establecieron: las presiones demográficas, bien sea por la alta densidad demográfica en un entorno de recursos limitados o por divergencias en el crecimiento demográfico que demuestren un desequilibrio de edades, entre otros; el desplazamiento masivo de personas que den origen a emergencias humanitarias; el legado de una voluntad de venganza de un grupo determinado; y la constante y sostenida fuga de cerebros. Entre los indicadores económicos se establecieron: el desarrollo económico inequitativo entre grupos sociales y los severos retrocesos económicos. En la categoría de indicadores políticos, se encuentra la criminalización o deslegitimación del Estado, el progresivo deterioro de los servicios públicos, la suspensión o aplicación arbitraria del sistema de derecho y amplias violaciones de los derechos humanos; el aparato de seguridad opera como un 'Estado' dentro del Estado, el surgimiento de élites fraccionadas, y la intervención de otros Estados o de actores políticos externos.

En esta lista, Colombia ocupó el puesto catorce, a lo cual muchos han reaccionado con recelo y han expresado sus críticas; mientras otros, entre ellos Pedro Medellín, en su columna periodística, ha optado por una actitud un poco más sensata, aceptando una lamentable situación, eso sí, dejando muy en claro que no se está ante ninguna novedad. Medellín corrobora algunos de los indicadores propuestos por *Foreign Policy*, aseverando que Colombia registra los índices más altos en desplazamiento, desarrollo desigual y desle-

gitimación del Estado, dado que pocos pagan impuestos o cumplen la ley, los consumidores están desprotegidos y el Código Penal es flexible a las necesidades del gobierno de turno. Considera que no existe control alguno al poder y que solo las tragedias y la presión de los medios obligan la actuación estatal. Lo cierto es que existen realidades en Colombia que generan un *estado de cosas* inaceptable. Así se quiera llamarlo un 'Estado fallido' o no, es claro que existen asuntos de la realidad nacional que, en la actualidad, representan un elemento desestabilizador para el mundo. Es muy probable que los doce indicadores demuestren que Colombia es un 'Estado fallido', aceptando, claro, esa denominación, pues bien podría darse la opción de encontrar una denominación diferente. Y es hacia esa reflexión hacia donde debe encaminarse el debate.

No se puede olvidar que todo discurso representa una voluntad de poder. Por ende, lo primero que debe preguntarse es ¿quién elabora ese discurso de los 'Estados fallidos' y para qué? Es claro que se elabora con el auspicio de instancias del gobierno estadounidense para tratar de arrojar luz sobre el panorama de seguridad mundial. Se trata de crear una 'lista negra', un mapa que muestre aquellos lugares del mundo en donde la seguridad nacional norteamericana, y todo lo que ella representa, pueda correr peligro. Y al anotar esto, no se pretenden negar los inmensos problemas que tienen en común los integrantes de la 'lista negra' de Washington. Se trata de poner en perspectiva la utilidad que clasificaciones de ese tipo pueden representar para la retórica imperialista del discurso hegemónico norteamericano. Lo que significa tratar de leer entre líneas, pues bien se sabe que no hay nada nuevo bajo el sol.

Los indicadores que se utilizan para denominar 'fallida' la organización estatal de un determinado Estado-nación pueden expresarse también como valores liberales. Es decir, que aquellos requerimientos para que un Estado no sea catalogado como fallido se derivan de una lógica liberal que parte del presupuesto del bienestar del ciudadano en tanto es titular de derechos liberales como la vida, la dignidad, la subsistencia, la autonomía de la voluntad, la representación política, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, la justicia y la paz. Son todas estas metas liberales que en un 'Estado fallido' no

se cumplen. Entonces, si se utiliza la metodología *CAST*, cuando se dice que en un determinado país el Estado ha fracasado, se debe añadir que lo ha hecho en tanto no ha estado en capacidad de cumplir con estas metas liberales. Por tal razón, en los 'Estados fallidos' lo que en última instancia ha fracasado es el liberalismo mismo, bien sea en un intento institucional del establecimiento como en los países occidentales, bien sea en la capacidad de introducirse como modelo emancipador en países con otro tipo de regímenes políticos no basados en el liberalismo. Pues el liberalismo es el heredero o la continuación del racionalismo laico, es decir, la piedra angular del Estado-nación. Y el Estado-nación es, a su vez, la unidad básica sobre la cual se construye el sistema de derecho internacional y constituye el plano institucional sobre el cual tiene lugar el sistema de economía-mundo.

Pero mejor sería tratar el asunto por partes.

El primer argumento obvio que surge contra la aseveración del fracaso del liberalismo es que en muchas latitudes sí funciona con referencia a los autodenominados países desarrollados. Pero cabe preguntar: ¿acaso en Estados Unidos no existe un desarrollo económico desigual entre diversos grupos sociales?, ¿acaso en Alemania no existe un grave desequilibrio en la tasa de crecimiento poblacional?, ¿acaso en Japón no hay un elevadísimo índice de suicidios? Por supuesto, se dirá, son excepciones puntuales. Pero en general el sistema funciona. Como se venía argumentando, el liberalismo como continuación del racionalismo kantiano es la base sobre la cual se construye el paradigma del Estado-nación que, a su vez, permite la institución de las relaciones comerciales internacionales, basadas en un principio –bastante retórico–, en una lógica económica-utilitarista interna de cada país, para maximizar los beneficios para la mayoría de la población dentro de los límites de su territorio. Lo cual deviene, o al menos debería, en prosperidad, en estabilidad y lo más importante en la capacidad de gobernar. Pero este esquema no alcanza, por supuesto, a explicar la alta complejidad del sistema de globalización comercial, financiera y de movimientos de capital, ya que entran a jugar actores privados que proceden con una lógica corporativista transnacional que distorsiona la aplicación de la teoría

utilitarista interna en la práctica comercial y en la distribución de los beneficios.

Lo que ha quedado en evidencia, en todas las latitudes del orbe, es la incapacidad del Estado-nación de controlar las muchas contingencias que presenta la complejidad de la vida moderna. Entre sus fracasos está la incapacidad de controlar el manejo y la distribución de los recursos. Estados incapaces de ser productivos y competitivos representan un fracaso institucional innegable. Pero también representa un fracaso, por parte de los Estados que se benefician de esas desventajas estructurales de sus ex colonias, no competidores (léase 'Estados fallidos'), en tanto son promotores—eso en nombre del liberalismo— de un sistema injusto que, como paradoja, traiciona presupuestos liberales.

Por otra parte, se podría decir que este fracaso queda evidenciado en la amplia resistencia de algunos de los países de la 'lista negra' por aceptar el modelo político-cultural llamado liberalismo. Pues el segundo argumento, que con frecuencia se esgrime en defensa del liberalismo, es que muchos de aquellos 'Estados fallidos', si no todos, fracasaron puesto que no abrazaron el liberalismo. Afirmar esto en referencia a Estados que, desde la segunda posguerra, se han alineado en la lógica de mercado es una necedad. Se podrá decir que algunos Estados realizaron inmensos esfuerzos por mantenerse al margen de la hegemonía del liberalismo, entre ellos se puede contar países del mundo árabe, por ejemplo. Pero si bien su reticencia era reprochable cuando un muro dividía Berlín, hoy en día es justificada.

Establecer tipos ideales de Estados, unos fallidos y otros no, permite sacar algunas conclusiones. Si bien se observa que, en todo el mundo, aun en el autodenominado primer mundo, están presentes algunos de los indicadores de la 'lista' en mayor o menor medida, y, además, en diversas combinaciones, la primera conclusión que puede sacar de la clasificación de *Foreign Policy* es que así como hay unos 'Estados fallidos', deben haber otros que no lo son. Esto por elemental que parezca, tiene el efecto de transmitir el mensaje que si bien pueden existir graves problemas en los 'Estados no fallidos', el liberalismo se ha logrado imponer como el sistema más estabilizador y de-

seable en el mundo. Se trata de definir la propia identidad por medio de la *otredad*, o sea, definirse como grupo por medio de la exclusión de otros grupos. Lo segundo que se puede concluir es que aquellos 'Estados fallidos' no son interlocutores válidos en el escenario internacional para definir los intereses liberales del mundo globalizado, en tanto se trata de Estados carentes de legitimidad. Y ya se comentó que el Estado-nación es el interlocutor válido en el sistema de economía-mundo, de suerte tal que de ser fallido, su respectiva ciudadanía queda acéfala en la discusión internacional. Que de paso, y casi por arte de magia, otorga una legitimidad inherente a los 'Estados no fallidos', a sus instituciones, a sus convenientes injerencias y, por supuesto, a su sistema de economía-mundo.

Pero no se puede olvidar que el liberalismo es la base sobre la cual se fundamenta este sistema. Y si hay sesenta países que no logran clasificar, entonces, lo que debe replantearse es el sistema de economía-mundo, pues es evidente que se trata de un tercio de los Estados del mundo y una proporción igual o mayor de la población que ve cómo el liberalismo global le arrebatara los derechos que el mismo liberalismo, pero en su versión nacionalista, alguna vez, con solemnidad, prometió respetar.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la relación entre el liberalismo y la democracia, y analizar hasta qué punto comportan un carácter indisoluble. Como siempre, todo depende de las definiciones que se elaboren de estos dos vocablos y de la lógica argumentativa que los una o los separe según los intereses de quien define estos términos. Hoy en día el concepto de democracia como un mero sistema electoral formal ha sido superado y se han incluido otra serie de elementos que se entienden estructurales y sin los cuales no se puede hablar de democracia. Es por eso que ahora se ha acuñado el término de democracias 'liberales' para expresar esa situación en la que, si bien un Estado puede tener una organización electoral y una tradición política 'democrática', persiste una situación de violación a los derechos y libertades de la ciudadanía. Se entiende por democracia iliberal aquella que combina elecciones libres e imparciales con restricciones parciales, pero sistemáticas de las libertades civiles. Esto, por supuesto, representa una paradoja en

tanto se entiende que la democracia (léase sistema de elecciones) es una concreción de las libertades políticas de autodeterminación de la ciudadanía. Pero lo que sucede es que determinados grupos arraigados en el poder han logrado establecer el juego electoral, pero, a la vez, han configurado sistemas extralegales de dominación que no, pocas veces, violan los derechos de las personas. Un ejemplo claro es el de Colombia, en donde si bien se puede hablar, mal que bien, de elecciones imparciales y libres, no hay que olvidar la fuerza del paramilitarismo, que ha forjado sus propios sistemas de dominación y que ha cobrado innumerables vidas. La cuestión estriba en esa arraigada concepción de la existencia de vínculos implícitos entre democracia y liberalismo.

Como se anotó, es común presentar dos aspectos del discurso liberal, como si existiese un lazo invisible que une ambos conceptos, es decir, el de democracia con el de los derechos y las libertades de la ciudadanía. Pero es evidente que esto no es así. En la actualidad es aceptado, en el mundo académico, que se ha superado la ecuación democracia igual sistema electoral, y que la relación entre ésta y los derechos de las personas comporta cada vez más relevancia, o sea, que se le exige a la democracia una serie de elementos adicionales. Obvio que todos estos temas siempre quedan a merced de la retórica política de quienes definen democracia en un sentido omnicompreensivo, que incluye la seguridad humana de las personas o, *contrario sensu*, de aquellas que la definen de manera más restrictiva y argumentan, que aún cuando existan y persistan violaciones a los derechos y las libertades de los ciudadanos, se pueda concebir la democracia. Lo que debe quedar claro es que se debe atar el respeto de los derechos liberales, no solo políticos sino también económicos y sociales, a la definición de democracia, es decir, volverlos un elemento constitutivo sin el cual no es posible dar sustento a la democracia. Hecho esto, saldrá a flote la falacia inherente al discurso liberal, pues si se asume esta nueva dimensión de democracia con seriedad, a poco andar, se percatará de que la democracia, así entendida, no existe en la práctica en ninguna parte. Aun cuando se trate de escenificar en la retórica de los Estados sociales de derecho.

Como ha sido anotado por diversos autores, el Estado social de derecho recoge tres categorías de Estado, a saber: un Estado liberal, un Estado democrático y un Estado social. Cada uno de estos modelos de organización estatal hace referencia a un aspecto diferente de la vida de una sociedad y, en esa medida, se pueden concebir de manera separada. Así mismo existe convergencia en muchos aspectos en los cuales no es difícil reconciliarlos bajo el título de Estado social de derecho. Las dificultades surgen cuando se pretende compatibilizar las divergencias, pues cada uno de ellos tiene una lógica diferente. En el caso del Estado social de derecho colombiano es claro que coexisten en guerra permanente, la lógica neoliberal, proveniente, por supuesto, de la lógica liberal, con la lógica asistencialista de un Estado social. Pero para nadie es difícil entender que bajo una lógica de mercado, que determina los flujos del capital, el asistencialismo no encontrará modelos de financiación viables, pues no es un negocio rentable, de hecho no es un negocio.

Y es así que se pueden tener las disposiciones jurídicas más garantistas, pero si no hay recursos financieros con los cuales llevarlas a la práctica, entonces pasa lo que le pasa con la letra muerta de la Constitución Política de 1991, que, si no fuera por decisiones de tutela, acordes con los lineamientos del Estado social, pero que afectan el ámbito de la planeación presupuestaria, no habría manera de llevar el Estado social a la gente directa y expeditamente. Las contradicciones lógico-discursivas son insalvables y, por eso, los tribunales constitucionales adquieren importancia, pues son ellos los llamados a conciliar lo irreconciliable por medio de artilugios retóricos. La pregunta que se debe hacer es ¿hasta qué punto el Estado social de derecho es una construcción retórica ilusoria e inaplicable? Se ha entendido que el desarrollo nacional, esto es, la creación de fuentes reproductoras y distributivas de riqueza y conocimiento de manera equitativa, es posible por medio de la aplicación de políticas públicas racionales. Todavía se cree en el poder de la razón para enfrentar y solucionar problemas. Y, entonces, en occidente, los fieles discípulos del racionalismo kantiano hacen la tarea de redactar normas del juego que permitan —o, al menos, así se quiere creer— llevar a cabo esa anhelada promesa de desarrollo nacional.

Pero la *constitucionalitis* viene acompañada de la ceguera a la que alude Saramago. Es evidente que la crisis no es sólo política, sino económica, y no es una crisis nacional, es una coyuntura internacional en la que el aparato productivo de las ex colonias nunca podrá alcanzar —no importa que tan racionales sean las políticas públicas— la productividad de las ex potencias coloniales, actuales potencias industriales; y, con la lógica neoliberal menos. Y sin tener en cuenta la corrupción, que alcanza una considerable parte de los recursos. Mientras no haya distribución de la riqueza, no habrá forma de habilitar recursos financieros para resolver las profundas ineficiencias estatales a fin de garantizar el bienestar de sus ciudadanos: simple y llanamente no habrá bienestar colectivo.

El Estado social de derecho, cada vez más, parece un modelo estatal de categoría al que solo pueden acceder los países avanzados, mientras que los países pobres tendrán que conformarse con verlo de lejos y seguir haciendo malabares con el endeudamiento público para amainar el fenómeno de la desigualdad social nacional y mundial.

Ligado a lo anterior está la situación de crisis humanitaria que se vive en Colombia, pero también en el mundo. Hoy en día es casi una necesidad hablar de crisis, pues esta palabra denota temporalidad restringida, mientras que la situación de miseria y desatención de amplios sectores de la sociedad es permanente. Y de una especial notoriedad es el problema de los desplazados por la violencia, ya que, por lo general, se trata de personas que tienen que dejar atrás su principal herramienta de producción de riqueza, la tierra, para ir a los 'cinturones de miseria' de las ciudades o a engrosar el 'ejército industrial de reserva'. Son miles y miles obligados a deambular por las calles pidiendo limosna o rebuscar la 'congrua subsistencia'. Al hacer la pregunta: ¿cómo es posible que en un Estado social de derecho subsistan estas situaciones? La respuesta es: Colombia no tiene un Estado social de derecho.

Bogotá, agosto de 2005

I

¿QUÉ TAN PROFUNDA ES LA REFORMA DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO?

*Alejo Vargas Velásquez*¹

Profesor Universidad Nacional de Colombia

Los cambios constitucionales y legales en curso parecieran tener para los analistas y estudiosos de la situación colombiana una gran profundidad, incluso no falta quien anote que estamos frente a una gran coyuntura reformista –probablemente la percepción es más difusa para el conjunto de la sociedad–. De manera un poco desarticulada, se superponen iniciativas de reforma constitucional y legal, con otras ya aprobadas y con propuestas de opinión; todo ello, sin duda incidirá en el funcionamiento de la democracia colombiana, en su gobernabilidad, y quizá en las posibilidades de una negociación y diálogo políticos para la superación de la confrontación armada.

Todo indicaría que, simultáneamente, se adelantan reformas al Estado y al sistema político, y a su funcionamiento, dentro de contextos globales cambiantes, con intentos diversos de integración, igualmente, a veces, con lógicas encontradas –se debilitan los mecanismos formales de toma de decisiones como el Consejo de Ministros y se le da gran peso a otros informales como los llamados ‘consejos comunitarios’, se reforman mecanismos de control como las superintendencias, se apunta en la dirección de debilitar el control constitucional, para solo mencionar algunas–. Un interrogante central es qué tan profundas serán las reformas a corto plazo y qué tanto, de lo planteado, son debates, por ahora, más académicos, pero con incidencias políticas reales.

¹ En la elaboración de este trabajo colaboraron los estudiantes de Ciencia Política de la Universidad Nacional, Frenly Marcela Martínez, en lo relativo a la reelección, Lina María Díaz y Alexandra Sánchez, en lo relacionado con el debate parlamentarismo y presidencialismo.

Ahora bien, esto se da en el contexto de un Estado históricamente débil –que ha tenido como correlato una sociedad igualmente débil–, no solo por su incapacidad de un adecuado control del territorio, sino también por las dificultades para monopolizar la fuerza y el sistema de tributación, todo lo cual se asocia y reproduce debilidades de legitimidad que hacen que sectores importantes de la sociedad duden de la capacidad institucional para jugar el rol de mediación y tramitación de conflictos y demandas sociales.

Adicionalmente, con un gran peso de lo que se conoce como la tradición santanderista, que sobrevalora los aspectos normativos, y no valora, de manera suficiente, la forma en que realmente opera y considera que la solución a los problemas reales pasa siempre por reformas en el ámbito exclusivamente normativo. Es la disociación entre norma y realidad que, recurrentemente, aparece en el régimen político colombiano.

En la epidermis del debate nacional acerca de las reformas aparecen como relevantes temas como la reelección presidencial inmediata y el eventual tránsito de un régimen presidencial a uno parlamentario.

1. Lo primero en señalarse es que no hay un balance serio, analítico y profundo de las limitaciones del régimen presidencial en Colombia. Las opiniones se mueven desde aquellas que señalan que con la Constitución Política de 1991 se debilitó el presidencialismo colombiano, hasta algunas que llegan a decir que hoy existe una especie de 'presidencialismo eunuco' y aducen para ello, razones como la descentralización política, administrativa y fiscal, las limitaciones a los estados de excepción, la independencia en el manejo del Banco de la República. Otros, por el contrario, argumentan que se trata, en el caso colombiano, de una especie de 'presidencia imperial' y, para ello, se menciona, no solamente las atribuciones propias del presidencialismo (jefe de Estado y de Gobierno, comandante de las Fuerzas Armadas, suprema autoridad administrativa), sino, su capacidad de influir sobre el sector privado de la economía y además, que a diferencia de otros presidencialismos, como el mexicano, con fama de todopoderoso, el Presidente colombiano nombra sus

altos funcionarios sin necesidad del visto bueno del Congreso y en la política exterior no tiene ningún contrapeso de este organismo. Para otros, lo que se evidencia es la disociación entre el poder formal normativo y el poder real del Presidente.

Otros le atribuyen fallas como: concentración de poder, gobernabilidad tarifada, pérdida de control territorial, fractura del orden social, descomposición política, desinstitucionalización, poca flexibilidad para enfrentar las crisis políticas, enfrentamiento entre dos instituciones elegidas por votación, elecciones convertidas en eje principal de la actividad política, generación de una ética política fragmentada, aumento de la corrupción, inexistencia de garantías para la oposición, debilitamiento de la importancia de los partidos políticos y de las funciones del Legislativo.

La controversia, en la coyuntura actual, ha sido más de opiniones que basada en balances reposados. ¿Qué es, entonces, lo que se encuentra detrás del actual debate para modificar —o cambiar— la Constitución y permitir la reelección inmediata del Presidente? (Ver en Anexo N° 1: *Argumentos más relevantes a favor y en contra de la reelección*). Sin duda hay tres elementos centrales, a nuestro juicio, que lo dinamizan, sin negar que existen otros aspectos de ingeniería institucional que, con seguridad, deberían ser modificados a corto o mediano plazo.

El primero de ellos es la figura del actual primer mandatario. Desafortunadamente, el contenido del debate se ha centrado en la figura del presidente, poniendo en un segundo plano el fondo de la reforma. Más que ocuparse de la importancia y la necesidad de instaurar el mecanismo de la reelección en Colombia, con todo lo que ella implica, sus defensores han aludido al presidente Uribe para justificar la necesidad de la propuesta.

Muchos de los defensores de la reelección, la consideran necesaria, ya que según su criterio, el país ha tenido la 'fortuna' de encontrar un gran líder, trabajador, carismático, dedicado, responsable, entregado y capaz de conducir acertadamente el destino del país. La reelección de Uribe ha sido el elemento dinamizador del cambio constitucional.

El segundo invoca la necesidad de darle continuidad a determinadas políticas públicas consideradas adecuadas para dar respuesta a graves problemas, como el de la seguridad. Sin embargo, casos como el de la continuidad producida en las políticas entre los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria, de una parte, o la continuidad en políticas de desarrollo urbano para Bogotá, por parte de diversos alcaldes, pondrían serios interrogantes a estas argumentaciones.

El tercer argumento es el problema de la llamada gobernabilidad democrática. Como lo expresó con claridad Fernando Cepeda "lo fundamental es garantizarle a Colombia un espacio de gobernabilidad democrática que está pidiendo a gritos... Se requiere construir una coalición programática mayoritaria... este arreglo le permitiría a Colombia ordenar su vida política y su economía y reforzar un proyecto social de largo aliento... se propone ahora es la reelección de una bancada en el Congreso con un líder y una propuesta programática ajustada a las nuevas exigencias y debidamente controvertida en la campaña presidencial. O la elección de una bancada de la oposición para gobernar".²

Frente a este argumento, todo indica que el problema no es si es necesario modificar el régimen presidencial, sino la dificultad que han presentado los últimos presidentes, elegidos por movimientos suprapartidistas, para contar con mayorías en el Congreso que apoyen las iniciativas legislativas, y esto es lo que algunos han denominado la carencia de gobernabilidad. Probablemente lo anterior se podría solucionar con una reforma constitucional que unifique las fechas de elección de Presidente y Congreso y, de esta manera, alcanzar un efecto de 'arrastre' sobre el comportamiento de los votantes, de tal manera que el presidente elegido logre jalonar sus listas de apoyo en el Congreso.

2. Lo real es que nos encontramos en un escenario en el que la reelección ha sido aprobada y la ensayaremos, por primera vez, en el 2006, siempre y cuando la Corte Constitucional considere el trámite del proyecto de reforma constitucional ajustado a lo estableci-

2 Fernando Cepeda Ulloa, "¿La reelección para qué?", *Revista Dinero*, Bogotá, mayo de 2004.

do e igualmente comparta la tesis de que se trata de una reforma de la Constitución y no de la modificación de la Constitución. Este debate, sin duda, estará en el ámbito político-académico nacional en los próximos meses y será un campo de incertidumbre jurídica, porque la Corte Constitucional, inspirada en la denominada teoría dualista de Carl Schmitt, podría considerar que, con la reelección, se afectarían algunos principios fundamentales que se encuentran en la Constitución, y que, en esa medida, no sería el Congreso, como constituyente delegado, el competente para realizar este tipo de modificación, sino que se haría necesario acudir al constituyente primario.³

Esto probablemente será más importante teniendo en cuenta que el caso colombiano es uno en el cual el Congreso tiene una alta discrecionalidad en la reforma de la Constitución, pues “es un caso único entre los sistemas presidencialistas, en cuanto a la ‘soberanía’ que las mayorías del Congreso tienen sobre la Constitución”.⁴ Es decir, una simple mayoría transitoria podría modificar la Constitución a su conveniencia.

3. El elemento que se deriva, con carácter prioritario, es la necesidad de un Estatuto de Oposición, que equilibre, por lo menos, parcialmente, el poder que tendrá el Presidente-candidato (si es que el Presidente en ejercicio decide intentar repetir mandato) frente a los adversarios que lo enfrenten en la elección del 2006 y hacia el futuro. Al respecto es necesario plantear que una prioridad en la agenda legislativa debería ser, en su primer punto, junto con la expedición de la ley reglamentaria de la reelección, un robusto Estatuto de la Oposición, si se quiere mantener la idea de una democracia actuante y no difundir el mensaje de una democracia distorsionada y hecha a la medida del gobernante de turno. Esto adquiere mayor relevancia al no existir una clara distinción de funciones –por las propias características del presidencialismo– entre funciones de Es-

3 Un debate al respecto, pero a propósito de la reforma entre presidencialismo y parlamentarismo, plantea Diego Eduardo López Medina, “El parlamentarismo en Colombia: ¿Reforma o sustitución constitucional?”, en: AA. VV., *El Sistema Parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*, Bogotá, Legis y Ámbito Jurídico, 2004.

4 Georgetown University, “Sobre la Reforma Política en Colombia”, *Informe de la Consultoría Internacional*, Bogotá, ESAP-Fundación Ortega y Gasset, junio de 1999.

tado y de gobierno, lo cual hace más complejas y desventajosas las condiciones para los oponentes al Presidente. Ahí surge un interrogante de grueso calibre: en el período de la campaña electoral, ¿el candidato-presidente sigue siendo comandante de las Fuerzas Armadas? Lo cual significaría que se corre el riesgo de que la institución, por excelencia, que monopoliza la coerción dentro del Estado tenga como su comandante a uno de los jefes de los bandos en contienda, para no mencionar si no uno de los varios problemas que surgen.

Al Estatuto de la Oposición hay que añadirle, como elemento complementario, los desarrollos logrados por la Reforma Política ya aprobada y que entrarán plenamente en vigencia en las elecciones del 2006. Estos dos apuntan a fortalecer los partidos políticos a través de disposiciones como la lista única por partido político –bien a través de lista bloqueada o de lista con voto preferente–, el umbral, la cifra repartidora y el funcionamiento de bancada en el Congreso, quizá endureciendo los mecanismos para frenar la posibilidad del transfuguismo parlamentario⁵. Si bien la reforma política no es lo ideal, sin duda mejora la situación actual –ayuda a fortalecer los partidos políticos, le da eficacia y efectividad al voto y similar representación a los parlamentarios, valorando el voto y la representación–.

Igual se debe contemplar el fortalecimiento de la actividad del Congreso con medidas existentes en otros sistemas políticos presidenciales como el norteamericano, a través, por ejemplo, de un equipo en la Biblioteca Nacional o Luis Ángel Arango encargado de proveer información a las comisiones del Congreso para su actividad legislativa o de control político, igual que para el control presupuestal, mecanismos para, eventualmente, vetar decisiones del Presupuesto a través de mecanismos de votación calificada.

Sin embargo, debemos destacar la precaria tradición de oposición en Colombia, lo cual crea la paradoja de que ningún actor político relevante quiera asumir ese rol. Pero es en la propia historia de nuestro sistema de partidos políticos, donde podemos encontrar pis-

5 Sobre el transfuguismo parlamentario ver: Joseph M. Renu Vilamala, "La Representación Política en Crisis: el Transfuguismo como Estrategia Política", en: Antonio J. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996.

tas para entender la configuración de una cultura política dogmática e intolerante que ha caracterizado el quehacer político y a la cual, por supuesto, no ha sido ajena la izquierda. Allí hay un obstáculo estructural a la existencia de la oposición, porque ésta ha sido históricamente excluyente.

Es necesario aclarar que la normatividad por sí sola no va a resolver el problema de la oposición. Los cambios normativos solo tienen eficacia si van acompañados con transformaciones en el campo de las prácticas sociales y de la cultura política. Pero, adicionalmente, tenemos que decir que la existencia de la oposición depende no solamente de la viabilidad para hacerla, sino también de la voluntad de hacerla, de la decisión de jugar ese papel dentro del escenario político y esto, en el caso colombiano, con la fuerte tradición de cohabitación burocrática no es fácil.

4. El otro debate académico-político, que se plantea en la coyuntura, es el relacionado con la posibilidad del tránsito del régimen presidencial al régimen parlamentario o semiparlamentario.

La propuesta para la implementación del sistema parlamentario en Colombia surgió como iniciativa política desde hace ya varios años en respuesta a la rigidez del régimen presidencial. Es así como, desde la época del General Rafael Uribe Uribe, quien propusiera, en 1897, reconocer el predominio del poder Legislativo sobre el Ejecutivo, hasta la actual propuesta lanzada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, en febrero de 2004, ha sido un tema político controvertido, que en realidad no ha logrado mayor importancia en el ámbito político nacional, que se traduce en su incapacidad de salir de lo teórico para ejecutarse en lo práctico. El alcance obtenido, en los últimos días, ha sido logrado al considerársela como una alternativa, complementaria o sustitutiva, a la debatida propuesta de reelección presidencial.

El proyecto tiene, sin embargo, antecedentes próximos de corto plazo: la inclusión de la figura de moción de censura en la Constitución de 1991; el ajuste institucional de 1996; la reforma política en el gobierno de Andrés Pastrana; la discusión que se llevó a cabo en el referendo del presidente Álvaro Uribe en torno a un parlamenta-

rismo local y regional, en donde los cargos de alcalde y gobernador fueran ocupados por aquellos candidatos, cabeza de lista de los partidos políticos, con mayor votación en las elecciones; y, finalmente, los actos legislativos propuestos por el Senador Juan Fernando Cristo y por la Senadora Piedad Córdoba.

Así el tema del parlamentarismo ha estado presente en la historia colombiana, solamente desde una posición marginal, y debería asumirse no como un hecho coyuntural ni como una simple alternativa frente a la propuesta de reelección, sino como una opción política que todavía cuenta con vacíos operativos para su puesta en práctica, en un país como Colombia, sin demeritar las ventajas que, en teoría, podría ofrecer.

A pesar de existir un cierto acuerdo conceptual sobre los beneficios del parlamentarismo, hay vacíos en cuanto a dos puntos particulares: el tipo de parlamentarismo que se persigue y los presupuestos que esta implementación requeriría.

Frente a la propuesta hay también diversidad de posturas. Hay quienes defienden la propuesta del semiparlamentarismo (Rafael Pardo) y quienes abogan por la opción del parlamentarismo (Piedad Córdoba). Las dos opciones, aunque con un tema central en común, tienen diferentes implicaciones para el caso colombiano y para una eventual transición en el cambio del régimen, pero presentan las mismas restricciones para su inaplicabilidad. La primera discusión gira en torno a qué tipo de sistema adoptar: sistema británico de parlamentarismo puro, el del "voto constructivo" de Alemania o el semi-presidencialismo francés de la V República. La segunda se encuentra alrededor de la viabilidad a corto plazo.

De un lado la opción del semiparlamentarismo, semejante al semipresidencialismo francés de la V República, maneja factores que pueden ser considerados como paños de agua tibia frente a la situación que se pretende corregir. A decir verdad, solo desfiguraría aún más la imagen del Congreso, ya que en realidad los elementos estructurales, culturales e históricos, que vinculan al presidencialismo con la manera de hacer política, quedarían aún arraigados en el pensamiento de los ciudadanos y en las prácticas políticas de quie-

nes son elegidos, debido a la falta de una disciplina partidista real. Aunque es una propuesta gradual, y podría, eventualmente, servir para afianzar elementos del sistema parlamentario en nuestro contexto, no es viable a corto plazo, ya que ello implica no solo una reforma simple a la Constitución, sino una transformación a los valores, creencias y actitudes de toda una nación apática, que enfrenta otro tipo de problemas, y de quienes participan activamente en la política colombiana.

Por su parte, la propuesta del parlamentarismo, y aquí la discusión se vuelve a dividir, en cuanto hay quienes abogan por el parlamentarismo puro y quienes defienden el "voto constructivo" sin que prime alguna de las dos, es más radical que la anterior y, por ello, conlleva más dificultades para su realización.

Aunque muchos analistas concuerden en la declinación del sistema presidencial y otros tantos señalen las bondades que, en teoría, trae consigo la adopción del régimen parlamentario, todavía quedan vacíos sobre la manera de implementarlo, es decir a través de reforma constitucional o a partir de una asamblea constituyente, el proceso de transición y las implicaciones para la cultura política colombiana particularmente.

Algunas voces, adicionalmente, señalan temas como el de la corrupción, y consideran que, en un régimen parlamentario, en la medida en que los acuerdos políticos o los debates se hagan entre bancadas, se contribuiría a la minimización de este fenómeno, puesto que allí las negociaciones tienen mayor transparencia y control público, que las que se realizan individualmente con los congresistas por parte del Ejecutivo. Sin embargo, es necesario plantear que el problema de la corrupción tiene raíces y causalidades más complejas que su tratamiento, a mediano y largo plazo, y requiere una batería de medidas que, en principio, no tendrían mucho que ver con el tipo de régimen político.

Finalmente, se plantea, por parte de algunos analistas, la existencia de una tendencia en los regímenes parlamentarios a que se produzca un incremento en el gasto público, lo cual sería un desincentivo adicional para ir en esa dirección, teniendo en cuenta que las prioridades, justamente, se orientan a la reducción del gasto público.

Para algunos, la discusión acerca de la conveniencia o no del régimen parlamentario pareciera haber obrado más como un “distractor” de los efectos de la reelección presidencial (cortina de humo, han llamado en el pasado, algunos a estos temas que atraviesan determinados debates), y todo indica que aprobada la misma, el tema del parlamentarismo tenderá a desaparecer, por lo menos transitoriamente de la agenda del Congreso.

5. En la hipótesis de que se apruebe una asamblea constituyente, para estudiar y aprobar el tránsito del régimen presidencial al parlamentario, no debería descartarse que la misma terminara siendo un factor de “atracción” para un eventual proceso de negociación con las organizaciones guerrilleras. La experiencia de los procesos de paz exitosos del pasado muestra que un elemento importante, a favor de los mismos, es la existencia de una coyuntura reformista, que le permita a los grupos guerrilleros tener la expectativa de incidir en la modificación de las reglas del juego a cambio de terminar la confrontación armada. Ahora bien, estas coyunturas se pueden (¿y se deben?) crear y, en esa dirección, no se debería descartar el estimular esta eventualidad que ligara la conclusión exitosa de procesos de negociación con reformas al régimen político.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

1. Aprobada la reelección presidencial, y asumiendo que la misma pase los filtros de control constitucional, se requiere entrar a aprobar un Estatuto de la Oposición, en el cual la última palabra la deberían tener, precisamente, las fuerzas de oposición en el Congreso.

Ese Estatuto de la Oposición debería ocuparse, por lo menos, de cinco cuestiones fundamentales: a) reglamentar al máximo el acceso a la información de las actuaciones públicas por parte de la oposición, de manera oportuna y eficiente; b) *financiar* las campañas políticas —especialmente las de los candidatos de la oposición— y de los partidos políticos en su actividad cotidiana; c) garantizar el *derecho de réplica* para el jefe de la oposición a través de los medios de comunicación públicos y en cadena, tal como lo hace el Presidente;

este derecho debe ser oportuno y expedito y no puede estar ligado a entabes de orden burocrático, que lo transformen en inocuo; d) incorporar la figura de la *revocatoria del mandato para el Presidente*, de tal manera que los ciudadanos que lo eligieron, igualmente, tengan la posibilidad de quitárselo, una vez transcurrido la mitad de su período; e) reglamentar y promover el acceso de la oposición a los medios de comunicación privados en condiciones de equidad frente al candidato-presidente, lo cual es más urgente en una sociedad como la colombiana, en la cual no existen medios alternativos de comunicación con incidencia en la opinión; f) regular adecuadamente los sondeos de opinión, de tal manera que sean lo menos sesgados posible (preguntas inducidas o que no reflejan la realidad, diseños de muestras discutibles) y que no haya manipulación en los medios de comunicación, ni en la publicidad que le hagan a los mismos (sondeos 'trasnochados'), y que sea claro quiénes los financian. Regular este aspecto es central en un contexto en el cual los sondeos de opinión, más que para conocer las tendencias de los votantes potenciales en un momento dado, se usan para tratar de influir en la opinión del conjunto de la sociedad, considerando que la política contemporánea tiene como principal escenario los medios de comunicación de masas.

Lo anterior supone un debate previo y es el relativo a quién actúa como jefe de la oposición en el Congreso. Al respecto hay dos opciones: la primera que sea el candidato presidencial que sigue en votos al Presidente, quien tendrá derecho a voz en los debates del Congreso, o, la segunda, el congresista que escoja la bancada de la oposición para cumplir este rol y que sea debidamente legitimado.

2. Igualmente se requiere una tarea pedagógica, liderada por el Estado, al conjunto de la sociedad, que revalorice la importancia para la democracia colombiana de una oposición seria y leal; es decir, que actúe dentro de las reglas del juego de la democracia. Esto es fundamental, para que la sociedad colombiana deje de percibir a la oposición como un elemento de entabamiento de la función gubernamental y, lo que es peor, como una especie de 'aliado' de la subversión. Solo de esta manera se podrá comenzar a prevenir las tendencias extremas que consideran la eliminación física de la opo-

sición como una tarea necesaria, pero, además, se lograra que las fuerzas políticas perdedoras cumplan ese papel vital para el funcionamiento de la democracia.

3. Probablemente para garantizar la existencia de un Presidente con apoyo en el legislativo —lo que algunos han denominado gobernabilidad democrática—, no se requiera pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario, sino simplemente unificar las fechas de elecciones del Congreso con las del Presidente para que, de esta manera, el Presidente electo cuente con la posibilidad de 'arrastrar' con su programa y su prestigio a las listas, al Congreso, que lo apoyan y contar así con una bancada de congresistas que le garanticen las mayorías para sacar adelante sus iniciativas; un estudio serio de las ventajas de una reforma de este tipo debería ser abocado de manera inmediata por el Congreso, las fuerzas políticas y la academia. Lo anterior, sumado al fortalecimiento de los partidos políticos, sería suficiente a corto plazo.

4. Es necesario que la reforma política no sea dejada a mitad de camino; para ello se necesita que el Congreso, con prioridad, apruebe desarrollos legales, como la denominada 'ley de bancadas' que fortalezca estos aspectos de la reforma política, de tal manera que no se desvirtúen en el funcionamiento congresional los beneficios derivados de las medidas que tienden a fortalecer los partidos y fuerzas políticas. El Gobierno, igualmente, debe colocar la mayor prioridad en el avance legislativo de este proyecto. Es deseable que los congresistas entiendan que para el funcionamiento democrático esto es de prioridad y no pongan por encima sus intereses de corto plazo.

5. Para los partidos políticos la principal recomendación es que buena parte del éxito de estas reformas depende de la actividad de pedagogía política que desarrollen todos ellos sobre sus membresías y simpatizantes; se requiere, por su parte, un trabajo intenso de sensibilización y educación política, que apunte a convertirlos en votantes activos que actúen por convicción política y no mediados exclusivamente por la negociación política.

6. Es necesario y sería deseable que el Congreso, el mundo académico y los partidos políticos asumieran con seriedad una doble

tarea: un balance de las dificultades y posibilidades del régimen presidencial en Colombia y una valoración de efectos, positivos o negativos, que tendría el paso del presidencialismo al parlamentarismo a mediano plazo. Quizás, de esa manera, podríamos tener, por una vez, reformas a nuestro régimen político, debatidas y consensuadas, sin las premuras y afugas de la coyuntura.

7. Todo indica que la reelección presidencial inmediata, en el actual régimen político colombiano, crea unas condiciones de desequilibrio para cualquier candidato que se enfrente al candidato-presidente. Frente a esto el desafío político sería tratar de definir cuáles condiciones permitirían que, efectivamente, la reelección se pudiera dar, no en condiciones de igualdad —algunos consideran que se deberían modificar alrededor de una treintena de artículos de la Constitución Política—, pero, al menos, sin un desequilibrio tan manifiesto, esto es que si se presentara una tutela ante los tribunales por el derecho a la igualdad, efectivamente la respuesta fuera que las condiciones mínimas existen.

8. La tarea estratégica continúa siendo el fortalecimiento del Estado y de la sociedad. Esto supone no solo un Estado con el control territorial, sino con una monopolización del uso de la fuerza, de la tributación y de la administración de justicia, y con un comportamiento transparente en sus actuaciones, pero, sobre todo, con altos niveles de legitimidad en la medida en que haya instituciones estables, sólidas e imparciales, e igualmente con reglas del juego que se mantengan por encima de los avatares de las coyunturas y que no se modifiquen al vaivén de los intereses de los grupos transitoriamente en el control del gobierno.

ANEXO N° 1

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REELECCIÓN

A. LAS REGLAS DE JUEGO

Este es quizás uno de los argumentos más fuertes y recurrentes para quienes no están de acuerdo con que se instaure la figura de la reelección inmediata. Los detractores de la reelección argumentan que no es correcto, ni política ni moralmente, modificar las reglas de juego a “mitad de la partida”, en beneficio propio. Así, señalan que el Presidente Álvaro Uribe fue elegido para gobernar por un solo período de cuatro años, sin posibilidad de ser reelegido, y así debe ser. Por su parte, los defensores de la reelección inmediata argumentan que, aunque la Constitución vigente —es decir, el reglamento— prohíbe la reelección, también allí están consignados los mecanismos que se pueden utilizar para modificar las ‘reglas de juego’ con el fin de mejorar la ‘mecánica del juego’, y es a eso a lo que se debe atender con respeto a las reglas para cambiar las reglas.

B. LA MADUREZ DEMOCRÁTICA

Este argumento es tratado de manera sencilla por ambas partes. Quienes argumentan en contra del proyecto consideran que “en países políticamente subdesarrollados —como es el caso de Colombia— cuando hay reelección inmediata, quien decide es el poder no el pueblo. Frente a quienes lo ejercen, los ciudadanos se intimidan y cohiben...”⁶ Por su parte, quienes promueven la reelección consideran que la sociedad en general y los electores en particular han adquirido cierta experiencia y madurez para la toma de decisiones a la hora de elegir. Así anotan que “todos los actores de la política colombiana reconocen que nuestro electorado es cada día más dinámico y está integrado por sectores ciudadanos difícilmente manipulables. El voto libre ha determinado el resultado electoral en los recientes comicios, fundado en las virtudes de los propios candidatos y en sus propues-

6 Jaime Castro, *Juicio a la Reelección*, Bogotá, Planeta, 2004.

tas, y no en las recomendaciones del alcalde, gobernador o presidente de turno y menos por abusos de poder de esos funcionarios.”⁷

C. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Quienes ondean la bandera en pro de la reelección señalan la importancia de profundizar la democracia mediante la aprobación del proyecto de reelección, dado que no permitir poner bajo juicio del pueblo la continuidad o no de un gobernante, si éste ha desempeñado un buen papel, es una limitación de las opciones por las cuales se puede votar. Quienes rechazan la reelección señalan que la democracia se profundiza en la medida en que se obedezcan las reglas de juego y en la medida en que se respeten las instituciones. Es decir, la democracia se profundiza ejerciendo el poder bajo las condiciones en las cuales se accedió al mismo; y, si hace necesario avanzar en cambios sustanciales, éstos deben operar para quienes sean elegidos en esas nuevas condiciones.

D. DEMOCRACIA RECORTADA

Quienes argumentan que la prohibición de la reelección se constituye en un recorte a la democracia, dado que se reducen a la mitad las posibilidades de escoger entre la alternativa vigente en el poder y una nueva, tratan de demostrar cómo es benéfica la figura de la reelección para el país, dado que va a hacer de la democracia una democracia completa, en la que se fortalecen los partidos políticos, la responsabilidad del elector y, por ello, se cualifica el ejercicio de la política. Por su parte, quienes rechazan esta argumentación señalan que “si la reelección fuese ejemplo de democracia plena, como dicen sus defensores, todos los sistemas políticos competirían por establecerla de manera incondicional e indefinida, lo cual no ha ocurrido nunca, porque cuando se autoriza se le imponen restricciones, que hoy son casi generales...”⁸

7 José Obedulio Gaviria, *Reelección: que el Pueblo decida*, Bogotá, Planeta, 2004.

8 Jaime Castro, *Juicio a la Reelección*, p. 8.

E. MEJOR EJERCICIO DE LA POLÍTICA

La aprobación de la reelección es, para quienes la defienden, una modificación necesaria, porque, con ella, los partidos políticos, el ejercicio de gobierno y de la oposición se fortalecerán. Por su parte, quienes rechazan la reelección son de la opinión de que “las razones que tuvo la Asamblea para prohibir la reelección fueron múltiples: inmunizar al país ‘contra la instauración de dictaduras personalistas o la prolongación inconveniente del mandato democrático’, permitir y facilitar ‘mayor participación y rotación de las diferentes fuerzas políticas en el ejercicio del poder’ y evitar que ‘el cáncer del clientelismo siga haciendo estragos a través de las expectativas de reelección’”,⁹ con el fin de garantizar un mejor ejercicio de la política, más transparente y responsable.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 2004. *El Sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*. Ámbito Jurídico-Legis. Bogotá.
- Blanquer, Jean Marie. “Reelección: los riesgos deben compensarse con mayor responsabilidad presidencial”. En *Lecturas Dominicales, El Tiempo*. 18 de julio de 2004. Bogotá.
- Castro, Jaime. 2004. *Juicio a la Reelección*. Planeta. Bogotá.
- Cepeda Ulloa, Fernando. “¿La reelección para qué?”. En *Revista Diners*. Bogotá. Mayo de 2004
- El Tiempo*. “Uribe, con 79% de aprobación”. 8 de agosto de 2004.
- . “Los Grandes costos de la pobreza”. 8 de agosto de 2004.
- Gaviria Vélez, José Obdulio. 2004. *Reelección: que el pueblo decida*. Planeta. Bogotá.
- Georgetown University. “Sobre la Reforma Política en Colombia”. En *Informe de la Consultoría Internacional*. ESAP-Fundación Ortega y Gasset. Bogotá. Junio de 1999.
- Herrera Zgaib, Miguel Ángel (Ed.). 2005. “Seguridad y Gobernabilidad Democrática. Neopresidencialismo y participación en Colombia 119-2003”. En

9 *Ibid.*, p. 56.

- UNIUS-DIB-Grupo Presidencialismo y Participación. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- López Medina, Diego Eduardo. 2004. "El parlamentarismo en Colombia: ¿Reforma o sustitución constitucional?". En AA. VV. *El Sistema Parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*. Legis y Ámbito Jurídico. Bogotá.
- Reniu Vilamala, Joseph M. 1996. "La Representación Política en Crisis: el transfuguismo como Estrategia Política". En Antonio J. Porras Nadales (Ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Revista Nueva Sociedad*, N° 192. "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas". Caracas. Julio-agosto de 2004.
- Rodríguez Pico, Clara Rocío. 2005. "La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido". En Clara Rocío Rodríguez P. y Eduardo Pizarro Leongómez (Ed.). *Los Retos de la Democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Fundación Foro Nacional por Colombia-IEPRI-Heinrich Boll Stiftung. Bogotá. Marzo de 2005.
- Romero, Marco A. "Garantías electorales: entre el unanimismo, el clientelismo y la guerra". En *Revista Foro*, N° 53. Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá. Mayo de 2005.
- Schmitt, Carl. 1981. *Teoría de la Constitución*. Editorial Nacional. México.
- Uprimny, Rodrigo. "¿Una forma de gobierno parlamentaria para Colombia?". En *Revista Nueva Página*, N° 1, Instituto del pensamiento Liberal. Bogotá, enero-abril, 2004.
- Vargas Velásquez, Alejo. "¿Más o menos presidencialismo en la Constitución de 1991?". En *Revista Politeía*, N° 8. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá. Diciembre 1991.
- . "Reforma política y paz". En *Reforma política y paz*. Viva la Ciudadanía. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá. Diciembre de 1998.
- . "Reforma política y oposición". En *Revista Pensamiento Jurídico*, N° 11. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá. 1999.

II

DE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN A LA REPRESENTACIÓN DE LA CRISIS EN COLOMBIA

ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SALIDA OFRECIDAS
POR EL ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 2003
Y LA LEY DE BANCADAS DE 2005

*Pedro Medellín Torres*¹

Profesor del Instituto Universitario y de
Investigación Ortega y Gasset de Madrid

1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS

1. La representación está indisolublemente asociada a la democracia moderna y a la noción de nación. Es decir, está indisolublemente asociada al concepto de lo público. No en vano Carl Schmit afirmaba, en su *Teoría de la Constitución* (1982), que “[la representación] no puede tener lugar más que en la esfera de lo público. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas” (208).
2. Cuando se acepta que la representación está asociada a lo público, se está asumiendo como el acto mediante el cual un representante –gobernante o legislador– actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste y sin que ello implique su exención de tener que cumplir con la ley como cualquier otro ciudadano: “Los actos del

¹ El autor agradece, de manera muy especial, los comentarios y aportes al texto final del Representante a la Cámara Luis Fernando Velasco, así como los comentarios de Dario Restrepo, Alejo Vargas, Armando Estrada Villa, Carlos Patiño, Miguel Eduardo Cárdenas y Wolf Grabendorff. Este trabajo contó con la colaboración de Ana María Palau y Juan Carlos Tarquino.

representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados" (Cotta, 1985).

3. Sartori (1992) identifica la representación en tres niveles bien definidos:
 - (i) La representación jurídica, que centra su razón de ser en una idea moderna de mandato: el representante es aquel cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación, obedece las órdenes emanadas de quien lo representa. Según esta concepción la representación cesa cuando se interrumpe la obediencia a los mandatos emanados de la autoridad, mientras que, para existir, le basta que esa obediencia se efectúe.
 - (ii) La representación sociológica hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquel en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar.
 - (iii) La representación política está emparentada con la idea de control y de responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, debiendo lograr que se cumplan las exigencias normativas de esa sociedad, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza.
4. Hasta aquí, la representación política parece restringida a la relación representante-representado. Sin embargo, en la medida en que las instituciones no son neutras, que no están vacías de poder político, la representación política también se expresa en la acción misma de las instituciones. La tarea gubernamental, al igual que la acción legislativa deben reflejar el sentido y contenido de los intereses en juego. Ponen en evidencia la dinámica de inclusión-exclusión que rige el ejercicio de gobierno y la

- normativización a través de leyes de los comportamientos de la sociedad. La representación política es representación de intereses particulares, grupales y generales.
5. En este sentido, la representación tiene dos ámbitos bien definidos: a) el ámbito de las formas de representación a través de las cuales los grupos sociales se pueden constituir y expresar políticamente como una fuerza articulada en torno a un conjunto de intereses y a una idea de sociedad; b) el ámbito de las instituciones que, al estar regidas por los atributos de valor y estabilidad, le confieren representatividad a los que toman decisiones y actúan en ellas "en nombre y por cuenta de otro".
 6. Desde el punto de vista de las formas de representación, los partidos políticos se constituyen en el núcleo principal del ámbito de la representación. Siguiendo a Lipset (1992: 68), los partidos políticos "ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales, así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema. Los partidos tienen una función expresiva, elaboran una retórica para la acción o la no acción. También tienen funciones instrumentales y representativas: fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, escalar peticiones y agregar presiones".
 7. Por su parte, el gobierno y el parlamento se constituyen en el núcleo básico de la representatividad. Mientras que el gobierno es la instancia a través de la cual se expresa el propósito permanente de imponer un proyecto hegemónico sobre el Estado y la sociedad que se gobiernan, el parlamento es la instancia que, por excelencia, se opone al propósito de instaurar una hegemonía. Debe ser lo suficientemente representativa a fin de que se pueda presentar como tenedor de un poder político, lo suficientemente extensa como para que pueda hablar en nombre de los distintos intereses en juego y lo suficientemente compacta para

- que se pueda confrontar como un poder público que controla y es controlado por los demás.
8. Sin embargo, en la perspectiva del juego democrático, el análisis de la representación política (representación y representatividad) encuentra toda su potencia en la observación de los comportamientos y las reglas de juego político que rigen la acción de los partidos y, más precisamente, su acción en la arena parlamentaria.

2. LAS INFERENCIAS PARA EL CASO COLOMBIANO

9. Si se acepta que representar significa actuar en nombre y por cuenta de otro, podemos decir que Colombia vive una doble crisis de representación. Por una parte, se vive una *crisis en las formas de representación* que se muestran incapaces de reflejar el conjunto de preocupaciones públicas, de encarnar los intereses en juego o siquiera identificar los deseos de los ciudadanos o hacer explícitas sus necesidades más básicas. Y por otra, se vive una *crisis de representatividad* que le impide a las instituciones mantener los atributos de valor y estabilidad (en sus estructuras funciones y procedimientos) que les permite, a los que toman decisiones y actúan en las instituciones "en nombre y por cuenta de otro", que puedan actuar de acuerdo al mandato que les ha sido conferido.

3. LOS PARTIDOS: REFERENTE CRUCIAL DE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN

10. En Colombia, la crisis de representación tiene su principal referente en la crisis de los partidos políticos y su acción en los poderes públicos. Los partidos no solo han perdido el horizonte de su naturaleza y funciones democráticas, sino que también han contribuido a la degradación de su tarea en el ejercicio de gobierno y en el parlamentario:
- i) Han perdido su capacidad para constituirse y proyectarse como una opción política de poder para el gobierno o el ejercicio de la oposición. Han olvidado que son los vehículos a través de los

- cuales los ciudadanos expresan y buscan darle viabilidad a un determinado proyecto político de Estado y de Sociedad, y que esa función le impone cohesión y disciplina desde los más altos niveles de la gestión gubernamental, hasta los militantes de base, pasando por parlamentarios, diputados y concejales. Sin referencia a un proyecto político definido y a una disciplina partidista, los partidos políticos terminan absorbidos por el burocratismo y los liderazgos personalistas. Las propuestas de las dirigencias políticas del país comienzan a aparecer vacías de contenido político e ideológico para ser llenadas de intereses personales y fragmentados. Las propuestas programáticas cumplen con una función legal de requisito que, como una carta de navegación, guiará sus acciones y decisiones.
- ii) Los partidos han facilitado el desvío de la financiación de sus actividades, equivocando la aplicación de sus fines. Los fondos que antes financiaban la operación corporativa de los partidos, progresivamente se han ido a financiar proyectos personalistas o intereses individuales a través de candidatos presidenciales, parlamentarios, departamentales y locales, y sus campañas electorales. Los recursos privados que, poco a poco, han entrado a financiar las campañas, cada vez más se orientan al ganador, con independencia de su adscripción partidista. Los empresarios, cada vez más, han optado por invertir en las campañas de los políticos, como una alternativa de la que espera obtener rentabilidad, actuando en defensa de unos intereses corporativos concretos.
 - iii) Los partidos han perdido legitimidad como instancia de representación política. Reducidos a la promoción de sus empresas electorales, han extraviado el referente de su acción política con los ciudadanos. De una sociedad política estructurada en torno a los partidos políticos, se ha ido transformando en una sociedad despolitizada que se estructura en torno a movimientos en defensa de intereses comunitarios puntuales. A medida que la sociedad se despolitiza, la política deja de referirse a la deliberación sobre los fines de la intervención estatal, para quedar reducida al trámite de los pequeños intereses de los dirigentes políticos en relación con las demandas de los gobernados.

- iv) Sin referencia a los partidos políticos, una nueva noción de democracia se ha ido interiorizando en la sociedad colombiana. De una ciudadanía política, construida a partir de las representaciones, se ha transitado hacia una gama ambigua de ciudadanías que diferencian a los individuos no en función del acceso al goce de garantías fundamentales, sino en función del interés particular que han podido defender o por el que se han podido movilizar. La crisis de los partidos ha llegado a niveles tan profundos que ya ni siquiera los llamados "movimientismos" o los movimientos personalistas (con los que se han tratado de sustituir a los partidos políticos) han podido contener la "desafección democrática" de los ciudadanos por los asuntos públicos.

4. EL CONGRESO: PRINCIPAL REFERENTE DE LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

11. Por su parte, la crisis de representatividad tiene como principal referente al parlamento. En la medida en que los partidos políticos van vaciando sus contenidos políticos e ideológicos, la tarea legislativa va dejando desvanecer sus contenidos políticos. La agenda legislativa va quedando limitada a los requerimientos de reforma que propongan los gobiernos de turno y a la iniciativa que, individualmente, uno u otro legislador estén dispuestos a desarrollar, de acuerdo con sus compromisos personales o su proyecto político. Sin embargo, no se trata de una legislación al vacío. Al estar desprovista de un contenido ideológico partidista definido, la legislación queda sometida a la interferencia de una multiplicidad de intereses. Ante la falta de controles partidistas a los parlamentarios —como han registrado recientes estudios sobre los riesgos de corrupción en el congreso en Colombia—, se observa que, en el nivel macro, "la acción parlamentaria está sometida a las limitaciones de la información, la escasa valoración de los beneficios y costos de las iniciativas, la ausencia de mecanismos obligatorios de votación nominal y la presión a través de los medios son los principales riesgos que se desprenden de la falta de transparencia. La alta discrecionalidad de los con-

gresistas y la ausencia de la rendición de cuentas son fuente de corrupción o de incidencia indebida en la formación de las leyes, y esto los hace vulnerables a sobornos de particulares”.²

12. Y en el nivel micro, en el ejercicio legislativo, se registran conductas que se repiten cubriendo un espectro que comprende una amplia gama de exigencias de retribuciones, en dinero o especie, a cambio de votos aprobatorios a los proyectos de ley o a su modificación en uno o varios de sus artículos. Estas prácticas se expresan a través de:

- i) La estructuración y funcionamiento de las comisiones de conciliación, que impiden la visibilidad del proceso legislativo. Se trata de una práctica generalizada, en la que el manejo de unos determinados intereses lleva a que –por diferencias motivadas o no entre los ponentes de las leyes– se conforme una comisión de conciliación en la que, finalmente, se redacta el proyecto de ley para ser aprobado por los demás legisladores. La conformación y funcionamiento de las comisiones de conciliación está desprovisto de cualquier reglamentación; está al libre juego político de quienes controlan efectivamente el Parlamento.
- ii) El manejo discrecional de los términos de radicación y manejo de las proposiciones, que posibilita sistemas de decisión discrecionales. Se trata de una práctica en la que la falta de reglamentación permite, a quienes controlan las mesas directivas del Senado y la Cámara, manejar discrecionalmente los debates sobre los distintos proyectos de ley o los asuntos de control político que se estén tratando. En el mismo sentido, este tipo de manejo en los tiempos de deliberación y votación de los proyectos más importantes de la legislatura, lleva a que los asuntos claves se discutan y aprueben hasta el último minuto. Se trata, sin duda, de la práctica de mayor presión efectiva del parlamento sobre el gobierno. Consiste en dejar acumular los debates y llevar los proyectos más importantes del gobierno hasta el límite de las negociaciones, dejando ver el riesgo que entraña, para los proponentes, la no aprobación de la ley propuesta.

2 *El Tiempo*, mayo 15 de 2005.

- iii) La resistencia a darle visibilidad a los asuntos que se abordan en el Parlamento. Se trata de la resistencia a publicar oportunamente, en la Gaceta Oficial, las ponencias y proposiciones de los proyectos que se someten a discusión, de manera que se permita predecir la orientación de los debates y las votaciones. En la Gaceta se publican, por mandato legal, los textos de los proyectos presentados, pero no los cambios que se proponen, ni los argumentos que los justifican. El resultado es evidente: nadie conoce de antemano el curso que puede seguir el debate sobre un determinado proyecto de ley en discusión. En este mismo sentido, se debe resaltar el manejo discrecional de la publicidad de los actos del Congreso (entrada a las barras, transmisiones por televisión o la alimentación de la página web), que parecen regidos por los principios del interés privado. Se trata de un manejo discrecional en el que la falta de información no permite a los ciudadanos ejercer el respectivo control sobre sus senadores o representantes.
- iv) El manejo discrecional de los términos de tiempo de remisión de los proyectos de ley para sanción presidencial, que le permite al presidente del Congreso mantener límites discretos de maniobra para negociar con el gobierno o los interesados de turno. En fin, hay otros asuntos menores, como los daños permanentes del tablero electrónico, que obligan a volver a los "conteos manuales", en donde pueden votar quienes no asisten a las sesiones. De esta manera, la lista podría ser interminable. Es la informalidad que no solo ha convertido al Parlamento en una especie de "business center", del que dependen decisiones cruciales para el futuro del país, sino también que ha hecho de la nuestra, una democracia de extorsiones cruzadas, en donde así como el congreso presiona, el gobierno también lo hace a través de sus distintas agencias institucionales que, según el momento, se pueden llegar a convertir en una especie de policía política que permita "apretar" al congresista cuando se requiera.
- v) "El incumplimiento de los plazos para presentar las ponencias y no dar lectura a las mismas, las ausencias del recinto para evadir el quórum; el manejo del orden del día, en el cual se incluyen o no proyectos, o se decide sobre cambios en la sesión, permitien-

do así acelerar o frenar el trámite de las iniciativas de acuerdo con los intereses que pueda haber detrás, lo que además afecta el ejercicio del control social; la proposición de enmiendas, sin profundizar en sus posibles orígenes y beneficiarios, y la votación en bloque de artículos no debatidos y el debate acelerado de proyectos al final de la legislatura impide un análisis juicioso y una votación más informada”.³ Todo, sin considerar que, además, ante la falta de iniciativa política, los parlamentarios tienden a presentar una multiplicidad de iniciativas que van desde crear “el día de la buena noticia”, hasta establecer “el día del ayuno y la oración”, pasando por declarar el “Día Nacional de la Lucha contra la Corrupción”, etc.

13. Ante la evidencia, los ciudadanos reaccionan impugnando el papel del congreso y de los congresistas, erigiéndolos en enemigos de la sociedad. Los discursos antipolíticos se apropian del escenario, favoreciendo todo tipo de rupturas políticas e institucionales: de intermediación entre ciudadanos y dirigencias políticas, que dan cuenta de la imposibilidad estructural de los dirigentes para ayudar a cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos y las tensiones latentes en la sociedad; de intermediación entre las dirigencias partidistas y sus militantes, que revela la incapacidad de los partidos políticos para estructurar proyectos o ideas políticas y luego desplegarlas de la cabeza a la base; de intermediación entre la dirigencia partidista y su militancia con los ciudadanos no militantes, pues se trata de examinar la capacidad que tienen los partidos políticos para obtener el apoyo de los ciudadanos a sus iniciativas de gobierno o sus proyectos de oposición; y de intermediación entre el poder ejecutivo y el legislativo, que da cuenta de la imposibilidad de construir lazos de solidaridad y movilización que contribuyan a la gobernabilidad de los países y la calidad de las políticas y el cumplimiento de las leyes.
14. A la crisis de la representación, viene a sumarse una crisis de representatividad que no solo significa una ruptura en todos los niveles de la intermediación política, sino que también impide

3 Ibid.

valorar la importancia del Congreso en el equilibrio democrático. Es el momento en que la tentación autoritaria lleva a aplaudir a cualquiera que se le ocurra proponer su revocatoria.

5. LAS IMPLICACIONES

A. EL COYUNTURALISMO DE LAS COALICIONES

15. Sin referencia a un interés que articule la acción política, la acción partidista se fragmenta, hasta el punto en que cada militante busca defender su propio interés, incluso por encima de las formas y los canales de organización y expresión política. Sin referencia a un ideario político partidista que pueda expresarse en una agenda legislativa, los comportamientos parlamentarios quedan sometidos a los acuerdos y coaliciones que determinen la coyuntura política o los intereses específicos del gobierno, en un momento determinado, o los que el trámite de los proyectos le imponga al empresariado. Al observar la composición y los comportamientos de los parlamentarios en las votaciones, se encuentran los siguientes rasgos característicos:
- i) Si se trata de discusiones y aprobaciones de asuntos que movilizan recursos para el financiamiento público, obras públicas o programas públicos de inversión como, por ejemplo, el plan de desarrollo o el presupuesto, se conforman bloques regionales o locales.
 - ii) Si se trata de discusiones y aprobaciones de recursos que afecten programas gubernamentales, compromisos electorales del gobierno o que determinen la continuidad de los funcionarios públicos, se estructuran las alianzas parlamentarias en torno a gobiernistas y opositores.
 - iii) Si se trata de asuntos que afecten directamente los intereses de los "legisladores", entonces, las alianzas se definen por el grado en que se afectan los intereses de cada congresista (como ocurrió en el debate de reforma a las pensiones, donde fue curioso cómo los mayores de 45 años se unían para enfrentar a los menores de esa edad).

- iv) Si se trata de escogencia de contralor, procurador y magistrados de las cortes, las votaciones son regionales partidistas. Es decir, opera el criterio de reproducción política, no solo porque se trata de tener acceso a los organismos de control, con los que se van a establecer límites a la acción del gobierno, sino porque es un mecanismo de protección, que les asegura continuidad en su vida política.

Este conjunto de evidencias se consolida al observar los comportamientos en la discusión de los temas. La indisciplina de bancadas se ha convertido en un mecanismo de reproducción y supervivencia política. A nadie le interesa ser disciplinado o someterse a una disciplina de partido. Por eso, se evitan los debates de fondo y, en la discusión de los grandes temas, la mayor parte del tiempo se gasta en la discusión de inhabilidades y procedimientos

B. LA "DESINSTITUCIONALIZACIÓN" DE LA POLÍTICA

16. La pérdida de horizonte por parte de los partidos políticos ha sido encubierta por la irrupción de un conjunto de reglas de juego "informales", a través de las cuales los políticos procesan sus intereses particulares como si se tratara del interés general. Son las reglas de juego de lo que O'Donnell llama la "otra institucionalidad", en la que los comportamientos éticos y políticos, a pesar de estar recubiertos de una formalidad legal e institucional, solo pueden desarrollarse a través de arreglos informales. Los fundamentos jurídicos e institucionales desaparecen, en favor del talento y los intereses de quien gobierna o legisla, lo que no solo significa que las estructuras y relaciones de poder dependen, de manera crucial, de la coyuntura que, en un determinado momento, puedan estar atravesando tales tensiones, conflictos e intereses, también quiere decir que los patrones de regulación y control social se muestran incapaces para dar cuenta de las secuencias conductuales de la realidad social. De acuerdo con "otra institucionalidad", desaparecen los límites entre lo público y lo privado (lo que aparece como público es en realidad privado), y entre política y economía (mientras que los políticos usan la po-

- lítica para enriquecerse, los empresarios financian a los políticos para obtener mayor rentabilidad en su negocio).
17. En condiciones de esa "otra institucionalidad", el ejercicio de la oposición política queda reducido a la simple acción reivindicativa de los grupos minoritarios que luchan por tener acceso a los bienes y servicios del Estado que les asegure su reproducción política.
 18. Ante el vacío dejado por los partidos políticos, los medios de comunicación emergen como los nuevos agentes de la representación política. Sus titulares no solo definen el conjunto de preocupaciones públicas, priorizan cuáles son los principales asuntos sobre los que las autoridades deben actuar y ejercen presión sobre los gobernantes, legisladores y jueces para que respondan por sus actos. Los medios también profundizan la "trascendentalización" de la política. Es decir, que sustituyen la deliberación política por nuevos valores (como la lucha contra la corrupción, la búsqueda de la paz o el destierro de los políticos), que sin mayor discusión son erigidos como valores trascendentes que orientan la acción de los ciudadanos. La consecuencia no es de poca monta: los medios de comunicación emergen como los nuevos portadores de la representación de los ciudadanos. En la medida en que se promueven, como los portadores del mandato ciudadano en la defensa de lo público y le confieren al ciudadano un sentido de identidad en esa lucha, los medios se convierten en los nuevos agentes que le permiten a los ciudadanos expresarse como una verdadera fuerza electoral articulada en torno a un conjunto de intereses y a una idea de sociedad. Y mientras los medios movilizan cada vez más poder, los partidos políticos aparecen cada vez más como pesadas maquinarias que movilizan pequeños y múltiples intereses personales. Por eso, mientras los políticos quieren migrar al periodismo, la discusión y el control político se hace en las columnas de opinión y no en los partidos políticos.
 19. Pero los medios de comunicación también confieren representatividad a las instituciones. En la medida en que exponen las actuaciones de las instituciones estatales, dejan ver el sentido y contenido de los intereses en juego, así como la dinámica de

inclusión-exclusión que rige el ejercicio de gobierno y las tareas legislativas. Pero como la exposición no es neutra, ni está desprovista de intereses, la imagen que los medios proyectan de las instituciones termina determinando el grado de aceptación o rechazo de los ciudadanos; revela un conjunto particular de intereses (que no necesariamente coincide con la realidad) y una dinámica de inclusión o exclusión, distinguiendo la particularidad de los atributos de valor y estabilidad, que le confieren la representatividad que sustenta su existencia.

C. EL DETERIORO DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

20. En la medida en que los medios han copado los espacios de la política, la imagen presidencial se ha mediatizado. Cada vez más ha ganado terreno la idea de que gobernar significa gobernar en y desde los medios de comunicación. Movilizadas por la coincidencia de intereses individuales y por la aceptación del discurso contra los políticos, las convocatorias partidistas van siendo desplazadas por las invocaciones eficientistas de los actores que, desde el sector privado o las organizaciones sociales barriales, irrumpen en la política, buscando sustituir a los políticos tradicionales. Y apoyados en los medios, logran convertir sus invocaciones en exitosas empresas electorales personales. Tras la elección, los equipos de gobierno se conforman en torno a la figura, propósitos y percepciones particulares de quien ha sido electo presidente. En los círculos cercanos al gobernante no se participa a título político, sino a título personal en virtud de la relación de confianza y amistad preexistente. La invocación de la lealtad supera cualquier requerimiento de conocimiento profundo o amplia destreza en el manejo de los temas. Las consecuencias resultan evidentes:
- i) El círculo presidencial tiende a cerrarse en torno a quien es el titular del poder presidencial. A él se le rinden los honores y se le debe obediencia. La participación personal desplaza cualquier obligación ética que puedan imponer la ley o los propios ciudadanos. Los ministros saben claramente que al único al que se le debe lealtad y a quien se debe reportar y responder es al propio

- presidente que, para todos los efectos, es el único referente de poder.
- ii) Sin referencia a un proyecto político e ideológico definido, el esquema de decisiones, que por años ha regido la acción gubernamental, pierde toda perspectiva institucional y política. Institucionalmente, porque las instancias de decisión, formalmente, establecidas (consejos, juntas y comités) han sido desplazadas por los pequeños cónclaves del círculo más cercano al poder presidencial, distorsionando la toma de decisiones gubernamentales. Y políticamente porque las alianzas, que apoyan la acción del gobierno en el parlamento, han tendido a conformarse no en función de un determinado proyecto político, sino en torno a los amigos del presidente. Es el círculo que refuerza la causa personal del presidente, en busca del beneficio propio. Se atornillan a sus cargos, poniendo el enemigo siempre de frente: los problemas no están en sus equivocaciones o malos manejos, sino en el poder malévolo del enemigo. Bajo el principio de que "no se gobierna con los enemigos", cada uno de ellos aplica el criterio presidencial en su ámbito. Los cargos son para los amigos, las decisiones se toman con los amigos y las leyes se gestionan con los congresistas amigos.
 - iii) La representación política es la representación personal. El manejo de los principales programas del gobierno es asignado a los amigos más cercanos al presidente y, a ellos, se les establece la prioridad en la asignación de los recursos. Las políticas, planes y proyectos se estructuran y gestionan con el mismo criterio. Todo lo que no sea relevante para el gobierno, puede ser distribuido a otros para que sea usufructuado. Y con el mismo criterio se manejan los demás asuntos del Estado;
 - iv) Gobernar en los medios significa buscar rapidez y contundencia de los mensajes. Ya no se busca dar cuenta, de una manera políticamente inteligente y clara, de una situación o un evento; lo que se requiere es mostrar imágenes, impactar por efectos que se pueden producir. Conocer, se reduce a ver. Los medios vacían de trascendencia a la política. Sustituyen su riqueza y contenido por un mensaje efímero, por un movimiento, por una

acción. Existir políticamente es, ahora, estar cubierto por los medios de comunicación. No de otra manera se explica cómo, agentes comerciales, asesores de imagen y consejeros en medios de comunicación, comienzan a ocupar lugares preponderantes y a influir en las acciones y decisiones de los gobernantes. El ejercicio de gobierno se diluye rápidamente en la búsqueda de la imagen. A diferencia del pasado, la efectividad de la intervención estatal ya no se mide por la extensión de su presencia, sino por el impacto que produzcan sus acciones. El impacto político de las acciones y decisiones se mide por encuestas, *ratings* o audiencias mediáticas. Convencer para un político o un gobernante es ser "bueno" en el manejo de los medios. Más allá de las aspiraciones de ser "estrella" de la *telematique*, a los gobernantes no les queda otra opción que volverse maestros en el difícil arte de manejar los silencios, decir pequeñas frases y producir efectos. Creer se superpone a hacer.

D. EL DETERIORO DEL CARÁCTER COMPETITIVO DE LAS ELECCIONES

21. Las elecciones libres no son ipso facto competitivas, sostiene Alain Rouquié (1986), se trata de una relación muy poco valorada, pero que puede llegar a obstaculizar el desarrollo de los regímenes democráticos. Efectivamente, puede haber regímenes en los que, a pesar de que los ciudadanos pueden elegir libremente a sus gobernantes, existen algunos elementos que interfieren en el pleno ejercicio electoral por parte de los ciudadanos, que bloquean las posibilidades de renovación de las élites gubernamentales o, simplemente, impiden la conformación de una opción de sociedad. Se dice que hay elecciones competitivas cuando la oferta de candidatos es tan amplia y pluralista que los ciudadanos pueden votar por aquellos por quienes se van a sentir mejor representados. Los ciudadanos están persuadidos de que con su voto van a influir en el curso de la acción gubernamental; y la consistencia y regularidad técnica en los escrutinios (acceso a las urnas, recuento de votos) aseguran la confiabilidad y autenticidad de los resultados. Por el contrario, hay las elecciones no competitivas cuando, según la clasificación de Rouquié (1994), "los

sionalización" de la política, la primacía de los compromisos informales y la manipulación de los resultados no reflejan otra cosa que la expresión de la profundidad y magnitud de la fractura del régimen presidencial.

22. Sin referencia a un proyecto político o a una propuesta de gobierno, elegidos y electores, saben que no importa elegir a un gobernante, sino a un buen "administrador" de intereses particulares. Y, finalmente, la manipulación de los escrutinios que pone en evidencia no solo hasta donde ha llegado la fragilidad institucional frente a la voracidad de los intereses privados, sino la ausencia de una ética que obligue a los ciudadanos y a las organizaciones políticas a rechazar los resultados y a exigir revisión de los conteos.
23. Colombia ha llegado a configurar una especie de democracia electoral, caracterizada por dos rasgos principales:
 - i) Se trata de una democracia en donde lo único que es cierto y estable, son las fechas de las elecciones. En la política colombiana todo puede pasar, todo puede cambiar, salvo las elecciones.
 - ii) Los únicos pactos políticos realmente trascendentes son los que tienen lugar en torno a las alianzas o coaliciones electorales. No solo porque pueden tener una expresión concreta y que puede desarrollarse en la administración pública o en la asignación de recursos de inversión para un proyecto definido, sino también porque determinan la supervivencia o desaparición de la clase política.
 - iii) El único espacio en el que verdaderamente se hace valer la ciudadanía es en el ejercicio electoral, y el único momento es durante las elecciones. Es la única oportunidad en la que el Estado provee los recursos para que los ciudadanos ejerzan los derechos políticos y las libertades públicas.

6. LA REFORMA POLÍTICA: ¿UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS? EL ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 2003 Y LA LEY DE BANCADAS. EL INESPERADO CAMINO HACIA LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN COLOMBIA

24. Dos hechos han marcado un cambio drástico en el ejercicio de la política en Colombia. Por una parte, la aprobación del Acto Legislativo N° 1 de 2003, que redefine el marco político e institucional para regular la acción de los partidos políticos y su participación en los procesos electorales a corporaciones públicas y cargos de elección popular. Y por otra, la expedición de la llamada Ley de Bancadas, que redefine las reglas del juego político e institucional en que deben desarrollarse la acción de los partidos políticos en las corporaciones públicas.
25. El Acto Legislativo N° 1 de 2003 ha sido planteado como una alternativa clave para enfrentar la doble crisis de representación. Concebido como “un instrumento complementario al proyecto de convocatoria a un referendo”, el proyecto inicial de acto legislativo constaba de 50 artículos, entre los que se destacaba el levantamiento de la incompatibilidad de los congresistas para ser ministros o embajadores y la elección de alcaldes y gobernadores como cabeza de las listas más votadas a concejos y asambleas, con reelección inmediata incluida (*Gaceta del Congreso* 437 de 2002). En el trámite legislativo, sin embargo, el proyecto de reforma se fue ajustando hasta llegar a un proyecto de 18 artículos con los que se modificaban las bases del régimen de partidos y el sistema electoral, y se distaban otras disposiciones que modificaban las facultades de las cámaras, el tamaño de las asambleas departamentales y autorizaba al Distrito Capital, al departamento de Cundinamarca y a los departamentos vecinos a crear una región administrativa y de planificación especial para promover el desarrollo.

El texto final, con el que se aprobó al acto legislativo, se propuso generar unas reglas de juego electoral que modificaran el ejercicio de la política requerido para acceder a los cargos de elección popular en el país. Se trataba, en primer lugar, de obligar a la agrupación de los políticos (profesionales, semiprofesionales o novatos

aspirantes) para el ejercicio de la política (electoral o no) por dos vías: a) El establecimiento de un umbral mínimo que obligara a la agrupación política, para asegurar la supervivencia en los cargos de elección popular. b) La incorporación de la cifra repartidora, como mecanismo que premiaba la Constitución. En segundo lugar, buscaba acabar con las campañas electorales individuales como una alternativa que le permitiera al país retomar el camino del desarrollo. Y finalmente, en tercer lugar, se proponía dotar de mecanismos que forzaran aún más la tarea de hacer más transparente la financiación de las campañas políticas

26. ¿Quién gana y quién pierde con el acto legislativo? Para tener una idea clara acerca de los ganadores y perdedores de la reforma, se recurre a vías, tomando como ejemplo las posibles votaciones para Senado. La primera, que llamaremos alternativa N° 1, consiste en aplicar el umbral que propone el acto legislativo de manera individual, bajo el supuesto de que cada uno de los actuales congresistas llegó como cabeza de su propia lista (no se consideran los que entraron como segundo y tercer renglón de la lista por cuociente). La segunda vía, que llamaremos alternativa N° 2, agrupa las listas de acuerdo con el partido o movimiento que les otorgó el aval. La tercera vía, que llamaremos alternativa N° 3, que agrupa a las coaliciones tal como han venido siendo anunciadas por los distintos sectores políticos del país. Y la cuarta, que llamaremos alternativa N° 4, que agrupa a las coaliciones tal como las está percibiendo el Gobierno.

27. Los resultados son los siguientes:

Alternativa N° 1: Para el caso de los senadores, si se aplica el umbral del 2% de los votos válidos (que para nuestra hipótesis aplicada a las últimas elecciones de congresistas es de 182.871 votos) se tiene que solo tres listas cruzan el umbral: Luis Alfredo Ramos, con 228.499 votos, Antonio Navarro con 212.507 votos y Germán Vargas 210.499. Si aplicamos la cifra repartidora⁴ (que

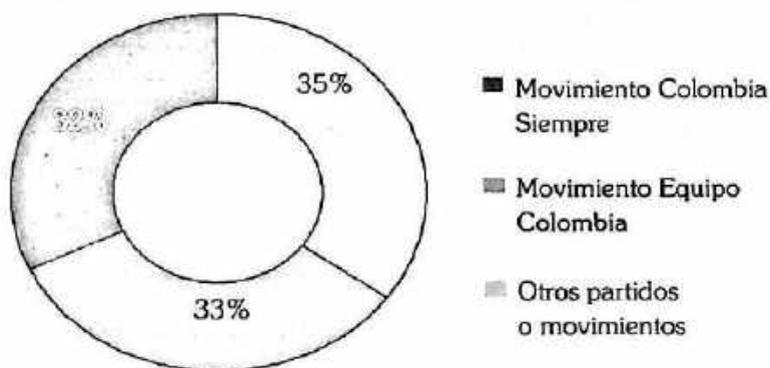
⁴ Esta se determina aplicando divisiones sucesivas (por 1, por 2, por 3, etc.) a todas y cada una de las votaciones de aquellas listas que cruzaron el umbral. De allí resulta una serie de cifras, que se ordena de manera descendente. La *n*-ésima cifra (siendo "n" el número de curules a proveer) es la cifra repartidora.

para el caso es de 6.440 votos), significa que a la lista de Luis A. Ramos le corresponderían 35 curules, a la de Navarro 33 curules y a la Vargas 32 curules.

Para la Cámara de Representantes, al aplicar el umbral del 50% de cociente (total de votos válidos sobre el número de curules a repartir), los resultados se encuentran en el anexo N° 1.

Alternativa N° 2: Para el caso de las listas por partido, si se aplica en el Senado el umbral del 2% de los votos válidos (que para nuestra hipótesis, aplicada a las últimas elecciones de congresistas, es de 182.872 votos), se tiene que de 64 partidos y movimientos que se presentaron a elecciones, solo nueve (9) partidos cruzan el umbral. el Partido Liberal obtendría 48 curules; el Partido Conservador, 15 curules; la Coalición Uribista, 10 curules; el Movimiento Nacional, 7 curules; el Movimiento Equipo Colombia, 5 curules; Colombia Siempre, 4 curules; el Movimiento Integración Popular, 4 curules; Cambio Radical, 4 curules; y otros partidos y movimientos (Antonio Navarro y Álvaro Iguarán), 3 curules.

Ejercicio 1: Composición del senado si la asignación de curules se hubiera hecho con los criterios de la reforma política



Alternativa 3: De la manera como se van desarrollando las relaciones políticas, funcionales y hasta personales dentro del Senado, se puede ir deduciendo cómo se armarían los grupos para

Ejercicio 2: Composición del senado si cada partido hubiese sacado una lista única



enfrentar las próximas contiendas electorales. Eso sí, hay que tener en cuenta la gran dinámica propia de estas relaciones, es decir que el ejercicio de conformación de los grupos es un análisis de lo que pasaría hoy, pues es posible que haya circunstancias que cambien las estructuras sugeridas.

De esta manera, con la ayuda de personas que conocen de cerca la composición del Senado se pensó que los grupos quedarían así: Partido Liberal con 1.8 millones de votos y 32 curules,

Ejercicio 3: Composición del senado por coaliciones



Polo Democrático con 880 mil votos y 15 curules, un grupo uribista (disidentes de Cambio Radical) con 860 mil votos y 15 curules, Partido Conservador con 700 mil votos y 12 curules, Cambio Radical con 643 mil votos y 11 curules, una lista pastranista con 530 mil votos y 9 curules, otros conservadores (Luis A. Ramos) con 336 mil votos y 6 curules, y cristianos e indígenas con 102 mil votos y sin curules, pues no cruzarían el umbral.

Alternativa 4: Es el mismo ejercicio de agrupaciones de la alternativa anterior, pero elaborado a partir de consultar a los funcionarios gubernamentales que tienen como tarea la de cabildear los proyectos del gobierno en el Congreso (ejercicio 4). Según esta fuente, los partidos y movimientos podrían tener la siguiente participación en el Senado: El grupo uribista obtendría 2.1 millones de votos, con las cuales podría asegurar 33 curules; el Partido Conservador, 1.5 millones de votos y 24 curules; el Partido Liberal, 1.1 millones de votos y 17 curules; el Polo Democrático, 880 mil votos y 13 curules; Cambio Radical, 580 mil votos y 9 curules; Equipo Colombia, 270 mil votos y 4 curules; los pastranistas, 115 mil votos y sin curules; y, por último, los cristianos, 81 mil votos y sin curules.

28. En las alternativas 2 y 3, el ganador sería el Partido Liberal por la base electoral con la que pueden contar para las tareas necesa-



	Movimientos con curul	Listas	Curules	Listas por curul
1	Movimiento Equipo Colombia	4	4	1
2	Otros partidos o movimientos	2	2	1
3	Alianza Nacional Popular (ANAPO)	1	1	1
4	Par. Socialdemócrata colombiano	1	1	1
5	Mov. Unionista	1	1	1
6	Mov. Ind. Renovación Abs. MIRA	1	1	1
7	Mov. de Salvación Nacional	1	1	1
8	Mov. Alternativa de Avance Social ALAS	1	1	1
9	Mov. Dejen Jugar al Moreno	1	1	1
10	Mov. Pol. por la Seguridad Soc.	1	1	1
11	Mov. Somos Colombia	1	1	1
12	Par. Vang. Moral y Soc. Vamos Col.	1	1	1
13	Mov. Comp.C. V.Cristiano Com. C4	1	1	1
14	Mov. Voluntad Popular	1	1	1
15	Partido Unidad Democrática	1	1	1
16	Mov. Ind. Frente de Esperanza Fe	1	1	1
17	Mov. Obr. Independ. Revol. MOIR	1	1	1
18	Mov. Cívico Independiente	1	1	1
19	Mov. Pol. Ciudadanos por Boyacá	1	1	1
20	Mov. Progresismo Democrático	1	1	1
21	Par. Nacional Cristiano (PNC)	1	1	1
22	Mov. Integración Popular (MIPOL)	5	4	1,25
23	Mov. Colombia Siempre	3	2	1,50
24	Partido Conservador Colombiano	25	13	1,92
25	Mov. Popular Unido (MPU)	4	2	2
26	Mov. Frente Social y Político	2	1	2
27	Mov. Nueva Fuerza Democrática	2	1	2
28	Mov. Alianza Soc. Indígena (ASI)	2	1	2
29	Mov. Fuerza Progresista	2	1	2
30	Mov. Nuevo Liberalismo	2	1	2
31	Mov. Ciudadano	2	1	2
32	Mov. Nacional	14	6	2,33
33	Coalición	17	6	2,83
34	Mov. RenovaciónAcción Laboral (Moral)	3	1	3
35	Mov. Convergencia Ciudadana	3	1	3
36	Mov. Nacional Progresista	3	1	3
37	Mov. Si Colombia	3	1	3

	Movimientos Sin Curul	Listas	Curules
41	Mov. Político Comunal y Comunitario Col.	6	0
42	Mov. Participación Comun. (MPC)	5	0
43	Mov. Reconstrucción Democrático Nacional	3	0
44	Mov. Defensa Ciudadana	3	0
45	Mov. de Participación Popular	3	0
46	Mov. Huella Ciudadana	2	0
47	Mov. Autonomía Ciudadana	2	0
48	Mov. Pol. Laicos por Colombia	1	0
49	Mov. Unión Cristiana (UC)	1	0
50	Mov. Autoridad Indígena de Col. (AICO)	1	0
51	Mov. de Renovación Democrática	1	0
52	Mov. Unidad Nacional Seguridad Social (Unámonos)	1	0
53	Mov. Colombia Mi País	1	0
54	Mov. Alternativa Democrática	1	0
55	Mov. Concertación Cívica Nacional	1	0
56	Mov. Conservatismo Independiente	1	0
57	Mov. Humbertista	1	0
58	Mov. Político ANUPAC Colombia	1	0
59	Partido del Socialismo Democrático (PSD)	1	0
60	Partido Indígena Colombiano (PIC)	1	0
61	Mov. Fuerza Colombia	1	0
62	Mov. Revolución Democrática	1	0
63	Mov. Liberal Independiente	1	0
64	Partido Popular Colombiano	1	0

rias; los grandes perdedores serían los conservadores y el propio presidente Álvaro Uribe.

29. Gana el Partido Liberal porque su potencial electoral les permite un caudal de votos que les asegura la mayoría en las cámaras. Así por ejemplo, el Partido Liberal cuenta entre sus filas con algo más de 20 dirigentes que pueden obtener –siendo pesimistas– un promedio de 40 mil votos cada uno, sumado a la votación, que todavía moviliza la bandera del partido, y unas pequeñas votaciones controladas por dirigentes cívicos locales, les permitiría una cuota mínima de 25 senadores, dentro de una potencial máxima de 48 curules.

La reforma política apunta a hacer más eficientes los partidos. Hay situaciones que si no se corrigen, pueden perjudicar el desempeño de los partidos en próximas elecciones, por ejemplo, la gran ineficiencia del Partido Liberal en términos de curules conseguidas por listas inscritas. Actualmente, es la organización que tiene el mayor número de curules en el Senado (29 curules, 29%), pero hay que tener en cuenta que estas curules se consiguieron con 148 listas (el 46% del total de inscritas), es decir, que el Partido Liberal consiguió una curul por cada 5 listas inscritas, siendo éste el que peor promedio tiene entre los movimientos que consiguieron curul.

Hay movimientos cuya relación entre curules y listas inscritas es de 1 (por cada lista inscrita, una curul), lo que denota eficiencia y, entre estos, se puede decir que Equipo Colombia es el movimiento más eficiente, pues tiene cuatro curules por cuatro listas que inscribió.

Otro indicador es el de "votos por curul" y relaciona el total de votos por cada movimiento con el número de curules conseguido. Así, da una idea de cuánto "costó" en términos de votos cada curul (Tabla de página siguiente).

Se encuentra aquí una disparidad, porque mientras que al movimiento que sacó su curul más "barata" (hablando, en términos de votos), le "costó" 40 mil votos, al que la sacó más "cara", le "costó" 152 mil votos, casi cuatro veces más que al primero. La reforma política regula esta situación, pues gracias a la cifra repartidora, todas las curules van a "costar" la misma cantidad de votos (entre las listas que crucen el umbral). Vemos, por ejemplo, que al Partido Conservador le "costó" cada curul la suma de 68 mil votos y al Partido Liberal, 93 mil votos.

Por su parte, los movimientos que pierden lo hacen porque, como está ocurriendo en el conservatismo, en una coyuntura de reforma política, cualquier amenaza de disidencia, se puede convertir en el punto de desaparición del partido. La manera como ha ido procediendo la dirigencia del partido Conservador ha llevado a que sectores tan importantes como Equipo Colombia –del senador Luis Alfredo Ramos– y Fuerza Democrática –liderada por el

DE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN A LA REPRESENTACIÓN DE LA CRISIS EN COLOMBIA

	Movimiento	Curules	Total votos	Votos por curul
1	Par. Nacional Cristiano (PNC)	1	40.460	40.460
2	Mov. Progresismo Democrático	1	41.672	41.672
3	Mov. Pol. Ciudadanos por Boyacá	1	42.954	42.954
4	Mov. Cívico Independiente	1	43.265	43.265
5	Mov. Obrero Independ. Revol. (MOIR)	1	45.703	45.703
6	Mov. Ind. Frente de Esperanza Fe	1	46.298	46.298
7	Partido Unidad Democrática	1	48.939	48.939
8	Mov. Ciudadano	1	51.504	51.504
9	Mov. Sí Colombia	1	55.835	55.835
10	Mov. Voluntad Popular	1	63.533	63.533
11	Mov. Integración Popular (MIPOL)	4	254.616	63.654
12	Mov. Comp.C.V.Cristiano Com. (C4)	1	65.294	65.294
13	Par. Vang. Moral y Soc.Vamos Col.	1	66.512	66.512
14	Partido Conservador Colombiano	13	885.263	68.097
15	Mov. Nacional	6	411.029	68.505
16	Mov. Somos Colombia	1	70.699	70.699
17	Mov. Político por la Seguridad Social	1	70.704	70.704
18	Mov. Dejen Jugar al Moreno	1	71.623	71.623
19	Mov. Equipo Colombia	4	297.538	74.385
20	Mov. Alternat. de Ava. Soc. (ALAS)	1	77.916	77.916
21	Mov. De Salvación Nacional	1	78.080	78.080
22	Mov. Nacional Progresista	1	80.300	80.300
23	Mov. Ind. Renovación Abs. (MIRA)	1	81.061	81.061
24	Mov. Unionista	1	85.713	85.713
25	Mov. Converg. Popular Cívica	1	85.764	85.764
26	Mov. Popular Unido (MPU)	2	172.717	86.359
27	Mov. Convergencia Ciudadana	1	91.131	91.131
28	Partido Liberal Colombiano	29	2.710.599	93.469
29	Mov. Nuevo Liberalismo	1	93.987	93.987
30	Coalición	6	565.222	94.204
31	Mov. Fuerza Progresista	1	96.787	96.787
32	Par. Socialdemócrata Colombiano	1	101.660	101.660
33	Mov. Alianza Soc. Indígena (ASI)	1	103.370	103.370
34	Otros Partidos o Movimientos	2	217.161	108.581
35	Mov. Cambio Radical	2	222.484	111.242
36	Alianza Nacional Popular (ANAPO)	1	119.022	119.022
37	Mov. Nueva Fuerza Democrática	1	124.130	124.130
38	Mov. Colombia Siempre	2	255.691	127.846

ex presidente Andrés Pastrana— dejen en vilo la capacidad de que el “oficialismo conservador” pueda mantenerse en sus curules.

30. Es evidente que, a pesar de los problemas que pueda tener el Acto Legislativo N° 1 de 2003, su aprobación se constituye en un avance importante para el ejercicio de la política en el país. Pero un avance a medias. ¿Cómo corregir los defectos? No hay duda de que buena parte del éxito o fracaso del Acto Legislativo depende de la ley de bancadas aprobada por el Congreso. No solo porque regula la actuación de las bancadas, establece las bases para que los partidos políticos determinen los procedimientos que deben regir internamente su actuación en ellas, sino, también —y sobre todo— porque reforma aspectos esenciales del funcionamiento del Congreso al modificar aspectos reglamentarios que impedían una acción transparente de los congresistas.

Sin duda, se trata de dos cambios significativos en la legislación colombiana que abrirán el camino hacia la reinstitucionalización de la política en Colombia. Es decir, al restablecimiento de los principios y las reglas de juego que rigen la acción política en el país. Para comenzar, la aplicación de los criterios establecidos en el Acto Legislativo 1/03 y en la ley de bancadas no solo impone una reducción del número de partidos (como consecuencia del establecimiento de un umbral) de 72 existentes, a un máximo de 10 partidos y movimientos políticos. Y eso, ya es un avance. También, y más estructuralmente, están forzando a “enseriar la política”. Es el punto de partida que le permitirá a los partidos organizarse y avanzar conforme a los requerimientos de los ciudadanos y a éstos a convertirse en actores definitorios de un escenario de cambio.

7. A MANERA DE CONCLUSIÓN

31. La reforma política cambia las reglas de juego político y electoral. Los escenarios 2 y 3 (los más probables) muestran cómo se favorece la organización partidista y el control político del Congreso sobre el Gobierno:

- i) Restablece el control de las dirigencias de los partidos en la confección de las listas a corporaciones públicas, y rescata el principio de responsabilidad política en las votaciones.
- ii) Modifica los patrones de configuración de las alianzas. Ya no podrán ser más volátiles, como ocurre en la actualidad. Los acuerdos políticos, que antes eran unipersonales, ahora estarán sometidos a la aprobación de las dirigencias políticas. Y cambiarlos va a ser cada vez más difícil. Las votaciones por el plan de desarrollo, por el presupuesto, o por los nombramientos de procurador, contralor o magistrados estarán sometidas a nuevas exigencias. Cambiarlas va a ser cada vez más difícil.
- ii) Asegura un cambio cualitativo en el debate parlamentario de los problemas y las decisiones nacionales y regionales. Obliga a los parlamentarios a votar en unidad y, salvo objeción de conciencia, la votación cuenta como la de una fuerza política, mayoritaria o minoritaria, pero fuerza política al fin y al cabo.
- iii) Y dificulta la aplicación de la ventaja de compra que actualmente mantiene el Gobierno. En adelante, si se quisiera comprar votos, tendría que "tranzarse" a todos los miembros de la bancada. Y pese al voto preferente, la obligatoriedad de actuar en bancada implica que, si quiere comprar votos, el Gobierno tendrá que "tranzar" a todos los miembros de la bancada. Y, salvo que primen éticas colectivas degradadas, la actuación en bancada implica sistemas de control cruzado entre los congresistas, de manera que la negociación será cada vez más difícil. Y, por otra parte, al tener que actuar mancomunadamente, en la bancada se establecen sistemas de control cruzado sobre las posibles compras de conciencia que vaya a hacer un gobierno del voto de un parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

- Cotta, Mauricio. 1996. "Los gobiernos". En: Pasquino Gianfranco. *Manual de Ciencia Política*. Versión española de Pilar Chavarrí, María Luz Morá, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Alianza Universidad Textos. Primera edición, octava reimpresión. Madrid.

- Dahl, Robert. 1993. *La Poliarquía*. Editorial Ref. México.
- Lipset, Seymour. 1992. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, Ciencia Política. Barcelona.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos (AUT). Madrid.
- Schmit, Carl. 1982. *Teoría de la Constitución*. Editorial Alianza. Madrid.
- Transparencia por Colombia. 2005. Citado por *El Tiempo*. Mayo 15 de 2005.

III

EL IMPACTO INSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN

Armando Estrada Villa

Profesor de la Universidad
Pontificia Bolivariana Medellín

El proyecto de reelección presidencial puede analizarse desde una doble perspectiva: la personal o la institucional. Mirarlo desde el ángulo del enfoque personal le resta posibilidad al debate, por cuanto no puede desconocerse que el presidente Uribe genera comportamientos pasionales entre seguidores y contradictores. Por este camino, al final, los argumentos se reducirían al amor o desamor que sienten los colombianos frente al primer mandatario. Y como afecto y odio son emotivos y sentimentales, centrar la discusión en lo personal le cierra el paso a la argumentación racional y desprevenida. Además, si se parte del hecho cierto de la fragilidad consustancial del ser humano es preferible fortalecer las instituciones y no tanto a las personas, por importantes que sean y por buenas intenciones que tengan; máxime cuando el desarrollo político al que han llegado las naciones más desarrolladas, que nosotros debemos anhelar, no hace nada distinto que producir instituciones, de la misma manera que el desarrollo económico produce riqueza. O sea, que si de verdad queremos en Colombia entrar a la vía del desarrollo político, más que depender de seres providenciales, tenemos que crear, ampliar y perfeccionar las instituciones democráticas.

El estudio del tema lo voy a realizar guiado por la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política y también, en alguna medida, por el libro *Reelección: que el pueblo decida*, de José Obdulio Gaviria

Vélez¹. Lo hago en torno a estos dos textos porque son las únicas defensas conceptuales que tiene la reelección entre nosotros. La justificación teórica no es abundante, ya que es muy poco lo que se ha escrito, y son básicamente estos dos documentos los que permiten formular unos comentarios sobre la propuesta de reelección inmediata.

En primer lugar, se afirma, de manera reiterada, que tenemos que acudir al derecho comparado. Así, la exposición de motivos en los porqués del proyecto dice: “En Europa y en Estados Unidos –paradigmas del constitucionalismo– se admite la elección sucesiva inmediata”. Más adelante agrega: “La posibilidad de elección del mandatario en ejercicio rige en la mayoría de las democracias representativas de hoy”. Como ejemplos a imitar se citan los casos de los Estados Unidos y de Europa. Es curioso que se pida que nos comparemos con naciones diferentes a la nuestra y no con aquellas a las que más nos parecemos.

Y es que las diferencias y desigualdades con Estados Unidos y Europa son enormes en cuestiones fundamentales. Si miramos, desde el punto de vista de la cultura en general y de la cultura política en particular, cualquier tipo de comparación con ánimo imitativo no tiene mayor validez. Estados Unidos es hijo de la Ilustración y de la Reforma Religiosa y constituye la más cabal aplicación del capitalismo. Por su parte, Europa produjo la Ilustración, generó el Estado de Derecho, tal como lo conocemos hoy en día, dio forma a la modernidad y puso en práctica el funcionamiento de la democracia. Y nosotros, en cambio, somos hijos de la Contrarreforma, del pensamiento supérstite de la Edad Media y del feudalismo.

En el plano político, Estados Unidos es un sistema presidencial igual que el nuestro, con la diferencia de que ellos funcionan como república federal y no centralista; allá, los Estados de la Unión tienen soberanía sobre ciertos asuntos y gozan de completa autonomía fiscal, administrativa y política, cuando nuestros gobernadores y alcaldes son unos pordioseros ante el Gobierno central; allá, el sistema electoral es mayoritario y se escogen, por mayoría simple en cada Estado, los miembros del colegio que elige presidente y también

1 José Obdulio Gaviria Vélez, *Reelección: que el pueblo decida*, Planeta, Bogotá, 2004.

designan el Congreso por mayoría, cuando entre nosotros al presidente lo elige directamente el pueblo en doble vuelta y el Congreso es seleccionado por un método proporcional; allá hay funcionarios vitalicios como los magistrados de la Corte Suprema, cuando en Colombia no hay funcionarios que tengan ese carácter. De suerte que las diferencias, que tenemos con ellos, son sustanciales.

Si miramos a Europa, encontramos que no hay gobiernos con sistema presidencial, a excepción de algunos países del antiguo Pacto de Varsovia. Las llamadas democracias maduras son sistemas parlamentarios, lo que constituye una distinción de fondo, puesto que el jefe o presidente de Gobierno es elegido por el Parlamento y no de manera directa por el pueblo como ocurre en la mayoría de sistemas presidenciales. Allá tienen unos parlamentos muy poderosos, elegidos, en unas partes, de manera proporcional (España), en otras, por mayoría simple igual que en los Estados Unidos (Inglaterra) y, en otros, por mecanismos mixtos (Alemania y Francia).

Otra diferencia es que en el sistema parlamentario —el Parlamento, Congreso, Cortes o Asamblea Legislativa— tiene mucho poder, y aun en un sistema presidencial, como el de Estados Unidos, el Congreso es fuerte y maneja también el poder. En tanto que, entre nosotros, el Congreso de la República es débil, no maneja los hilos del poder real, no dispone de mayor autonomía frente al Ejecutivo y la experiencia muestra como, con la entrega de auxilios y de puestos, lo convierten en subalterno del Gobierno. Pero, además, en el sistema parlamentario, el Parlamento, en ejercicio de su capacidad institucional, puede votar la moción de censura al Gobierno y, así, lo obliga a que se disuelva y llame a elecciones anticipadas.

La exposición de motivos no se detiene a establecer una comparación con los similares a nosotros. Con los que fuimos descubiertos por España o Portugal, con los que surgimos a la vida independiente por la misma época, es decir, que no nos compara con los iguales desde el punto de vista de la cultura y de algunas estructuras políticas, sino con los disimiles. Y es que el cotejo no debe hacerse sólo con los mejores, con quienes nos llevan ventaja, sino también con los iguales, con quienes son más parecidos a nosotros en el grado de

desarrollo político y económico. El análisis del derecho comparado nos debe llevar a observar también la experiencia de Perú, Venezuela, Argentina, República Dominicana, Brasil y Ecuador. Lo que posibilitará saber dónde ha funcionado bien y dónde mal la reelección presidencial e igualmente qué costos ha tenido su implantación y funcionamiento.

Este texto hace una afirmación que merece examinarse:

Parece argumento serio contra la reelección el riesgo de la utilización de los recursos del poder para perpetuarse en él. En sociedades de escaso desarrollo educativo, predominantemente rurales y sometidas al control ideológico o policivo despótico, la prohibición se impone como garantía de la libertad electoral y la igualdad en la competencia política.

Es inexplicable que este sólido argumento no trate de ser refutado con solvencia intelectual en el texto de la exposición de motivos, ya que contiene las razones fundamentales que alimentan la oposición al proyecto. Pues resulta claro que la reelección rompe la competitividad, induce al abuso del poder y reduce la libertad del elector.

Requisitos esenciales para que un sistema pueda tenerse por democrático son los siguientes: una competitividad real por el poder político entre individuos y partidos o movimientos; la escogencia de los líderes y las políticas por medio de elecciones libres, periódicas y justas; la existencia de libertades y derechos civiles y políticos suficientes para asegurar la plenitud de la competitividad y la participación políticas. Por eso, para los grandes teóricos de la democracia como Bobbio, Sartori, Dahl, Huntington o Schumpeter la competitividad es fundamental. Y frente a nuestra situación, cualquiera válidamente puede preguntarse: ¿Habrá de verdad disputa por el poder con la posibilidad de reelección tal como está planeada en Colombia? ¿Serán competitivos los candidatos que se enfrenten al presidente en ejercicio?

La competencia por la obtención de votos no puede entenderse solo en beneficio de los electores en la selección de sus líderes, sino que hay que entenderla también a favor de los que aspiran a ser seleccionados. Tienen, pues, que estar en condiciones de igualdad

tanto los que van a elegir como los que quieren ser elegidos. Es de la única manera en que se garantiza el cumplimiento de este principio básico de la democracia.

En Colombia, el Presidente de la República que desee ser reelegido va a esa competencia en situación de manifiesta e indiscutible superioridad sobre cualquier otro candidato. El presidencialismo fuerte y rígido que impera entre nosotros le otorga al presidente en ejercicio tal preeminencia y ventajas que lo hacen casi invencible. Y es que aquí el presidente puede controlar con gran facilidad al Congreso. La nómina oficial y el presupuesto son las herramientas usadas para alcanzar ese propósito. Aquí, el mandatario puede convertir a la empresa privada en su aliada incondicional, mediante el uso de mecanismos que le permiten influir en la marcha de los negocios y en los balances de las compañías. Aquí, los medios de comunicación, sobre todo los televisivos, no ejercen su función crítica porque temen caer en desgracia con el Gobierno y, entonces, obran como caja de resonancia de todo lo que éste realice. Aquí funcionan, adscritos a ministerios e institutos, los fondos de cofinanciación que hacen que, en materia económica, gobernadores y alcaldes dependan, en la práctica, del presidente, pues no hay posibilidad de que ejecuten obras de envergadura en departamentos y municipios sin el apoyo financiero del Gobierno Nacional. Aquí los proyectos de ley más importantes son de iniciativa exclusiva de los ministros de Estado. Aquí, el presidente, a diferencia de Estados Unidos, por ejemplo, no tiene que someter ningún nombramiento a ratificación del Congreso.

Robert Dahl habla de los recursos políticos² que pueden utilizarse para influir directa e indirectamente sobre la conducta de las personas. Los principales son: fuerza física, armamento, dinero, riqueza, bienes y servicios, recursos productivos, ingresos, estatus, honor, respeto, afecto, carisma, prestigio, información, conocimiento, educación, comunicación, medios de comunicación, organizaciones, posición, orden legal, control sobre doctrinas y valores, votos, y muchos más. Un recurso político puede distribuirse con igualdad

2 Robert Dahl, *La democracia Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 199.

como ocurre con los votos en una democracia; pero también puede concentrarse en una persona o grupo, como ocurre en Colombia con el Presidente de la República. Por eso, no cabe la menor duda de que se presenta una desproporción impresionante en los recursos políticos que puede emplear un presidente en ejercicio y los recursos políticos que podría utilizar un ciudadano candidato, por eminente e importante que sea. De esta forma, se rompe el principio de la competitividad, se desfigura la democracia y se desconoce la igualdad en el punto de partidas entre las candidaturas en disputa al tener una de ellas más recursos políticos a su disposición.

Otro aspecto importante al que se refiere la exposición de motivos tiene que ver con el riesgo cierto y real de que un gobernante utilice el poder para perpetuarse en él, lo que quebrantaría la libertad del votante y fracturaría la igualdad de los candidatos. Este es un aspecto central en el que hay que mirar la experiencia de otros países para saber que el riesgo existe y que son muchos los casos que ilustran sobre abusos del poder para mantenerse en él. Y no solo en el caso de dictadores, sino también de presidentes elegidos democráticamente. Lo estamos viendo con Hugo Chávez en Venezuela, que utilizó el poder para ganar el referendo revocatorio. Lo vimos con Alberto Fujimori en el Perú, quien destituyó la Corte Suprema de Justicia y reformó la Constitución para hacerse reelegir. Lo vimos en República Dominicana con Hipólito Mejía, que, aunque abusó, como el que más del poder, no logró la reelección. Este hecho lo recoge José Abdulío Gaviria en su obra³. Quien lea el discurso de posesión del presidente Fernández y los documentos que se han publicado sobre la campaña electoral dominicana, reconocerá el abuso fenomenal del poder en que incurrió Hipólito Mejía y notará el daño tan profundo e irreparable que produjo a su nación en la búsqueda de continuar en el poder. Lo cierto es que el día de elecciones el pueblo decidió no elegirlo, pero el perjuicio ya se había producido. El pueblo castigó al candidato presidente, pero su campaña electoral fue el reino del despilfarro y la irresponsabilidad en el manejo de su país. De ahí que pueda preguntarse con lógica: ¿Por qué no evitarle esas situaciones a

3 J. Gaviria, *Op. cit.*, p. 174.

los pueblos, por qué dejarlos que elijan al final cuando ya los presidentes reeleccionistas han arruinado a sus naciones? ¿Por qué no impedir que un presidente, con unas aspiraciones desmedidas de poder, trate de perpetuarse utilizándolo abusivamente? ¿Por qué dejar, a ciencia y paciencia, que se produzcan crisis ligadas al proyecto reeleccionista de un presidente como la que está viviendo República Dominicana o la que viven desde antes Perú y Argentina? ¿Por qué Colombia no aprende de esas ilustrativas experiencias?

Se dirá que a nosotros eso no nos ocurrirá. Que somos mejores, que estamos inmunizados contra los excesos de los gobiernos y que la democracia colombiana es más sólida que la de esos países. Pero no puede olvidarse que el abuso del poder no es dominio exclusivo de los países subdesarrollados. Recuérdese que el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, utilizó a la CIA y al FBI para expiar ilegalmente la campaña demócrata, con el fin de conocer sus estrategias y contrarrestarlas para mantenerse en la presidencia. El desenlace de esa trampa fue doloroso para Estados Unidos y constituye unos de los hechos más vergonzosos de su vida republicana. En este orden de ideas, es pertinente citar a Gabriel García Márquez cuando afirma que el poder "era un vicio sin término cuya saciedad generaba su propio apetito"⁴.

También afirma la exposición de motivos que somos una democracia madura, lo que nos pondrá a salvo de posibles abusos. Al respecto, afirma que "el componente cada vez más dinámico de nuestro electorado, lo integran sectores ciudadanos difícilmente manipulables" y luego agrega: "Colombia, una democracia madura, tiene la historia electoral más estable y larga de América Latina", pues todos quisiéramos que esto fuera cierto. Pero no. Tanto el presidente Uribe en sus discursos contra la politiquería, la corrupción y el clientelismo, como el análisis del comportamiento electoral colombiano llevan, por desgracia, a conclusiones menos optimistas.

El primer mandatario, en su campaña electoral, convenció a los colombianos que había que erradicar los vicios de la política y dedi-

4 Gabriel García Márquez. *El otoño del patriarca*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996, p. 286.

có parte importante de los puntos de su Manifiesto Democrático al compromiso de luchar contra la corrupción, la politiquería y el clientelismo. En su discurso "Mano fuerte, corazón grande", que constituye su programa de gobierno, se ocupa del tema con el mismo énfasis. Ya como presidente, presenta el "Referendo contra la corrupción y la politiquería" a consideración del Congreso. Sus intervenciones en defensa del referendo mostraban que Colombia corría peligro de hundirse si no se cambiaban las costumbres y prácticas de sus dirigentes políticos. Estaba el primer mandatario convencido de que la clase política no estaba a la altura de sus compromisos y deberes, que obraba con ligereza ética y que hacía prevalecer sus intereses particulares sobre los colectivos del país. En suma, admitía que ésta había colocado al Estado a su servicio y que sus prácticas corruptas habían minado la confianza en las instituciones. La calidad de los líderes es una forma de medir el grado de madurez de una democracia. Si en Colombia, a juicio de su presidente, los líderes políticos son corruptos, clientelistas y politiqueros no es convincente que se afirme que tenemos ya suficiente madurez democrática. Y eso que no nos detendremos en el proceso 8 mil y en sus implicaciones políticas y morales.

Y si estudiamos la forma en que se efectúa el trabajo político, la situación se torna más preocupante. En muchas partes del país la compra de votos es práctica común y corriente; en otras, el voto es constreñido por la fuerza de las armas; y, en casi todas, el clientelismo es la manera de relacionar políticamente unos actores que dispensan favores y otros que los reciben en condiciones de desigualdad, lo que riñe con la ciudadanía. Esta práctica hace que la contraprestación al apoyo político recibido por el "patrón", cacique o jefe se manifieste en recompensas cuantificables en dinero como son los auxilios y subsidios y también con la designación para algún cargo público.

La madurez democrática exige plena capacidad de los ciudadanos para decidir libremente frente a las opciones políticas, lo que entre nosotros es impedido por la compra de votos, el clientelismo y la fuerza; respeto por los derechos humanos, lo que no se presenta por la acción de los grupos al margen de la ley, hasta el punto de que somos de los primeros países del mundo en índice de homicidios,

narcotráfico, secuestros y desplazamientos forzados; la existencia de partidos y movimientos de oposición, cuya misión no sea satanizada desde el poder, en lo que tenemos déficit, ya que no se tiene un estatuto serio de la oposición, quien gana las elecciones presidenciales se dedica a cortejar a quien pierde con puestos y gabelas para, así, no tener controles y, además, nuestra cultura política suele calificar de apátrida a la oposición y no le reconoce importancia a su papel; la disponibilidad de fuentes alternativas e independientes de información, lo que no satisfacemos porque existe un oligopolio en televisión, propiedad de dos grupos económicos, e igualmente porque el gobierno controla las fuentes informativas en todo lo que tiene que ver con el sector público. Hasta en el campo educativo arrojamos sensible carencia: apenas el 30% de los colombianos ha cursado el bachillerato.

No puede, pues, alegarse válidamente una pretendida madurez democrática en el país con el objetivo de justificar la reelección. Quien lea el programa político del presidente Uribe y observe sus actuaciones en el primer año de gobierno, llega a la conclusión de que los dirigentes políticos colombianos no han tenido interés en producir una buena democracia. Y si a esto se agrega el resultado de investigaciones de estudiosos de la política y las decisiones de la Procuraduría y la Fiscalía, en materia de corrupción, debe aceptarse que nuestra clase política adolece de tan graves fallas que, en manos de ella, no puede funcionar una democracia madura. Además, sabemos, como ya está dicho, que, en muchos lugares, el elector no tiene libertad para escoger, que en el país no funciona la oposición, que no disponemos de fuentes alternativas de información, que todavía no existe una cultura debidamente arraigada de respeto a los derechos humanos. Es cierto que se han presentado importantes avances. Imposible desconocerlos. Pero infortunadamente no tantos, ni tan definitivos como para que aceptemos, sin discusión, el calificativo de democracia madura y estable con que quieren vendernos la reelección.

Pero deben apreciarse otros elementos de análisis relacionados con un cambio tan importante en la estructura del poder. La reelección puede romper la neutralidad del Estado. El presidente candidato no será árbitro, mediador, amigable componedor o conciliador en

los conflictos económicos, políticos o sociales entre sus compatriotas. Como vamos a tener un presidente centrado en sacar adelante su propio proyecto político, va a estar comprometido con sus partidarios y seguidores y va a establecer distancia, por decir lo menos, con sus críticos y contradictores. Como será parte de los conflictos, su gestión buscará fortalecer los individuos, partidos y movimientos que lo respalden y será indiferente, cuando no censor, con quienes se le opongan. Por este camino, el Estado colombiano romperá la neutralidad que, por principio, debe tener, como quiera que su jefe no será el responsable supremo de la eliminación de las desigualdades, ni estará consagrado a buscar la equidad y la igualdad de oportunidades para todos, puesto que si el presidente es candidato tendrá preferencias y malquerencias.

Poco se ha reparado que, en Colombia, el presidente es jefe de Estado y de Gobierno a la vez. El jefe de Estado es el símbolo, el garante y el representante de la unidad nacional, que por tener este carácter se coloca por encima de las diferencias de los partidos y por encima de las divisiones. En cambio, el jefe de Gobierno dirige el país y sus funciones están ligadas a los símbolos partidistas o de grupo, pues fue elegido para gobernar a nombre de una ideología y de un partido o movimiento. En otros países el portaestandarte de la unidad nacional es el rey, la constitución o la bandera, el escudo y el himno nacionales. Aquí es el Presidente de la República. Imaginémonos un jefe de Estado en campaña electoral. ¿Será, en ese momento de tensión y competencia, de veras, el símbolo de la unidad nacional siendo él protagonista del enfrentamiento? ¿Tendrá la suficiente capacidad de convocatoria sobre quienes le están compitiendo? ¿Se quedará el país sin un jefe de Estado pleno durante los meses que dure la campaña electoral?

Como la defensa del proyecto reeleccionista está sustentado en el nombre del presidente Uribe, hay que advertir que el diseño de las instituciones no puede tener un carácter personal y que debe partirse no de la mejor alternativa, sino de la peor o, al menos, de la posible. Huntington nos explica cómo los Padres Fundadores partieron de la desconfianza y ambición que reinaba entre ellos para diseñar la Constitución de los Estados Unidos⁵. Como Uribe es buen

gobernante quieren cambiar la Constitución para mantenerlo en el poder cuatro años más, pero olvidan que después de Uribe puede llegar uno malo. Nosotros no estamos vacunados contra la elección de presidentes malos. Así que la reelección es para los presidentes buenos y también para los malos. Y con un poder tan desmesurado como tiene el presidente de Colombia es altamente probable que un presidente clientelista y mañoso se haga reelegir y pase por encima de mejores candidatos.

Insisten los defensores de la reelección en el tema del período, pues consideran que cuatro años es muy poco. En realidad cuatro años puede ser un período reducido para un presidente bueno, pero una eternidad para un presidente malo. Y como nosotros no estamos inmunizados en materia presidencial, hay que mirar las dos caras de la moneda, pues es posible tener presidentes buenos y malos. Y unos y otros pueden intentar ser reelegidos. Pero la fuerza aparente de este argumento se apoya en las personas y no en las instituciones. Así se reconoce expresamente en la exposición de motivos: "Parece inevitable asociar la propuesta de abolir la norma prohibicionista de la elección del Presidente en ejercicio, con el horizonte y la imagen del presidente actual". No es sano, desde el punto de vista de la estructuración del Estado, que la influencia personal del presidente sea la razón del prestigio de la institución, en lugar de ser la institución la que garantice la influencia del presidente. Además, la continuidad y estabilidad de las políticas públicas no puede depender necesariamente de las personas, dada su vulnerabilidad y frágil consistencia.

Unos pocos ejemplos nos demuestran por que hay que preferir fortalecer las instituciones. En Italia están celebrando el récord de duración a que llegó el mandato del primer ministro Berlusconi. Lleva tres años y ocho meses. Nadie, desde 1945, había durado tanto en el poder. Es un período corto, desde luego, pero otros primeros ministros han durado menos. Con todo y esta manifiesta inestabilidad, el país ha funcionado y es uno de los de mayor crecimiento en Europa. De paria, al terminar la Segunda Guerra Mundial, avanzó hasta convertirse hoy en una de las mayores potencias del mundo, debido a la fortaleza de sus instituciones. No puede decirse que este

sea el ideal, pero lo cierto es que con instituciones sólidas, los períodos cortos no impiden el progreso y desarrollo de las comunidades.

El asesinato del presidente Kennedy privó a Estados Unidos de una figura estelar. Lyndon Johnson asumió el poder, siguió adelante con el programa del partido demócrata, realizó una magnífica obra social y, sobre todo, el país siguió funcionando. ¿Por qué un hecho tan grave no tuvo mayores repercusiones? Por el vigor de sus instituciones y no tanto de sus gobernantes. En la Unión Soviética ocurrió algo similar. Lenin, el líder de la revolución rusa, murió víctima de un atentado. Las instituciones operaron, Stalin lo sucedió y la Unión de Repúblicas mantuvo su marcha hacia el socialismo.

Cuando se depende de los hombres, la situación puede ser distinta. Ghandi, uno de los hombres más importantes en la historia de la humanidad, conquistó la independencia de la India y cuando fue asesinado el país se volvió un completo caos. Como no disponían, los indios, de unas instituciones fuertes, todo dependía de Ghandi y sus compañeros de lucha. Simón Bolívar también sirve de ilustración: "Aré en el mar y edificué en el viento", dijo en su última proclama. Quiso construir la Gran Colombia, pero como la ejecución de tal proyecto estaba bajo su autoridad personal, en el momento en que surgen problemas y flaquean sus energías, fracasa. Era un sueño genial que estaba sustentado en el prestigio y capacidad de El Libertador, y no en la solidez institucional. Para terminar dos casos más cercanos a nosotros. Jorge Eliécer Gaitán y Luis Carlos Galán sirven igualmente de ejemplo sobre cómo la muerte termina en definitiva con ambiciosos proyectos políticos, puesto que dependían de la vida de los dos líderes y no de la vitalidad de las instituciones, sus asesinatos significaron también el fin de sus propuestas de cambio.

Estos casos demuestran que, cuando las instituciones tienen fortaleza, la muerte no acaba con los proyectos y que continúan su marcha a cargo de otros dirigentes, pero cuando prima el prestigio de las personas sobre el de las instituciones, el fallecimiento de los líderes estanca el desarrollo de los proyectos y produce frustración. Por eso, más que el culto a la personalidad o a la entronización de hombres providenciales, en Colombia, tenemos que robustecer las

instituciones, ya que las democracias maduras del mundo se mueven no por personalismos sino a causa de su fortaleza institucional. Si de ellas vamos a copiar algunas de sus prácticas, copiemos las más positivas. Y si de madurez se trata, pareciera que no hay tal cuando se quiere unir el porvenir de la nación a la reelección de una persona. Por ello, no puede aceptarse el dilema que nos plantean de reelección o catástrofe.

Finalmente, es necesario tocar el problema ético que implica el trámite de la reelección inmediata. La reforma constitucional está diseñada para reelegir al actual mandatario, y su concepción, discusión y defensa se fundamenta en la coyuntura de las encuestas. No causa buena impresión que se modifiquen las reglas de juego para beneficiar al presidente en ejercicio, ni que reformen la Constitución en función de sus aspiraciones personales, ni mucho menos que se utilicen los recursos del Estado para inducir a los congresistas a que voten el proyecto de acto legislativo. Si la reelección es tan buena pudo defenderse sola, por sus bondades intrínsecas, sin requerir la acción de ministros sonsacando con dádivas y promesas a los parlamentarios. Pero lo real es que estamos ante una reforma con nombre propio, con beneficiario sabido, motivada exclusivamente para ampliarle el poder al actual presidente. Esto nos coloca ante un debate electoral con reglas ciertas y también con resultados previsibles y casi ciertos. Lo extraño en todo esto es que el hoy presidente, en su condición de candidato, rechazó expresamente la reelección, con argumentos serios, por el riesgo que implicaba para la democracia, pues veía posible que se utilizara el poder, por quien lo estuviera ejerciendo, para perpetuarse en él. El presidente Uribe cambió y su opinión en la actualidad es otra. Lo que no convence es que el cambio, un asunto tan trascendental, sea para su conveniencia, pues es claro que en las condiciones actuales será el beneficiario de la reforma constitucional que permite la reelección.

En conclusión, el estudio de legislación comparada debe hacerse simétrico, no solamente con los más avanzados como Estados Unidos o Europa, sino también con los iguales a nosotros como Perú, Venezuela o Argentina. No puede perderse de vista que la competitividad corre el riesgo de eliminarse por las ventajas que tie-

ne el presidente en ejercicio, lo que puede significar el desconocimiento de uno de los principios básicos de la democracia. Debe reconocerse el peligro cierto y real de abuso del poder, ya que, quien lo ejerce, podría utilizarlo para perpetuarse en él. Por todo lo dicho puede afirmarse que el proyecto de reelección puede restringir la democracia, cuando lo que se requiere es ampliarla, profundizarla y fortalecerla. Y esto solo se consigue dándole vigor a las instituciones y no mediante personalismos que pueden llevar a la creencia de que hay seres providenciales o a la práctica de cultos a la personalidad.

APÉNDICE

EL COSTOSO TRÁMITE DE LA REELECCIÓN

El proyecto de reelección continúa su recorrido triunfal. La aplaudidora uribista de nuevo se deja ver y ya nada la frenará. Tendremos el acto legislativo que autoriza la reelección aprobado en diciembre y al país dispuesto a iniciar, con excesiva anticipación, la campaña presidencial del 2006. De ahí que resulte conveniente analizar la forma en que ha transcurrido su trámite y los costos que ha tenido.

Resulta difícil encontrar un proyecto de acto legislativo que produzca tantos efectos durante el proceso de discusión. Debido a ello se observan cambios notables en la política colombiana y, de manera fundamental, en sus principales protagonistas: en la conducta del presidente Uribe, en el funcionamiento y estructura de los partidos políticos, en la operación del Congreso de la República y en la misma opinión.

En primer lugar, la transformación más importante se presenta en el primer mandatario. Es lamentable que el presidente Uribe hubiera abandonado sus ideales y programas. Del candidato comprometido a desterrar el clientelismo, la corrupción y la politiquería y del presidente impulsor del referendo contra la politiquería y la corrupción, pasamos al hombre transaccional con los politiqueros y clientelistas, que tanto daño le han hecho al país con sus costumbres

y comportamientos. Del dirigente que promovió la revocatoria del mandato del Congreso, llegamos al presidente que negocia con los congresistas y se compromete a atenderles sus peticiones de puestos y auxilios. Del ejecutivo autónomo que iba a colocar al Parlamento en su lugar, retornamos a épocas de intercambio clientelista y, de esta manera, la designación de sus colaboradores y la asignación del gasto público tendrá que negociarse con el Congreso. Y así es como estamos viendo, de nuevo en acción, la contraprestación entre Ejecutivo y Legislativo: votos a favor del Gobierno a cambio de burocracia y aportes de presupuesto para los parlamentarios. Y, por este camino, la politiquería, el clientelismo y la corrupción se van a enseñorear otra vez para que así los colombianos perdamos la magnífica oportunidad que significaba Álvaro Uribe de arrasar estas dañinas prácticas políticas.

El caso de Yidis muestra hasta dónde ha llegado el Gobierno en su búsqueda de votos. Esta parlamentaria se comprometió públicamente con una postura política. Como no coincidía con la del Ejecutivo fue sometida a un acoso hostigante por parte de varios ministros hasta que dio el brazo a torcer. Resulta curiosa una conducta estatal que enseña a menospreciar el honor y a deprimir la personalidad, que fue precisamente lo que ocurrió con Yidis. Y también es extraño que el Gobierno la haya obligado a que violara el compromiso adquirido, en trueque por unas dádivas. Mal y deseducador ejemplo le dan a la Nación con estos comportamientos, ministros y congresistas, en donde el honor se subasta y la palabra pierde todo valor.

Sobre los partidos políticos también ha producido consecuencias. El Partido Liberal está dividido por razones personales y también por la incapacidad de muchos de sus dirigentes de estar por fuera del poder; varios senadores fueron sancionados por indisciplina, y hoy dudan si se van o se quedan dentro del liberalismo; su dirección es desconocida porque el Gobierno le quita parlamentarios y, así, le quita influencia; las decisiones de su junta de parlamentarios son burladas cuando no les gustan a los que pierden en el ejercicio democrático interno y se rebelan con el argumento del libre examen y disenso. En fin, el proyecto de reelección tiene al partido, otrora mayoritario, en un grave aprieto del que no se ve una salida fácil.

Por su parte, el conservatismo tampoco muestra buena salud. Se ha convertido en un apéndice del presidente Uribe, que se reclama socio del Gobierno, pero no lo han tratado como tal. Es raro que a un partido, que acompañó al candidato en su campaña, no lo tengan en cuenta para gobernar y lo obliguen a presionar para que sus aspiraciones sean atendidas. Lo necesitan para que vote por los proyectos, pero no para que forme parte de la administración. Y, así, con el afán por tener militantes suyos en el Gobierno, se ha desdibujado y clientelizado. Busca con ansiedad unos puestos, pero pierde horizonte y vocación de poder. Manifiesta a diario su impotencia para construir una candidatura presidencial y, desde ya, sus directivas aceptan que no tienen otra opción que respaldar a Uribe. Además, como no está inmunizado contra la división, ya aparecen señales inequívocas de que también va a fragmentarse.

El Congreso también sufre su propia metamorfosis. De corporación diligente y comprometida, que mereció los mayores elogios durante el primer año del presidente Uribe, se convirtió en parsimoniosa, confusa y desordenada, no exenta del ánimo chantajista. Sus relaciones con el Gobierno, basadas en la contraprestación clientelista, son tensas y desconfiadas. El incumplimiento de las promesas que el Gobierno le hizo lo tiene molesto y limita su actividad, hasta tenerlo semiparalizado. Y lo nocivo de esta forma de relacionarse es que el Congreso se convierte en subalterno del Gobierno, que trabaja en búsqueda de recompensas. Pero que si éstas no llegan, estanca sus labores. Lo que parece estar ocurriendo. De ahí las dificultades para integrar el quórum y las facilidades para desintegrarlo. Esto es nocivo porque los proyectos fundamentales para el país corren el riesgo de ser rechazados o de salir tan mutilados que tendrían poca utilidad.

Y en lo que respecta a la opinión pública, ésta sigue siendo favorable al presidente, aunque empiezan a notarse algunas alteraciones. El optimismo ha disminuido, la calificación que le da al Gobierno, en ciertos asuntos, rebaja y el respaldo al presidente empieza tímidamente a resentirse.

El trámite de la reelección tuvo costos. Las negociaciones para sacarla adelante redujeron la capacidad de gestión del Presidente y

tienen postrado el Congreso. De excelente presidente en ejercicio, pasamos a un presidente candidato en campaña electoral. Así mismo, se constituyeron en factor de polarización que fortaleció el clientelismo, dividió al partido liberal y amenaza con fragmentar al conservatismo. Sus efectos perversos están, pues, a la vista. Y eso que la función apenas comienza.

IV

CONTRIBUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA

Darío I. Restrepo Botero

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

¿Profundizar la descentralización puede contribuir a la solución de la crisis política y económica o, por el contrario, se requiere acrecentar la recentralización para tratar de pasar el difícil momento fiscal y político actual? Esta pregunta alimenta el debate coyuntural sobre la relación entre descentralización, gobernabilidad y legitimidad, entendida aquí gobernabilidad como capacidad de ejercer el poder, y legitimidad como capacidad de convocar el consentimiento con los principios básicos de ese poder.

Sin embargo, toda propuesta sobre la coyuntura supone un balance implícito o explícito de las tendencias históricas en las relaciones entre descentralización y crisis política y económica. Al tiempo, proponer para la coyuntura, afecta de dos maneras, a mediano y largo plazo. Primero, porque lo condiciona y así lo anticipa y, segundo, porque se hacen recomendaciones, incluso plausibles de consideración en una coyuntura de fuerzas, pensando en una orientación estratégica del tema a mediano plazo.

1. BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN, 19 AÑOS DESPUÉS

No podría sino ser complejo el balance de la descentralización después de casi dos décadas de inicio como fuerza motora de la reforma del Estado en 1986, bajo el gobierno de la "Apertura Democrática" del presidente Belisario Betancur. Para facilitar la exposi-

ción y la consideración crítica de las valoraciones aquí expresadas, organizamos dicho balance por impactos contradictorios.

MAYOR REPRESENTATIVIDAD Y MENOR REPRESENTACIÓN

Suelen reconocerse tres fenómenos atribuidos a la descentralización política, y valorados como positivos, pues acrecientan los grados de representación, en un país en donde se generó, en las décadas del setenta y ochenta, un consenso según el cual la estrechez del sistema político se interpretó como causa directa de la crisis de legitimidad del sistema político, así como de la insubordinación social y la insurgencia armada:

- La apertura del mapa electoral por abajo, es decir, la conquista de concejos, asambleas, gobernaciones y alcaldías por parte de movimientos políticos diferentes al bipartidismo tradicional e incluso a toda agrupación partidista de carácter nacional¹.
- La organización gremial de intereses territoriales –Federación Colombiana de municipios (FCM) y la Federación de Gobernadores de Colombia (FGC)–, lo que constituye una innovación porque la clásica división partidista nacional se enriquece con una representación suprapartidista de los intereses gremiales de las entidades territoriales ante la nación.
- Agrupamientos político-regionales inestables, pero persistentes, con pretensión de convertirse en entidades territoriales o regiones administrativas y de planificación o en nuevos departamentos. En el vértice, dichos agrupamientos tienden a pensar el territorio de manera estratégica, es decir, como espacios en los que se debieran articular políticas particulares de paz, seguridad, desarrollo, manejo de recursos naturales, infraestructura, producción, prestación de servicios e, incluso, relaciones comerciales y alianzas políticas internacionales.

1 Entre el 11% y el 36% de las alcaldías y gobernaciones han estado en manos, desde la primera a la última elección local, de agrupaciones distintas a los beneficiarios del Frente Nacional, los partidos Liberal y Conservador.

El revés de la moneda de la mayor representatividad y pluralismo político nacional es el quiebre de las condiciones estructurales para la existencia de partidos políticos, nacionales y fuertes, a lo cual se le atribuye, en parte, la persistencia del clientelismo, los traspiés del reformismo y la ingobernabilidad del sistema político. Tres son, también, los lunares que la descentralización política contribuye a acrecentar.

- La crisis de los partidos políticos nacionales, debida a la dispersión de las maquinarias electorales, que generó el hecho de que cada fracción y personalidad política deba ganarse por sus propios méritos las alcaldías y gobernaciones.
- La dispersión de las representaciones partidistas y la personalización de la política aumentan los costos de transacción que debe pagar el Ejecutivo para el trámite de sus principales iniciativas, lo cual estimula la corrupción de las costumbres políticas, la compra de adhesiones e, intermitentemente, nutre tentaciones autoritarias del poder ejecutivo, que tiende a acrecentar su poder por sobre las otras ramas del poder público y/o apelar directamente al pueblo para refrendar sus orientaciones políticas.
- La dificultad de agremiación partidista regional y nacional contribuye a la corrupción del sistema representativo, entendido aquí el concepto de corrupción más allá de su aserción moral, como empequeñecimiento de sus facultades y pérdida de su razón de ser. Las principales decisiones políticas no se tramitan por el sistema representativo, sino que migran hacia el órgano ejecutivo y hacia la tecnocracia nacional e internacional.

MÁS INSTITUCIONALIZACIÓN Y LEGITIMIDAD COMBINADAS CON MAYOR VIOLENCIA Y CONFRONTACIÓN ARMADA

No menos paradójicos son los resultados en el campo de la institucionalización de los movimientos sociales y el proceso de paz. La descentralización abrió las compuertas del Estado a múltiples sectores sociales y a los grupos insurgentes, en tránsito a la legalidad, al tiempo que persisten y se acrecientan las vías de hecho como práctica social y política.

- La institucionalización de los liderazgos y movimientos sociales de las décadas del setenta y ochenta es uno de los mayores logros de la elección popular de alcaldes y gobernadores, de la transferencia de competencias de política social a las entidades territoriales y de los mecanismos de participación ciudadana a las políticas públicas descentralizadas. Las instituciones más permeables y el ensanchamiento del sistema político a una multiplicidad de actores amplían la institucionalización de los conflictos y del reino de lo político en la transacción de conflictos.
- Sin embargo, la incorporación institucional de los movimientos cívicos y comunitarios derivó en el debilitamiento de los procesos de coordinación de las organizaciones cívicas, comunitarias y sociales, característicos de la década del ochenta, e inauguró una tendencia a las subdivisiones en la representación social y a la concentración de cada cual en sus propios asuntos locales, cuando no, meramente sectoriales o barriales. La innovación en la representación política de las décadas del setenta y ochenta, en las que se creó el sujeto cívico, se desvaneció por absorción institucional y se atomizó en una miríada de micro-representaciones.
- Todas las organizaciones armadas que cesaron el fuego y pactaron la reinserción a la vida civil –M-19, Quintín Lame, Ejército Popular de Liberación (EPL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y una fracción del Ejército de Liberación Nacional (ELN)– se volcaron hacia la conquista de los gobiernos locales, en cuyo intento desaparecieron algunas, como fuerzas relevantes, mientras otras acrecentaron un liderazgo nacional a partir del ejercicio del poder local.
- Sin embargo, los acontecimientos electorales locales han sido momentos propicios para la exacerbación de la violencia hacia contrincantes políticos. En muchos sitios, la pacífica fiesta electoral es síntoma de los dictados de los armados que logran el control hegemónico de un territorio. En este sentido, los gobiernos locales, que la descentralización fortaleció en aspectos económicos, administrativos y políticos, han sido terreno privilegiado para la conquista armada del poder del Estado y del mercado

por parte de todas las fuerzas irregulares. La descentralización no es la causa de los conflictos armados pero tampoco los ha logrado apaciguar hasta el reemplazo de las armas por la política electoral y administrativa.

EL ESTADO, ACORDEÓN QUE SE ENSANCHA Y SE ESTRECHA

El proceso de descentralización recorre en dos décadas un movimiento pendular, que comienza, en el ochenta, con una insurgencia de los reclamos de las provincias, materializada en la cesión del 50% del Impuesto al Valor Agregado (IVA); sigue con un pacto federativo en la constituyente de comienzos del noventa, en la que se atan las transferencias a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), es decir, a un valor que crece o decrece con el comportamiento general de la economía; y gira, a finales del noventa, hacia el congelamiento de los reclamos de mayor autonomía territorial mientras la nación resuelve su acuciante situación fiscal y la creciente deuda pública.

- Entre la década del ochenta y noventa, bajo el crecimiento moderado pero continuo de la economía, aumentó el gasto descentralizado, la infraestructura social, la cobertura territorial y el acceso de la población a servicios descentralizados, básicamente en salud y educación.
- Más profesionales entraron a manejar la administración pública local, se acrecentó el conocimiento sobre el funcionamiento del Estado, y la administración fue penetrada por corrientes con un mayor celo por las capacidades gerenciales y la ética pública.
- El proceso de descentralización también sirvió como escuela de formación de ciudadanos, comunidades y organizaciones sociales en el funcionamiento de la administración pública, los derechos y deberes sociales, los marcos normativos e institucionales de las políticas, así como validó el control social a la gestión pública local.
- Sin embargo, desde finales de la década del noventa, la crisis fiscal generó un decaimiento en la tasa de crecimiento de las transferencias, lo cual, combinado con el enfriamiento general

de la economía, derivó en una interrupción de los desempeños de coberturas de servicios sociales, deterioró el acceso de la población a estos servicios, al tiempo que aumentó el desempleo y la pobreza. Las disparidades entre campo y ciudad, y entre estratos sociales que se habían achicado en la fase expansiva del ochenta y noventa, están comprometidas en el año dos mil.

2. EL ALIMENTO DE LA RECENTRALIZACIÓN

Cuatro son los factores, que en la coyuntura, determinan el proceso de descentralización; en otras palabras, las relaciones entre el centro y las periferias en materia económica y política: el déficit fiscal nacional, los acuerdos de libre comercio, la crisis de los partidos y la confrontación armada. En este escenario, la mayoría política del Congreso de la República, bajo el liderazgo del gobierno nacional, ha optado por la recentralización y el recorte a la autonomía territorial para responder a los cuatro desafíos de la coyuntura.

1. En virtud del déficit fiscal se recortan transferencias, se debilita políticamente a las entidades territoriales frente a las funciones descentralizadas, se cohíbe el endeudamiento local, se pactan acuerdos de ajuste fiscal y se coarta la autonomía local.
2. La negociación nacional de los acuerdos de integración limitará el margen de autonomía en el manejo de los asuntos negociados, es decir, los suministros a diferentes dependencias del Estado, políticas de salud y educación, medio ambiente, manejo de aguas, bosques y recursos en general.
3. Ante la crisis de los partidos, como entidades que canalizan las demandas de la población ante el Estado, el presidente Uribe impulsa consejos comunitarios que saltan por encima de las entidades territoriales para pactar acuerdos directos entre el presidente y las demandas sociales locales.
4. Finalmente, la opción por la solución militar al conflicto armado hace retroceder las autonomías territoriales. Al negar la existencia misma del conflicto armado el presidente pretende someter

al conjunto del Estado y a las autoridades políticas (incluidas las territoriales) a su estrategia de guerra. Todo margen de reconocimiento de iniciativa local en el conflicto ha sido recogido y los detractores de la estrategia gubernamental son señalados como antipatriotas, idiotas útiles, ingenuos o defensores concientes de los terroristas.

Más allá de esta coyuntura adversa, y como contribución para superarla a mediano plazo, actuando desde ahora, estas notas políticas contribuyen a pensar en la sostenibilidad económica e institucional de las autonomías territoriales. Para hacerlo, abordamos tres temas: primero, el recorte a la autonomía territorial en virtud de la estrategia por la que el gobierno optó para combatir el déficit fiscal; segundo, unas propuestas diferentes de impactos de mediano plazo para aliviar el déficit fiscal, basadas en acrecentar las funciones de política económica de nivel local; y, tercero, una discusión sobre el ordenamiento territorial más adecuado para el desarrollo económico y una futura negociación de la paz.

Los otros asuntos, los tratados internacionales de integración de mercados, la crisis de los partidos políticos y el orden público son materia de otras contribuciones.

3. PROBLEMAS FISCALES, MENOR AUTONOMÍA

EL DÉFICIT – LO ACTUADO

En virtud del déficit fiscal se han adoptado, desde 1997, una serie de leyes que coartan la autonomía local y reversan el proceso de descentralización:

1. La Ley 358 de 1997 *controló la capacidad de endeudamiento local* y forzó convenios de desempeño que condicionaron los créditos de las entidades endeudadas a planes de ajuste, a imagen y semejanza de los que el gobierno firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI), es decir, en los que se cede la soberanía sobre la política económica.

2. La Ley 550 de 1999, de *saneamiento fiscal de las entidades territoriales*, mediante la cual se concertaron planes voluntarios de pago entre la alcaldía y el conjunto de acreedores. Dichos planes hacen que las decisiones dependan del gasto local, de las determinaciones de la junta de acreedores y la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y no de la alcaldía o de un eventual proceso de planeación y presupuesto participativo. En este sentido, la refrendación de programas políticos mayoritarios mediante el sufragio universal queda seriamente lesionada.
3. La Ley 617 de 2000, que pretende un *ajuste estructural obligatorio* en todas las entidades territoriales, restringe las posibilidades de crear nuevos municipios, aumentando el requisito de la cantidad de población y los recursos disponibles para dichos territorios. Trata de forzar la asociación de departamentos y municipios por condiciones de "viabilidad económica" fiscal. Trata de limitar los gastos de funcionamiento, los salarios de los servidores públicos y de forzar la autofinanciación de los gastos de funcionamiento y la inversión local a través de los ingresos corrientes de libre destinación.
4. El Acto Legislativo N° 01 de 2001 y la Ley 715. El primero se promulga para *restringir el crecimiento de las transferencias* atado al crecimiento general de la economía, que se expresa en el aumento de los ingresos corrientes. La segunda *debilita el carácter espacial de la descentralización y favorece el sectorial*. En otras palabras, al territorio no se le trata como lugar de articulación de un conjunto de políticas o de planeación del desarrollo, lo cual supone fortalecer el poder político sobre el territorio tanto de las mayorías partidistas locales, como la posibilidad de ingerencia de la sociedad en las orientaciones básicas de la planeación de servicios y del desarrollo. La descentralización sectorial, por el contrario, fortalece el poder de tutela y de veto de la tecnocracia central para la implementación de resultados de eficiencia en salud y educación que privilegian coberturas sobre calidad.
5. La Ley 819 de 2003, que obliga el pago de la deuda territorial sin acudir a los créditos o a las privatizaciones, sino mediante la *generación de un superávit primario*.

LOS RESULTADOS

La manera en que los gobiernos de Pastrana y de Uribe abocaron el déficit fortaleció las competencias nacionales sobre recursos y políticas, a la vez que debilitó de manera importante las prerrogativas legales de la autonomía local, que venía construyendo el proceso de descentralización desde mediados de la década del ochenta. Los resultados más notorios de estas políticas de ajuste son:

1. Exitoso proceso de ajuste de las entidades territoriales en el sentido en que se han disminuido los niveles de endeudamiento, aumentado los superávits primarios, privatizando empresas municipales, subiendo impuestos y tarifas, descremando la burocracia local y bajando los salarios públicos.
2. Contribución de las entidades territoriales a la disminución del déficit fiscal nacional, así estas no hayan sido las generadoras de tal déficit. En esta medida, el gobierno nacional logró imponer a los gobiernos locales lo que él no logra hacer consigo mismo en el nivel nacional.
3. Contribución de varias fuentes de financiación de políticas en los territorios a la crisis de liquidez del gobierno nacional, principalmente los recursos de la salud amasados en el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los fondos de pensiones y las regalías, cuyos recursos son usados para la compra de papeles del tesoro nacional con el fin de aumentar la disposición presupuestal del gobierno central. De esta manera, las autoridades nacionales retrasan los giros a las entidades territoriales, traspasan la presión fiscal de la nación a las entidades territoriales, realizan un lucro financiero con los recursos de la política social descentralizada y desvían la finalidad en el uso de las diferentes fuentes de política social local.
4. El gobierno nacional pretende acrecentar esta tendencia mediante el pago directo pa través del nivel central a las administradoras del régimen subsidiado (ARS), obligando a la intermediación fiduciaria en todo los flujos de recursos para salud. A costa de las prerrogativas de los gobiernos locales en el sistema de salud, el nivel central quiere seguir amasando más recursos y discreción

para aumentar su liquidez, defender la intermediación financiera y asignar directamente los ganadores de los contratos ejecutados localmente. Centralismo, lucro financiero, con los recursos para la salud de los pobres, y discreción del ejecutivo en la repartición de rentas y contratos es el programa presidencial.

5. La descentralización es una repartición del poder, la recentralización también, por lo que *fortalece actores tecnocráticos y privados, y debilita actores políticos y sociales locales*. En este caso se fortalece la ingerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los acreedores de las entidades territoriales y los intermediarios financieros de salud en el manejo de recursos, políticas y decisiones. Al tiempo que se debilitan las capacidades locales en el manejo autónomo de recursos. En este sentido, la recentralización debilita legalmente la legitimidad de la reforma descentralista, so pretexto de un aumento de gobernabilidad económica del país. Se pone en riesgo el sentido de la elección de mandatarios locales y los avances hacia la revelación de preferencias ciudadanas sobre las políticas públicas, mediante la participación electoral y la planeación participativa.

4. SOLUCIONES FISCALES, MAYOR AUTONOMÍA EN ASUNTOS ECONÓMICOS Y ADMINISTRATIVOS

ALGUNAS PROPUESTAS

NO MÁS RECORTES

La tentación de echar mano, otra vez, de las transferencias no ha cesado. Se presentan dos opciones, restringir los montos transferidos, o más plausible en la coyuntura, otorgarle más responsabilidades a los gobiernos locales con los mismos recursos, o, lo que es lo mismo, desviar los recursos para financiar políticas, hasta ahora, no previstas en el sistema general de participaciones. Ante esta amenaza hay que decir "no más recortes" al total de las transferencias, ya los gobiernos locales hicieron el esfuerzo que no ha hecho el

nacional en la reducción de las tasas de endeudamiento, la generación de superávit fiscales y la contribución a la disminución del déficit nacional.

Las transferencias están regladas por un sistema transitorio que expira en el 2009. Entonces se atarán de nuevo a los ingresos corrientes de la nación, cada año al promedio de los cuatro años anteriores. Bajo esta regla, el monto de las transferencias se acrecentará considerablemente, porque reinstala el pacto federativo de 1991, que consistió en compartir por mitades los frutos del crecimiento económico entre niveles estatales. Las fuerzas progresistas de la constituyente de 1991 ataron la defensa y el incremento del gasto social en educación y salud pública a los recursos transferidos, es decir, a la descentralización. Frenar las transferencias, como quiso la Ley 715 y anunciaron las autoridades económicas, y quieren hacerlo de nuevo, en el 2009, significa congelar el crecimiento del gasto público social en relación al crecimiento general de la economía. Nada más, nada menos.

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Hoy la descentralización tiene comprometida su sostenibilidad, que está atada a la situación fiscal nacional. Cuando los recursos de fuente nacional han sido expansivos, la repartición de transferencias se ha negociado hacia arriba, pero cuando gira el péndulo y los recursos nacionales se contraen, entonces, de igual forma, se restringen los giros descentralizados. De tal manera, se comprometen los otros objetivos políticos de la descentralización: la expansión de los ejercicios de democracia representativa para que los pobladores votantes incidan en la refrendación de programas sobre el manejo del poder público local y la promoción de la democracia participativa en la definición de los asuntos de interés colectivo. Ambas extensiones de la democracia suponen el respeto y la prolongación de la autonomía territorial y la apertura del mapa electoral.

Otra contribución de la descentralización a la situación fiscal debe ser encarada: estimular la generación de ingresos, empleos y empresas, ensanchar la demanda, la creación de nuevos productos y pro-

cesos económicos desde los territorios. En una palabra, los gobiernos locales deben recuperar, de las décadas del sesenta y setenta, el interés por *el desarrollo económico local* y superar el límite otorgado a la descentralización como un asunto de prestación de servicios públicos y de planeación del espacio urbano. Una responsabilidad mayor de los gobiernos locales en la política económica aportaría al mediano plazo un ensanchamiento de los mercados y, por lo tanto, aminoraría las expectativas generalizadas en la intervención nacional para el logro del desarrollo económico y el bienestar social local.

LA "TERRITORIALIZACIÓN" DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El desarrollo económico local requiere la "territorialización" de la política económica, en el doble sentido de una mayor preocupación nacional por extender el desarrollo por todos los territorios, en contra de la concentración actual, y en el sentido de generar capacidades para volver endógeno el desarrollo territorial. Hacia esta perspectiva se proponen los siguientes instrumentos de política económica²:

A. FONDO DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

"Un fondo de reconversión productiva es una estrategia que pretende organizar, fijar metas, condiciones y tiempos a la intervención del Estado sobre la economía regional. Líneas de crédito preferenciales para la industrialización de nuevos productos y para la reconversión tecnológica de sectores potencialmente competitivos en una economía más abierta, son dos acciones urgentes de financiar. De la misma manera, se puede apoyar a las empresas económicamente y mediante información sobre la oferta de servicios, la mejora de los procesos administrativos, contables y productivos.

2 Las comillas indican que las propuestas aquí recogidas las desarrollamos de manera más extensa en un texto en el que, además, se hacen consideraciones sobre las relaciones entre globalización, neoliberalismo, descentralización y desarrollo económico local: Darío I. Restrepo, "Transferencias y desarrollo: un portafolio para el progreso de las regiones", en: *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá, GTZ-FESCOL, 2004.

Tal estrategia de apoyo estatal a la economía podría surtir de un crédito internacional, completado con recursos del presupuesto nacional y de una bolsa impositiva de los frutos de la reconversión. Es decir, el resultado impositivo de las nuevas empresas y productos se canalizaría hacia el fondo para que, en un mediano plazo, se desminuya la dependencia de la estrategia de la financiación internacional y del presupuesto central. La idea es aproximarse hacia una dinámica de autosostenibilidad financiera del fondo, a partir de los recursos que su propia dinámica productiva logre generar”.

B. SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE MERCADOS REGIONALES

“La transparencia en los mercados, así como su eficiencia ganaría si en cada departamento se generara un sistema de información regional para las empresas sobre mercados, clientes, productos, fuentes de financiación, procesos y posibles encadenamientos y asociaciones sociales y productivas”.

C. SISTEMA DE INVESTIGACIÓN REGIONALIZADA

En Colombia existen 60 ecosistemas estratégicos, una riqueza inconmensurable amenazada por la confluencia de males poderosos: la pobreza, la ignorancia, los monocultivos, la deforestación acometida por la tala de empresas legales e ilegales, los grandes proyectos de infraestructura y de explotación de recursos no renovables, entre otros. Urge, para superar el proyecto cultural y político de la dependencia tecnológica y de patrones de consumo, intensificar, por decenas, los montos y centros de investigación sobre nuestras riquezas naturales. La contemplación del paisaje, la conservación de los sistemas básicos, la explotación sostenible de los recursos, la generación y masificación de productos que satisfagan múltiples necesidades humanas son alternativas que resultarían de la combinación entre conocimientos científicos y pactos sociales sobre el uso razonable de los recursos naturales.

D. FOMENTO A LA ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Las pequeñas y medianas empresas generan la mayoría de empleos en el país y también la mayoría de productos consumidos. Sin

embargo, la política económica suele privilegiar a los grandes grupos y gremios económicos, más organizados y con mayor capacidad de representar sus poderosos intereses ante la dispersión de la base empresarial popular, solidaria, informal, pequeña y mediana. Suele reconocerse la carencia de capital y tecnología para el aumento de la capacidad productiva de la mayoría de las empresas. Mucho puede y debe hacer el Estado para estimular la asociación empresarial con el fin de disminuir costos y aumentar la capacidad de generar riqueza. Por ejemplo, "liderando la concertación entre agentes empresariales privados y solidarios entre ellos y con empresas públicas pertinentes, poniendo un caso económico, abriendo líneas de crédito blandas, otorgando un terreno en comodato, facilitando la comunicación en red electrónica entre las empresas, estimulando la contratación del sector público con las empresas asociadas, suministrando información adecuada sobre mercados, fomentando la importación de tecnología o garantizando una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre otras posibilidades".

E. SISTEMAS LOCALES DE INFORMACIÓN

No solo de mercado y consumo se nutre el bienestar, también de libertad de saber, de optar y de escoger. Sistemas locales de información sobre derechos y deberes ciudadanos y sobre desempeños de las diferentes entidades —privadas, estatales o sociales—, que manejen recursos públicos e implementen políticas públicas, serían instrumento irremplazable para crear una ciudadanía formada, exigente en la rendición de cuentas y con capacidad de discernir entre opciones de mercados estatales, privados o sociales.

F. MODELOS PROPIOS DE GESTIÓN

¿Por qué la totalidad de municipios está obligada a contratar con los intermediarios financieros, administradoras de régimen subsidiado (ARS), la adscripción de los pobres al seguro subsidiado en salud? El destino de los recursos del sistema debe garantizar el mayor acceso posible de la población al seguro subsidiado, así como la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios, las políticas de salud pública preventivas de las enfermedades y los derechos a la

libre movilidad del afiliado. Pero, contar o no con intermediarios financieros para adscribir personas y contratar la red prestadora de servicios, debiera ser una decisión de carácter local. Este no es más que un ejemplo, sensible sin duda, porque actualmente compromete a más de nueve millones y medio de afiliados al sistema de salud subsidiado. Otros campos de descentralización administrativa, es decir, de la facultad local en los modelos de gestión de empresas y programas públicos deben defenderse y promoverse. Por ejemplo, la producción y suministro de energía, tratamiento de basuras, servicios públicos domiciliarios, prestación de la educación, entre otros.

G. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN

“Un sendero, lleno de retos y prometedor de resultados, es la profundización de la descentralización administrativa, en particular, en cuanto a los requisitos de contratación del sector público, sujeto hoy a un arsenal de restricciones legales, inspirados en muy nobles propósitos, pero inhibitorio de innovaciones locales de buenas prácticas de contratación.

A corto plazo las administraciones locales podrían darle un fuerte impulso a la transformación de la cultura empresarial colombiana si sometiera a los criterios de contratación y compras de la administración y sus empresas a una combinación ponderada de criterios como los siguientes:

1. Empresas y productos con certificación de procesos ambientalmente limpios.
2. Productos agrícolas que utilicen fertilizantes y pesticidas orgánicos, lo cual debiera ser obligatorio en las compras del sector público, con prioridad en los puestos de salud y hospitales, así como en los colegios y universidades públicas.
3. Empresas que respeten los derechos laborales, y establecer prohibición indefectible en la contratación con aquellas que los violen, mientras tal situación perdure.
4. Empresas en cuyas relaciones laborales no se discrimine –ni en la contratación ni en los salarios–, por militancia o simpatías políticas, por pertenecer a cualquiera de los géneros,

por prácticas sexuales heterodoxas, por creencias religiosas o ateísmo, por pertenecer a alguna minoría étnica, por proceder de algún lugar o padecer incapacidad física, cuando ésta última no comprometa la calidad de los procesos y productos empresariales.

5. Empresas que generen conocimiento, que invierten en investigación e innoven en productos y procesos.
6. Empresas que invierten sus excedentes en la región y en la generación de nuevos productos y servicios.
7. Empresas y productos que maximicen el empleo.
8. Empresas que se comprometen con el desarrollo sociocultural y financien fundaciones e instituciones de desarrollo social”.

H. DEFENSA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana puede ser garantía de transparencia en la contratación, de pertinencia en las obras escogidas, de reducción de los costos de las políticas públicas mediante los ejercicios de control y veedurías. Pero más allá, el norte de la participación ciudadana es una sociedad con capacidad de decisión sobre la orientación de su desarrollo, con el apoyo de los políticos y los técnicos. Por lo tanto, la planeación y los presupuestos participativos deben ser estimulados, defendidos y protegidos, al igual que la obligatoriedad de rendir cuentas públicamente, sobre el uso de los recursos, por parte de todos aquellos que los manejan: mandatarios, funcionarios, fundaciones privadas con o sin ánimo de lucro, empresas privadas y consultoras.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NECESARIO

Las anteriores propuestas suponen avanzar hacia otro tipo de entidades territoriales diferentes a las existentes, con facultades económicas, autonomía administrativa y poder político institucional. Son los temas que debería tratar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

LA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACTUAL DEL GOBIERNO Y SU CRÍTICA

La propuesta de la LOOT del Gobierno tiene reconocimientos en diferentes ámbitos:

1. Existe una crítica reiterada a la atomización de las entidades territoriales que lleva a generar localidades sin capacidad de cubrir sus costos de funcionamiento y, menos, de inversión, así como tampoco habilitadas para prestar de manera adecuada los servicios públicos y la seguridad ciudadana. El Gobierno propone estimular la asociación entre entidades, básicamente para la prestación de servicios y la formulación de proyectos, en donde el aumento de las economías de escala se logre sin que ello signifique algún costo al erario público.
2. Otra crítica muy popular es que, desde un comienzo, el proceso de descentralización ha legislado para entidades territoriales abstractas, todas con los mismos derechos y deberes, independientemente de su grado de desarrollo económico, la capacidad institucional y las eventuales demandas locales en materia de funciones y responsabilidades. Se ha dicho, con algo de razón, que la descentralización colombiana ha sido rígida e impuesta. La propuesta de ley de ordenamiento territorial abre la puerta a un trato flexible y diferencial del nivel central a las entidades territoriales según sus características, posibilidades y voluntades locales.
3. Algunos políticos, líderes sociales, representantes empresariales y analistas políticos sostienen que el complemento de la descentralización de la política social, que ha caracterizado el proceso durante 19 años (desde 1986 hasta el 2005), ha de ser la descentralización de la política económica. La propuesta del Gobierno reconoce la necesidad de que las entidades territoriales estimulen el desarrollo económico territorial.
4. Un indígena sólo ejerce la plenitud de sus facultades étnicas cuando está en comunidad, es decir, cuando en un territorio particular se organiza en resguardo, obedece a una autoridad tradicional, usufructúa colectivamente la tierra comunal y se rige por los có-

digos de justicia y las reglas del derecho propio. Por lo tanto, el derecho constitucional, que proclama el pluralismo cultural y la pluralidad étnica, requiere, para materializarse, avanzar en la creación de entidades territoriales indígenas, previstas desde la reforma a la carta política en 1991. La propuesta del Gobierno avanza en esta dirección.

Sin embargo, el estímulo a las asociaciones administrativas, para asuntos de servicios y planeación está previsto desde la constitución, así como en varias leyes y decretos. En este sentido, la propuesta del Gobierno no avanza nada. De tiempo atrás existen varias maneras de categorizar a las entidades territoriales, a partir de lo cual se determinan condiciones en la aplicación de políticas, por lo que la propuesta del Gobierno insinúa más, de lo que avanza en la flexibilidad del trato a las entidades territoriales según sus especificidades y categorías. Más novedoso podría ser el llamado a que las entidades territoriales asuman asuntos de desarrollo económico, sin embargo, el proyecto de ley no otorga ningún instrumento de política económica para hacerlo. Finalmente, no está claro por que una misma Entidad Territorial Indígena (ETI) debería adscribirse a varios departamentos con los cuales comparte linderos.

Los mayores vacíos de la propuesta de ley de ordenamiento territorial del Gobierno son entonces: en lo político, la ausencia de reglamentación para conformar las provincias y las regiones como entidades territoriales, y, en lo económico, el miedo a descentralizar instrumentos de política económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel. 2001. *Desarrollo económico y descentralización en América latina: análisis comparativo*. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.
- _____ y Herbert Edling (comps.). 1997. *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.
- Arévalo, Decsi y Félix Martínez (eds.). 2002. *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado*. Universidad Nacio-

- nal de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Bogotá.
- Asesina, Alberto, Alberto Carrasquilla, Juan José Echavarría. 2002. "Descentralización en Colombia". En Alberto Asesina (ed.). *Reformas institucionales en Colombia*. Fedesarrollo-Alfaomega. Bogotá.
- Atkinson, Adrian. 2002. *Local and regional economic reconstruction: questions for Valle del Cauca*. Technical University Berlin. www.newsnergies.org.
- Banco Mundial. 2001. *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- Bird, Richard y Eduardo Wiesner. 1981. *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final de la Misión*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Cabrera, César Augusto y Rodrigo Naranjo. 2003. *Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización*. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. Fundación para la Cooperación Técnica Alemana en Colombia (GTZ)-Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL). Bogotá.
- Cárdenas Raúl y Darío I. Restrepo. 2003. *Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales*. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ-FESCOL. Bogotá.
- Castro, Jaime. 2002. *La cuestión territorial*. Oveja Negra. Bogotá.
- Carrión, Fernando (ed.). 2003. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. FLACSO-OEA-Parlamento Andino. Quito.
- Cordero Mestanza, Gervasio. "El futuro de la política regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate". Revista Investigaciones Regionales, N° 1 de 2002. Asociación española de ciencia regional. Madrid.
- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. 2002. *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década*. Cuatro tomos. DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE. Bogotá.
- _____. 2003. "Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios". Documento de trabajo. Bogotá.
- Moncayo Jiménez, Edgar. 2004. *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retraimiento del Estado*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Narayan, Deepa. 2000. *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial. Ediciones Mundi Prensa. Madrid.

- Ocampo, José Antonio (coord.). 2002. *Globalización y territorio*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Restrepo, Darío I. 2004. "Transferencias y desarrollo: un portafolio para el progreso de las regiones". *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. GTZ- FESCOL. Bogotá.
- Rivera, Rodrigo. 2001. *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Oveja Negra. Bogotá.
- Rosas Vega, Gabriel (coord.). 1997. "El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Descentralización". En *Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas. Informe final*. Tomo III. República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.
- Uribe Echevarría, Francisco. 1998. *Región. Punto de fuga*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER). Bogotá.
- Velásquez Cock, Álvaro (presidente). 1986. *Comisión del gasto público. Informe final*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.
- Wiesner, Eduardo. 1992. *Colombia, descentralización y federalismo fiscal*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

V

SEGURIDAD Y TERRITORIO: LOS DESAFÍOS DE LO NACIONAL

Carlos Alberto Patiño Villa

Profesor Universidad Nacional de Colombia

1. INTRODUCCIÓN

El problema del territorio, y cómo se establecen procedimientos de uso de la fuerza para mantener seguros a una sociedad y a un Estado, es uno de los más clásicos pero a la vez más agudos asuntos que han tenido que resolver los Estados modernos. Este es un tema crucial por tres razones: Uno, un Estado sólo puede gobernar en la medida en que controla un territorio, evitando la aparición de amenazas y centralizando las medidas de uso de la violencia y la coerción. Dos, las garantías jurídicas, políticas, económicas y sociales que una sociedad moderna reclama solo son posibles en la medida en que se presenta una estabilidad institucional que sobrevive a los diferentes desafíos estructurales y estratégicos, tanto internos como externos. Tres, la ley solo puede ser viable en la medida en que es representada, impuesta y defendida por un Estado en plena capacidad para actuar, sin tener que negociar permanentemente con quienes le desafían, o sin que caiga en la manipulación política dentro de su defensa y estructuración¹.

En la consecución del objetivo de generar seguridad y construir control territorial, los estados occidentales más estables, los de Europa Occidental, y, junto a ellos, los Estados Unidos y Canadá, han

1 Una explicación ampliamente ilustrada de tal proceso se puede ver en Martin van Creveld, *The rise and decline of State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

recorrido un camino de varios siglos, donde, de forma continua y sistemática, han logrado dominar sus respectivos territorios, y, a través de la estabilidad y los compromisos jurídicos con sus poblaciones, han logrado crear vínculos de identidad y correspondencia política, de forma tal que la seguridad del Estado también se traduce en seguridad ciudadana².

Para lograr tal efecto, desde la combinación de territorio y seguridad, es necesario ejecutar cuatro políticas: Una, construir una concepción estratégica de la seguridad estatal y el control del territorio, diferenciada de una concepción política. Dos, identificar y establecer una estructura espacial y política de las prioridades de control territorial, defensa y seguridad, y de transacciones políticas entre el Estado y la población. Tres, definir con claridad las estrategias a largo plazo de copiamiento del territorio. Y, cuatro, desarrollar, expandir y ampliar permanentemente los márgenes de las actividades de inteligencia, en especial en el ámbito internacional³.

En el período de la Posguerra Fría se ha prestado atención a la relación entre el control territorial de los Estados, su capacidad de brindar seguridad a los ciudadanos y sus actividades y bienes, y la estabilidad política del mismo Estado. Ello ha conducido a una evaluación que diferencia entre Estados colapsados (o fracasados, según algunos autores), o en camino a tal situación, en virtud de la falta de control de sus territorios y en relación a grados considerables de amenaza e inestabilidad, de los Estados que se suponen estables y sin amenazas o riesgos aparentes⁴. Al parecer, Colombia ha sido considerada, en los últimos 20 años, como un país en camino a

-
- 2 Al respecto está el trabajo ya clásico de Charles Tilly, *Coerción, capital y Estados europeos*, Madrid Alianza Editorial, 1992.
 - 3 Para una evaluación de las escuelas y consideraciones de lo geopolítico, en tanto que procedimiento específico para evaluar las relaciones entre el control territorial, la estabilidad política y la proyección del poder internacional del Estado, véase el trabajo de Geoffrey Parker, *Geopolitics. Past, Present and Future*, Londres, Pinter, 1998.
 - 4 Sobre esta perspectiva de clasificación de los conflictos político y su estudio comparativo, el trabajo de Eduardo Pizarro Leongómez, "Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia", Editorial Norma, 2004, que ofrece una excelente síntesis analítica, aplicada además al problema colombiano, sobre los "Estados fracasados" y su incidencia en la política internacional.

ser colapsado o fracasado, desde la perspectiva institucional y ante la debilidad histórica del Estado para controlar el territorio y ofrecer garantías a sus ciudadanos. De hecho, la constante histórica más relevante del Estado colombiano se encuentra en lo frágil y pequeño que ha sido durante la mayor parte de su existencia, con respecto a su territorio, la dinámica de la sociedad y la necesidad de liderazgo para el desarrollo económico, razón por la que, entre otras muchas, la violencia siempre ha sido un recurso al alcance de la mano para disputarle al Estado el monopolio de la fuerza y el control territorial.

En este sentido es necesario destacar que solo, muy recientemente, se ha planteado la necesidad de que el Estado controle el territorio completamente, en aras de brindar garantías políticas y jurídicas. Y, quizás, una razón de ello radique en que los colombianos no han vivido una catástrofe nacional⁵ que conmocione todos los territorios del país, y que haya obligado a la ejecución de un esfuerzo concertado e institucionalizado de todos los miembros de la sociedad. Así, por ejemplo, la creencia que muchos analistas han expresado, desde la década de 1960, cuando plantearon que la llamada "Violencia Clásica", la que comenzó hacia 1946 y tuvo su mayor expresión en "el bogotazo" de 1948, era el mayor problema que había vivido la sociedad colombiana y que involucraba a la mayor parte de su territorio, resultó rápidamente superada por las diferentes formas de violencia que surgieron desde mediados de 1970 hasta hoy. Estas violencias implicaron el surgimiento y la combinación, entre sí y también contra sí, de formas de violencias preexistentes, como las organizaciones guerrilleras, herederas de tradiciones campesinas y de organización regional de la historia de Colombia, con formas de violencia "nuevas", como la generada por el tráfico de drogas a través de la creación de modelos de asesinatos en serie, formación de asesinos profesionales que ofrecían dichos servicios, con modalidad de exportación, y la creación de cuerpos armados privados, que a la vez que custodiaban a

5 Malcolm Deas, *Intercambios violentos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 91.

sus protegidos, evadían las acciones del Estado, tanto por el soborno como por la intimidación, la persecución armada y el asesinato⁶.

Dicho de otra forma, el futuro de Colombia como sociedad, y de sus instituciones, depende hoy, quizá más dramáticamente que en cualquier otro momento de su historia, de la capacidad que tenga el Estado de construir una institucionalidad legítima, con control del territorio, con la capacidad de otorgar responsabilidades políticas a su población, permitiendo que ésta las pueda ejercer en un modelo democrático libre del temor de la coacción violenta, el terror y la destrucción de los lazos sociales y la acción institucional. Ello exige a los gobernantes no solo honestidad y entrega, sino imaginación, habilidad y gran responsabilidad política ante las decisiones y el poder que ejercen.

2. CRITERIOS DE SEGURIDAD Y TERRITORIO

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA DE CONTROL Y DEFENSA DEL TERRITORIO

La mayoría de los pensadores políticos occidentales, desde la segunda mitad del siglo XVIII, ha identificado y diferenciado las concepciones de control y defensa del territorio del Estado con respecto a dos tópicos: uno político, caracterizado por estar orientado a establecer una conciliación o un acuerdo con la población sobre cuáles son las responsabilidades del Estado con respecto al control territorial y a la seguridad del territorio. En este punto ha sido crucial la aparición de transacciones entre el Estado que controla un territorio y la población que lo habita, de forma tal que al Estado no sólo se le

6 Carlos Alberto Patiño Villa, "El Mito de la Nación Violenta", en: Proyecto *La Construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico. Ideas, lenguajes políticos e imaginarios culturales*, Madrid, Instituto de Filosofía, Csic. Para una evaluación histórica del Estado colombiano y la fragmentación de la sociedad que ha impedido, cuando no obstaculizado, la construcción del mismo, véase el trabajo publicado por Frank Safford y Marco Palacios, *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*, Bogotá, Editorial Norma, 2002.

otorgan poderes y derechos, sino también responsabilidades asociadas a la seguridad de los ciudadanos, el arbitraje en las disputas jurídicas y la promoción y defensa de los intereses nacionales⁷. El otro tópico está referido a una concepción de carácter estratégico, es decir, la identificación de qué elementos son los vitales, a largo plazo, para la defensa de la institucionalidad y la conservación de la sociedad y sus garantías políticas y jurídicas, cuáles son indispensables para su estabilidad, y qué factores pueden ser considerados parte de las acciones tácticas de los organismos encargados de velar por tales exigencias de seguridad⁸.

Esta concepción estratégica es la que llevó a la especialización de las fuerzas públicas desde el siglo XVIII, pero más aún, a la aparición de ejércitos profesionales y actividades de inteligencia organizadas, controladas por el Estado, desde el siglo XVII. De esta forma, una concepción estratégica de control territorial y defensa del Estado permite saber claramente cómo se conquistan y defienden áreas de seguridad, que crecientemente se convierten en impenetrables y de dominio absoluto dentro de los términos de las leyes del Estado, representadas, adicionalmente, en los acuerdos entre Estado y ciudadanos. En este sentido, una concepción estratégica no puede estar atada únicamente a la existencia o no de determinados grupos de poder, ya sean políticos, económicos o militares, o a sus acciones y a las calificaciones de éstos, sino que debe mirar más allá, en cuanto debe plantear procedimientos políticos, toma de decisiones, condiciones y exigencias mínimas para el mantenimiento y uso de la fuerza, con el fin de evitar que el territorio y el Estado puedan ser amenazados de forma directa⁹.

Una concepción política del control territorial y la seguridad tiene la virtud de establecer los elementos mínimos de acuerdo entre el Estado y la población, pero se encuentra en el peligroso filo de la

7 Charles Tilly, *Cocreación, capital y Estados europeos*, op. cit., p. 176 y ss.

8 Sobre cómo estas necesidades se vuelven operativas en las prácticas de aseguramiento y guerra, véase el trabajo de Martin van Creveld, *The transformation of war*, Nueva York, Free Press, 1991.

9 Este es el problema que, según Geoffrey Parker, conduce a la aparición tanto de la "revolución militar" como del fenómeno político fundamental para la estructuración de los Estados modernos, como la aparición de las diferentes escuelas geopolíticas de defensa del territorio.

ambigüedad, pues puede terminar siendo utilizada para una coyuntura, y circunscrita a amenazas de corta duración. En las democracias contemporáneas las acomodaciones políticas de los sentidos y las necesidades del control territorial pueden hacer que se confunda el sentimiento y la emocionalidad de la población, con lo que realmente es necesario, aunque esta confusión puede ser muy rentable electoralmente. Dicho de otra forma, solo una concepción política de la seguridad da una orientación de largo plazo, pero debe ser asumida como política de Estado y no solo como la concepción de un gobernante de turno o una política para obtener ventajas en competencias electorales.

IDENTIFICAR, DEFINIR Y ESTABLECER LAS ÁREAS Y TERRITORIOS ESTRATÉGICOS

Las políticas de seguridad no pueden ser abstractas, pues no serían políticas ni procedimientos para la seguridad y el control del territorio, sino que serían solo intenciones políticas. Estas políticas, expresadas a través de concepciones estratégicas, deben definir las áreas vitales para el mantenimiento en pie del Estado, su población, la economía y la vida política. En tal perspectiva, es indispensable diseñar planes que permitan el sostenimiento a largo plazo del control y la seguridad en y entre las zonas vitales. Ello implica la neutralización sistémica de los enemigos armados y de las redes ilegales que existan o que se puedan reproducir en los territorios estratégicos para el Estado y la población. Esto incluye tanto territorios rurales como urbanos, siendo mucho más críticos los últimos, pues las ciudades, además, tienen una característica crucial para el problema de la seguridad: son escenarios "naturales" para la criminalidad.

En la historia política de los Estados modernos gran parte de estos elementos vitales para la seguridad y la estabilidad se han concentrado en las ciudades, toda vez que éstas reúnen los grandes núcleos de la población y de crecimiento demográfico, representan los espacios institucionales básicos para la acción, existencia y estabilidad del Estado, son el centro de la actividad económica y el escenario de las relaciones sociales y culturales. De esta forma, defender las

ciudades y controlar el crimen en y entre ellas ha sido una de las metas estratégicas principales de los Estados más importantes. De tal suerte que el control de las grandes ciudades y de los territorios rurales que las circundan, junto con las vías de comunicación, concebidas como vías de seguridad permanente y no estacionaria o intermitente, es el elemento clave para la conquista y control territorial¹⁰.

Puesto en otras palabras, el aseguramiento y control de las ciudades más importantes y de las zonas de interconexión entre éstas permite la creación de esferas de seguridad que pueden expandirse lenta, pero firmemente, hacia el resto del territorio sin sobresaltos, en la medida en que el control allí evita que las zonas seguras y estratégicas caigan periódicamente en manos de los grupos ilegales y los agentes que descontrolan las estructuras sociales e institucionales.

ESTRATEGIAS DE COPAMIENTO DEL TERRITORIO

La conquista de las ciudades realizada por el conjunto de los monarcas modernos en el proceso de creación de los Estados modernos, entre los siglos XV y XVIII, permitió, junto con la aparición de la Revolución Militar, la especialización de la fuerza del Estado. En dicha especialización se diferenciaron, en términos genéricos, dos cuerpos con una función especializada para cada uno: en el asunto del control territorial apareció el ejército, elemento claro desde el siglo XVIII, en especial con las guerras prusianas. En cuanto al problema de la seguridad en los territorios controlados y habitados, lo que significa el mantenimiento de una noción de orden, basada en los términos y en el marco de la ley, apareció la policía, que, como órgano genérico e incluso de origen y función civil en muchas sociedades, asumió tareas de copamiento del territorio¹¹.

Copamiento del territorio quiere decir que, en un territorio explícito y asegurado por el Estado, las amenazas solo se refieren a asuntos de aplicación de las leyes, por tanto la aparición de enemigos

10 Para entender el papel clave que tienen las ciudades en la consolidación de las sociedades y los Estados modernos, véase el libro de Thierry Durour, *La ciudad medieval*, Madrid, Paidós, 2004.

11 Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Op. cit., p. 155 y ss.

armados o de potenciales enemigos está resuelta o reducida a una mínima expresión, que no representa mayor peligro. Esta situación es el resultado de lo que se conoce como una monopolización efectiva de la violencia. En el siglo XX han aparecido órganos de copiamiento especializados, diferenciados de la policía, y que, en algunas ocasiones, han dado lugar a los modelos llamados carabineros. Esta es una fuerza esencialmente rural, con amplias y claras facilidades de movilización, compenetración con la población que está en su área de influencia, y con un amplio conocimiento de la geografía y sus usos. Se debe señalar que no siempre la idea de crear una tercera fuerza, entre ejército y policía, ha funcionado perfectamente, y menos cuando los recursos son escasos, como en el caso colombiano. El copiamiento es una actividad que, por la naturaleza de contacto con la población y ejercicio de la ley, pertenece más a los cuerpos civiles de orden policial¹².

Cuando el orden entre el copiamiento, la conquista y el control del territorio se altera, se distraen las tareas esenciales de cada fuerza, se duplican actividades y se malgastan los recursos, dejando además espacios abiertos para la derrota en tales asuntos.

Pero el problema del copiamiento territorial también trae aparejados otros elementos que van más allá del uso de la fuerza, y que son las garantías clave de la presencia del Estado, la estabilidad de la sociedad y la imposición del espacio de la ley. Estos asuntos se pueden definir en cuatro procedimientos: creación continua de nuevos centros de población, interconexión de los mismos, impulso del crecimiento demográfico y creación de condiciones económicas para el autosostenimiento de tales poblaciones. Solo la expansión del poblamiento garantiza la conquista territorial, y su mantenimiento a largo plazo es lo que permite eliminar la aparición continua de amenazas provenientes de las zonas identificadas con "vacíos de poder".

12 Para una explicación detallada de los elementos del copiamiento territorial y las formas de definir las políticas de seguridad, tanto en su dimensión geopolítica como estratégica, véase el libro de Patrick O'Sullivan y Jesse W. Millar Jr., *The Geography of warfare*, Londres, Croom Helm, 1983.

Para el caso colombiano es claro que uno de los problemas de pervivencia de la violencia y de la debilidad del Estado está asociado al desdoblamiento que se registra en más del 50% del territorio nacional, y la tendencia a una peligrosa concentración de la población en áreas urbanas privilegiadas, lo que hace muy difícil ejercer el control del territorio y disolver las amenazas a la sociedad y al Estado en zonas no habitadas y sin demandas directas al Estado. Algunos de los Estados desarrollados del mundo hoy lograron dominar su territorio y crear procesos de desarrollo y crecimiento económico a través de las políticas de expansión de la población en la geografía dominada por el Estado.

ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA

Un elemento crucial en las actividades de seguridad de cualquier Estado y sociedad contemporánea es el papel que juega la inteligencia en la consecución de información. Incluso es importante destacar que entre más irregular es un conflicto, más vital es el papel de la inteligencia, pues permite anticipar las acciones, controlar las decisiones de los grupos adversos y evitar los resultados que, en general, afectan de manera abierta a la población. En el comienzo del siglo XXI, como ha dejado claro la comisión que investigó en los Estados Unidos los atentados del 11 de septiembre de 2001, o en España los atentados del 11 de marzo de 2004, solo las actividades de inteligencia sostenidas y con amplios recursos podrían haber evitado tales tragedias.

Sin embargo, para salir de lo obvio, lo importante a destacar en esta perspectiva es que las actividades de inteligencia deben realizarse no solo dentro del territorio a controlar, sino, y, especialmente, en el ámbito internacional. Ello por una razón especial: el mejor lugar para actuar contra un Estado y sus instituciones, es un lugar cualquiera alejado del mismo, en el que si bien no se encuentren opositores prestos a ayudar, sí se tenga, por lo menos, la neutralidad necesaria de las autoridades extranjeras y de los habitantes de tales lugares. Es decir, la información recolectada internacionalmente es crucial para delimitar el rango de las intenciones, pero también para prevenir y actuar con

armados o de potenciales enemigos está resuelta o reducida a una mínima expresión, que no representa mayor peligro. Esta situación es el resultado de lo que se conoce como una monopolización efectiva de la violencia. En el siglo XX han aparecido órganos de copamiento especializados, diferenciados de la policía, y que, en algunas ocasiones, han dado lugar a los modelos llamados carabineros. Esta es una fuerza esencialmente rural, con amplias y claras facilidades de movilización, compenetración con la población que está en su área de influencia, y con un amplio conocimiento de la geografía y sus usos. Se debe señalar que no siempre la idea de crear una tercera fuerza, entre ejército y policía, ha funcionado perfectamente, y menos cuando los recursos son escasos, como en el caso colombiano. El copamiento es una actividad que, por la naturaleza de contacto con la población y ejercicio de la ley, pertenece más a los cuerpos civiles de orden policial¹².

Cuando el orden entre el copamiento, la conquista y el control del territorio se altera, se distraen las tareas esenciales de cada fuerza, se duplican actividades y se malgastan los recursos, dejando además espacios abiertos para la derrota en tales asuntos.

Pero el problema del copamiento territorial también trae aparejados otros elementos que van más allá del uso de la fuerza, y que son las garantías clave de la presencia del Estado, la estabilidad de la sociedad y la imposición del espacio de la ley. Estos asuntos se pueden definir en cuatro procedimientos: creación continua de nuevos centros de población, interconexión de los mismos, impulso del crecimiento demográfico y creación de condiciones económicas para el autosostenimiento de tales poblaciones. Solo la expansión del poblamiento garantiza la conquista territorial, y su mantenimiento a largo plazo es lo que permite eliminar la aparición continua de amenazas provenientes de las zonas identificadas con "vacíos de poder".

12 Para una explicación detallada de los elementos del copamiento territorial y las formas de definir las políticas de seguridad, tanto en su dimensión geopolítica como estratégica, véase el libro de Patrick O'Sullivan y Jesse W. Millar Jr., *The Geography of warfare*, Londres, Croom Helm, 1983.

Para el caso colombiano es claro que uno de los problemas de pervivencia de la violencia y de la debilidad del Estado está asociado al desdoblamiento que se registra en más del 50% del territorio nacional, y la tendencia a una peligrosa concentración de la población en áreas urbanas privilegiadas, lo que hace muy difícil ejercer el control del territorio y disolver las amenazas a la sociedad y al Estado en zonas no habitadas y sin demandas directas al Estado. Algunos de los Estados desarrollados del mundo hoy lograron dominar su territorio y crear procesos de desarrollo y crecimiento económico a través de las políticas de expansión de la población en la geografía dominada por el Estado.

ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA

Un elemento crucial en las actividades de seguridad de cualquier Estado y sociedad contemporánea es el papel que juega la inteligencia en la consecución de información. Incluso es importante destacar que entre más irregular es un conflicto, más vital es el papel de la inteligencia, pues permite anticipar las acciones, controlar las decisiones de los grupos adversos y evitar los resultados que, en general, afectan de manera abierta a la población. En el comienzo del siglo XXI, como ha dejado claro la comisión que investigó en los Estados Unidos los atentados del 11 de septiembre de 2001, o en España los atentados del 11 de marzo de 2004, solo las actividades de inteligencia sostenidas y con amplios recursos podrían haber evitado tales tragedias.

Sin embargo, para salir de lo obvio, lo importante a destacar en esta perspectiva es que las actividades de inteligencia deben realizarse no solo dentro del territorio a controlar, sino, y, especialmente, en el ámbito internacional. Ello por una razón especial: el mejor lugar para actuar contra un Estado y sus instituciones, es un lugar cualquiera alejado del mismo, en el que si bien no se encuentren opositores prestos a ayudar, sí se tenga, por lo menos, la neutralidad necesaria de las autoridades extranjeras y de los habitantes de tales lugares. Es decir, la información recolectada internacionalmente es crucial para delimitar el rango de las intenciones, pero también para prevenir y actuar con

antelación a cualquier decisión contra el Estado y la sociedad. En el comienzo del siglo XXI, esto es cada vez más imprescindible, toda vez que el ámbito que se puede llamar internacional no está dominado sólo por Estados, como se supone sucedió en la Guerra Fría, sino que también está atravesado por diferentes organizaciones, legales e ilegales, cuyos intereses son cada vez más amplios¹³.

Pero también es importante señalar que los servicios de inteligencia juegan un papel crucial en el aseguramiento del territorio desde el punto de vista de las amenazas internas. Esto conduce necesariamente a la creación de formas de captación, procesamiento y evaluación de la información dentro del territorio gobernado por el Estado, haciéndose más crucial esta actividad cuando las amenazas que se enfrentan provienen de prácticas terroristas o de grupos cuya ganancia política y táctica proviene del caos y la zozobra generalizada ejercida sobre la población. Al respecto diversos Estados han creado organismos especializados en labores de inteligencia interna, cuyo fin básico es la recolección y evaluación de información, trabajan en colaboración con los órganos de policía, toda vez que sus atributos no sobrepasan el ámbito de la información. El Reino Unido cuenta, dentro de sus órganos de control, con el cuerpo denominado MI5, como mecanismo de recolección y análisis de información interna dentro del país. En Canadá funciona el Canadian Security Intelligence Service (Csis), como organismo de monitoreo y evaluación de amenazas internas. En Australia funciona el Australian Security Intelligence Organisation (ASIO), cuyo rango es igual al de los anteriores, pero con objetivos más amplios, debido a la complejidad de las motivaciones religiosas y culturales para el terrorismo en el país. Y en Francia funciona la Direction de la Surveillance du Territoire, que es quizá de los órganos de este tipo el más eficaz, pues además tiene ciertas atribuciones en la capacidad de generar operativos y acciones de control sobre el territorio nacional y las amenazas o posibles amenazas al mismo¹⁴.

13 Patrick O'Sullivan y Jesse W. Millar Jr., *The geography of warfare*, p. 18 y ss.

14 Al respecto de este tema de los órganos de inteligencia destacados en el plano de la seguridad interior de los países, véase el informe de la Rand Corporation, titulado *Confronting the 'Enemy*

3. COLOMBIA Y LOS DESAFÍOS EN SEGURIDAD

Frente a lo antes expuesto es necesario contextualizar, para el caso colombiano, qué elementos son cruciales y configuran los retos a asumir en cuanto a la seguridad. Cada elemento será considerado de manera precisa y sucinta, de modo que el contraste con lo planteado en la segunda parte sea evidente. En esta consideración existe un punto de partida, expresado con claridad por Eduardo Pizarro Leongómez, al tratar el problema de los actores armados no estatales en Colombia, con las siguientes palabras: "Por una parte [existe], la histórica debilidad del Estado colombiano que, desde sus orígenes en las luchas de Independencia a principios del siglo XIX, ha sido incapaz de controlar el conjunto del territorio nacional. Por otra parte, y con base en este precario control territorial, los grupos guerrilleros tomaron la opción estratégica del desdoblamiento constante de los frentes guerrilleros con objeto de ir lentamente copando el conjunto del territorio nacional. Este desdoblamiento, en un territorio de las complejidades extremas de Colombia, agudizó la ya crónica incapacidad del Estado"¹⁵. En este sentido es necesario mencionar que diferentes analistas han construido un consenso implícito referente a que en el período de 1995 a 1998 se produjo una percepción de pérdida de la guerra entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC, debido a la capacidad que estas experimentaron para hacer una guerra de posiciones, con el objetivo de copar el territorio y avanzar a la toma del poder. Dicha estrategia había sido definida en los documentos de esta organización como la "Nueva Forma de Operar"¹⁶.

A este desafío el gobierno de Andrés Pastrana respondió de dos formas: una internacional, enmarcada en lo que, inicialmente, se llamó Plan Colombia, tendiente a crear un acompañamiento inter-

Within'. Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies", elaborado por Peter Chalk y William Rosenau.

15 Eduardo Pizarro Leongómez, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Op., cit., p. 129.

16 El ya citado trabajo de Eduardo Pizarro Leongómez expone con detalle y novedad interpretativa este período, y al respecto también se puede citar el trabajo de Andrés Villamizar, *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

nacional de una posible solución para la guerra en Colombia, que se debería jugar en un doble escenario: el de la guerra y el de las negociaciones de paz; y una de política nacional que, fundamentalmente, estaba orientada a la ejecución de una reforma militar y al fortalecimiento de la presencia del Estado, aprovechando además los recursos económicos y de cooperación conseguidos con la nueva estrategia diplomática. Este cambio fue sensible en el plan de las reformas militares emprendidas en el gobierno Pastrana¹⁷, que lograron frenar y conducir a las FARC a cambiar su estrategia y objetivos de guerra, en tanto han tenido que regresar a practicar la guerra de guerrillas, alejándose, por el momento, de una guerra de posiciones. Sin embargo, dicha situación no puede ser asumida como una derrota de las FARC, pues, como lo ha dicho Alfredo Rangel, simplemente puede ser síntoma de una espera táctica y de un proceso de reacomodo.

Frente al problema de la concepción estratégica del control y defensa del territorio es importante destacar que el gobierno Uribe ha partido de una posición poco frecuente con respecto a gobiernos anteriores, toda vez que ha puesto como elemento prioritario para su gobierno el dar respuesta al desafío de seguridad y control territorial¹⁸. Empero tal elemento positivo de ruptura, el Estado colombiano sigue privado de una concepción estratégica de conquista, control y defensa del territorio, que conduzca al Estado a asumir su responsabilidad como garante de la unidad nacional, de forma completa a pesar de que no experimentamos soberanías escindidas ni Estados dentro del Estado, teniendo claro que el conflicto colombiano está determinado por un desafío sobre el control territorial, en especial, en inmensas zonas caracterizadas por un vacío de poder sólo paliado simbólicamente, y por la falta de una efectiva monopolización institucional de la violencia¹⁹. En dicha política de defensa, el Estado colombiano ha comenzado a caminar sobre la ruta de los Estados

17 Esta reforma militar se concreta en los decretos Ley de 2000, números 1790, 1793, 1797 y 1799.

18 Véase al respecto el documento de la Presidencia de la República, "Política de Defensa y Seguridad Democrática".

19 Al respecto existen varios estudios sobre las fronteras nacionales, en especial con respecto a las de Ecuador, Perú y Brasil, donde los grupos guerrilleros y paramilitares han podido crear retaguardias a salvo de cualquier acción institucional.

modernos para construir institucionalidad, poder político y control territorial, pero es necesario superar, con concepciones estratégicas, los obstáculos planteados por una burocracia administrativa ajena a las amenazas del Estado y por una burocracia militar y de fuerzas estatales acostumbradas a convivir con la falta de control territorial. El documento inicial de la presidencia de Uribe marca un derrotero importante, pero aún está en la fase inicial.

Del punto anterior se desprende que solo con una política estratégica de defensa del Estado y del territorio, de conquista de las zonas caracterizadas por vacíos de poder y de monopolización de la violencia, se pueden identificar las zonas que representan los valores estratégicos más importantes para el Estado. Dichas zonas permiten la creación de mecanismos de aseguramiento del territorio, haciendo que sea necesario priorizar, de acuerdo con estos valores estratégicos, las acciones a ejecutar en determinadas situaciones de confrontación y conquista del territorio. En el caso colombiano resalta una característica de la sociedad: este es un país urbano, y desde el siglo XIX sus núcleos poblacionales, sociales y económicos se han definido alrededor de áreas urbanas específicas. Esto deja una consecuencia directa: el principal objetivo estratégico del Estado colombiano debe ser asegurar las zonas urbanas vitales y las zonas rurales que las interconectan, de forma que constituyan zonas seguras de manera abierta. De estas áreas controladas por el Estado se pueden desarrollar estrategias de control del territorio y de copamiento de las zonas de vacío de poder. Pero, como lo ha analizado Román Ortiz, en ocasiones la tentación política del rédito democrático y electoral para la definición de las operaciones militares, puede hacer que se opte más por la vía del impacto y la exactitud, caracterizada con el nombre de "la estrategia de la bala de plata", que por la vía lenta del aseguramiento del territorio²⁰.

Aquí queda un interrogante en la actual coyuntura: ¿será que el Plan Patriota apunta a la "bala de plata" más que a un aseguramiento de los territorios dominados, como demuestra el rebrote de la

20 Román Ortiz, *La opción de la "bala de plata": estrategias anti-liderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas (ARI)*. Documento disponible en la página web del Real Instituto Elcano.

guerrilla y el inacabable fuego paramilitar en zonas que se creen controladas? Es decir, si bien es cierto que las cifras referentes a tomas de poblaciones, la destrucción de la infraestructura de forma rotunda y la proliferación del secuestro masivo han disminuido, también lo es que la guerrilla suele dar golpes en lugares que se creían dominados o se encuentran en procesos de reorganización, como el Oriente Antioqueño, Cundinamarca o algunas zonas rurales que rodean a Cali.

En cuanto al problema del copamiento, el gobierno Uribe ha dado un cambio de política con respecto a lo expresado en el documento de defensa y seguridad democrática, y con respecto a los cambios que se venían haciendo frente a las concepciones de copamiento y uso de la fuerza para el cubrimiento del territorio. En efecto, desde el gobierno Pastrana se presentó una clara recomposición de las fuerzas de carabineros como una fuerza dentro del cuerpo de la policía, encaminadas y dedicadas a conquistar y controlar zonas urbanas perdidas por el Estado en diversos momentos de la confrontación, a la vez que estaba destinada a penetrar en zonas conflictivas o caracterizadas por vacíos de poder. El gobierno Uribe decidió crear una fuerza de copamiento de carácter ligero y de poca capacidad de combate, y que puede ser rebasada con cierta facilidad, definida en el programa de "soldados campesinos". Dicha fuerza tiene además la desventaja que no tiene posibilidades de ejercer funciones policiales ni capacidades de investigación, ni intervención en asuntos civiles de manera directa.

En este punto del copamiento también han sido subvalorados los asuntos referidos al crecimiento urbano, la creación y fortalecimiento de nuevas poblaciones que permitan llenar zonas de vacíos de poder, y la generación de mecanismos de crecimiento económico e interconexión social. El crecimiento demográfico es además un elemento de seguridad nacional, en la medida en que la ocupación del territorio implica construir redes institucionales y demandas de servicios estatales, lo que impide que los grupos ilegales armen retaguardias en lugares en donde se pueden sentir "autoridad en sentido pleno". En esta dirección es posible ver que los grupos ilegales en Colombia, guerrillas y paramilitares, han constituido formas de ac-

tuar paralelas al Estado, y dado lugar a una noción propia de geografía política²¹.

Respecto a la seguridad urbana, que se enmarca directamente en un problema de criminalidad común, en Colombia –conectada y especializada con la presencia del narcotráfico desde finales de la década del setenta– se ha tenido la tentación, con la aceptación a veces explícita de la población ante la incapacidad del Estado, de una convivencia ambigua con grupos de autodefensas ilegales. El caso más dramático se presentó en Medellín, en donde a la penetración de las FARC, en la comuna 13, y luego de las operaciones de desalojo de ésta en el 2002, se produjo como respuesta, no combatida por el Estado, la presencia de grupos de autodefensas, que luego han realizado un proceso de paz y reinserción, aislado y marcado por la desconfianza, en el 2003. En este punto es importante resaltar que Colombia sigue teniendo un grave déficit de seguridad urbana, acrecentado por una debilidad notoria en los cuerpos de policía y en la lentitud en el ejercicio de justicia y castigo de crímenes y faltas a la ley.

En lo referente a las acciones de los organismos de inteligencia, Colombia registra una clara dependencia de la colaboración que los organismos de gobiernos amigos quieran hacer, y básicamente enmarcado en los principios de combate al tráfico de drogas y otras actividades ilegales. Ello se registra en el hecho de que la comunidad de inteligencia extranjera tiene muy alta injerencia e información sobre los asuntos que involucran a Colombia en el ámbito internacional. De esta manera, mientras que este aspecto no se mejore a través de que el Estado colombiano construya sus propias redes de información e inteligencia internacional, el Estado registrará una permanente ceguera sobre cómo se configuran y cómo se ejecutan las amenazas a su estabilidad, muchas de las cuales están creadas y puestas en marcha desde el exterior. Aquí se debe destacar además que las actividades de inteligencia primordiales deben ser básicamente desarrolladas por organismos civiles, dirigidos direc-

21 Un trabajo que puede ser ilustrativo para mostrar tales geografías de la guerra es el dirigido por Fernán González, "Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado", CINEP, Bogotá, 2002.

tamente por el Estado, sobre la base de crear mecanismos viables de control civil, como garantía de la democracia. En el ámbito de la política interna, las necesidades de desarrollar buenas acciones de inteligencia y evaluación correcta de la información han sido claras desde los desastres militares ocurridos entre 1996 y 1998, y con las acciones ejecutadas en las áreas urbanas, donde el Estado aún se mueve a tientas.

La política diseñada por la administración Uribe de crear redes de informantes es una estrategia de contención marcada por el desespero, que puede terminar en graves costos políticos para la democracia, como de hecho viene sucediendo con el asesinato de algunos de los señalados por estas redes. En este punto, y como muestra la experiencia internacional, es necesario apuntar que el Estado colombiano debe concebir que una de las fortalezas de la seguridad interna pasa por la creación de programas de inteligencia eficientes, y que monitoreen constantemente las amenazas que se presentan, se transforman o surgen en cada contexto.

En conclusión, si bien se ha avanzado frente al problema de la seguridad y el control territorial, aún faltan tres elementos importantes: El primero, crear una concepción estratégica de la seguridad y el territorio, que responda a una política de Estado, superando los procedimientos de los gobiernos de turno. El segundo, crear seguridad no puede significar permitir las acciones de grupos ilegales, llámense autodefensas o paramilitares (incluyendo a los nuevos narcotraficantes vestidos de paramilitares), que se declaren enemigos de la guerrilla, pues ello es el mismo problema de diferente forma. Y tercero, la reforma militar de la administración Pastrana ha dado en un punto clave, sobre la cual la administración Uribe ha podido erigir la política de seguridad democrática, pero aún quedan asuntos por construir como política de seguridad, en temas tales como la fuerza de copamiento, la estructura, doctrina y responsabilidad de dicha fuerza y la construcción de una estructura institucional que asegure la continuidad de dicha política. En el tema de la inteligencia se debe destacar que Colombia no puede depender de la buena voluntad de los gobiernos extranjeros frente a las necesidades de recabar la información necesaria para actuar sobre las amenazas a su estabi-

lidad, a la vez que debe tener claro los panoramas de acción internacional para mantener en pie su seguridad. En el plano de la política interna la inteligencia es fundamental, pero no debe ser confundida con el señalamiento indiscriminado ni con el derecho a la disidencia política que permiten los sistemas democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Chalk, Peter y William Rosenau. 2004. *Confronting the "Enemy Within". Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*. Rand Corporation.
- Creveld, Martín van. 1991. *The Transformation of war. The most radical reinterpretation of armed conflict since Clausewitz*. New York. The Free Press.
- . 1999. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Deas, Malcolm. 1999. *Intercambios Violentos*. Madrid. Taurus.
- Decretos Ley de 2000, números 1790, 1793, 1797 y 1799. República de Colombia, Presidencia de la República.
- Dutour, Thierry. 2004. *La ciudad medieval*. Madrid. Editorial Paidós.
- González, Fernán. 2002. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá. CINEP.
- O'Sullivan, Patrick y Jesse W. Millar Jr. 1983. *The Geography of warfare*. Londres. Croom Helm.
- Ortiz, Román. 2003. *La opción de la "bala de plata": Estrategias antiterrorismo en la lucha contra organizaciones terroristas (ARI)*. Documento de trabajo. Madrid. Real Instituto Elcano.
- Parker, Geoffrey. 1998. *Geopolitics. Past, present and future*. Londres. Pinter.
- . 2002. *La Revolución Militar. Innovación y apogeo de Occidente 1500-1800*. Madrid. Alianza Editorial.
- Patiño Villa, Carlos Alberto. 2003. "El mito de la nación violenta". En *La Construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico. Ideas, lenguajes políticos e imaginarios culturales*. Madrid. Instituto de Filosofía (CSIC).
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2004. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá. Editorial Norma.

- Presidencia de la República, República de Colombia. 2003. "Política de Defensa y Seguridad Democrática". Bogotá.
- Safford, Frank y Marco Palacios. 2002. *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá. Editorial Norma.
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y estados europeos, 990-1990*. Alianza Editorial. Madrid.
- Vargas, Alejo. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá. Intermedio Editores.
- Villamizar, Andrés. 2004. *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*. Bogotá. Fundación Seguridad y Democracia.

VI

EL ESTADO, LA SEGURIDAD Y LA GENTE

Alexandra Guáqueta Girvin¹

Directora Académica de la
Fundación Ideas para la Paz

1. DE LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS...

Siguiendo los preceptos de las democracias modernas, la seguridad es un bien público y el Estado es el primer garante de la seguridad de las personas. Es necesario advertir que aquello que se entiende por "seguridad" hoy en día es tema de debate en círculos académicos y políticos en Colombia y alrededor del mundo, como se mencionará más adelante. Por el momento me referiré a una noción básica de seguridad, es decir, a la preservación de la vida, la integridad física y la libertad de los ciudadanos, así como el respeto a sus derechos políticos, como el de profesar cualquier ideología de acuerdo con las normas establecidas y tener acceso a un juicio justo e imparcial. Más adelante haré consideraciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Para que el Estado garantice la seguridad de sus ciudadanos se ha acordado que éste detente el monopolio del uso de la fuerza en todo su territorio y que en casos excepcionales pueda utilizar la violencia legítima a través de organismos especializados, como la policía y las Fuerzas Armadas con el fin de contrarrestar posibles amenazas a la seguridad colectiva. En la práctica, sin embargo, algunos Esta-

1 Este ensayo no refleja la posición oficial de ninguna de las instituciones a las que se encuentra vinculada. Ensayo preparado para la conferencia FESCOL-Alternativa democrática-Polo Democrático Independiente, *Paz, seguridad y derechos humanos*, Medellín, 13 de agosto de 2004.

dos se han preocupado más por garantizar su propia existencia y la supervivencia de regímenes autoritarios a costa de la vida, la libertad y el bienestar de las personas.² Esto ocurrió con frecuencia en países del Tercer Mundo durante la Guerra Fría. En ese entonces, los países del Tercer Mundo no gozaban de culturas y estructuras democráticas arraigadas –la ola de democratización global tomó auge sólo después–, con la implosión de la Unión Soviética y la intensificación del proceso de globalización de ideas occidentales liberales en lo económico y lo político. Además, en el período de la Guerra Fría, y en contraste con la dinámica actual, no hubo un escrutinio de la comunidad internacional que fuera consistente con los ideales de la democracia, pues la competencia entre las superpotencias y la demonización mutua de las ideologías capitalista y comunista hicieron que los centros de legitimidad internacional (en este caso Estados Unidos y Europa Occidental) dieran prioridad a la lealtad política de los demás Estados y al mantenimiento de la estabilidad política dentro de ellos, así requirieran de regímenes autoritarios.³ Es decir, aquellos que sentaban las pautas de lo que era aceptado o no internacionalmente prefirieron enfocarse en la competencia por la alineación de los Estados, excusando muchas veces los excesos en el uso de la fuerza de sus aliados. Finalmente, la priorización de la seguridad del Estado en la mayor parte del siglo XX también ha sido el resultado de su reificación como unidad legal y política por excelencia del sistema internacional. Como consecuencia de todo esto, en las décadas pasadas, las nociones de seguridad nacional e internacional y la formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad y defensa estuvieron encaminadas a la protección de los Estados en frecuente detrimento de la seguridad de las personas.

En concreto, esta tendencia se tradujo en: intolerancia ideológica y abusos en el tratamiento a los disidentes políticos, incluyendo torturas y desapariciones forzadas; poderes especiales, explícitos o tácitos, a militares, policías y agencias de investigación e inteligencia para obtener información y retener a personas; ejercicio de control

2 Rachel Neild, *From National Security to Citizen Security. Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*, Montreal, International Center for Human Rights and Democratic Development, 1999.

social y político mediante la intimidación; ausencia de mecanismos de control al aparato de seguridad y restricciones al acceso público de información en materia de seguridad y defensa; desdibujamiento de la división de funciones entre policías y militares; cooptación de la rama judicial a favor de los organismos de seguridad; corrupción del Estado y en especial de los organismos de seguridad; y asignación de presupuestos relativamente altos a los ministerios de defensa para asuntos de seguridad interna y defensa externa.

Colombia no sufrió las inclemencias del autoritarismo de derecha con la misma severidad y duración que algunos de sus vecinos latinoamericanos. En el siglo XX, con excepción del régimen de Rojas Pinilla (1953-1958) no hubo dictaduras militares como tal. Esto, aunado al hecho de que el país tampoco hubiera sostenido frecuentes o largas guerras externas, sirvió para evitar la sistematización de los abusos de la fuerza por parte de los organismos de seguridad del Estado a raíz de expresas órdenes de la élite gobernante al igual que el desbordamiento del Ministerio de Defensa en términos de influencia política y poder económico. Por eso, quizás, el reciente Informe Nacional de Desarrollo Humano, *El conflicto: callejón con salida*, se atreve a afirmar que Colombia ha sido una democracia, así sea "formal" o "electoral", estable y hasta pluralista⁴. No obstante, a pesar de tener formas democráticas de elección, separación de poderes públicos y la adhesión formal, por parte de los gobernantes a discursos democráticos, durante las décadas pasadas, en Colombia, se presentaron algunas de las distorsiones de seguridad mencionadas anteriormente: los gobiernos dieron prioridad a su estabilidad y la seguridad del Estado, lo que coadyuvó a que los organismos de seguridad e inteligencia incurrieran en violaciones a los derechos humanos. Las personas más afectadas fueron aquellas con poco acceso al sistema de justicia, débil de

3 Algunos argumentan que la nueva lucha mundial contra el terrorismo puede llevar a este tipo de situación, ya que en algunos casos se justifican excesos en el uso de la fuerza por parte de los Estados en su tarea de prevenir el terrorismo (caso Abu Ghraib). El entorno legal y cultural actual, sin embargo, es hoy distinto al de hace cuatro décadas y existen mayores mecanismos (institucionales, culturales y legales) a favor de la preservación de valores y métodos acordes con la democracia. Ejemplo de ello son la proliferación de ONG transnacionales en derechos humanos, el uso de tribunales especiales para juzgar crímenes atroces y la existencia de la Corte Penal Internacional (así no hubiera sido ratificada por los Estados Unidos).

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El conflicto: callejón con salida*, p. 32.

por sí, y los que profesaban ideas políticas de izquierda. Qué tan sistemático fue y ha sido el abuso de los organismos de seguridad colombianos sobre la población, y si dichos abusos han obedecido a una política deliberada desde la Presidencia y los altos estamentos de seguridad, ha sido motivo de álgidas discusiones. Cualquiera que sea el veredicto, lo cierto es que este pasado ayudó a que, en Colombia, hiciera carrera la idea de la "ilegitimidad del Estado", que ha sido visto por muchos como un aparato político-administrativo proclive a la coerción para el beneficio de un grupo minoritario de personas que son social y económicamente privilegiadas.

2. ...A LA SEGURIDAD DE LA GENTE

Como respuesta a la reificación del Estado, y como manifestación de la disminución de guerras interestatales y de la globalización y evolución de los valores políticos democráticos, empezaron a tomar fuerza en los noventa nuevas ideas acerca de la seguridad, las cuales han venido informando y sustentando la formulación de políticas públicas local, nacional e internacionalmente. Estas ideas de seguridad emergieron alrededor de dos interrogantes. Por un lado, ¿cuál es el sujeto de las amenazas de seguridad? En otras palabras, ¿qué o quién está siendo amenazado, las personas, los Estados, la paz o el sistema internacional?, ¿a qué o quién debe protegerse? Y en segunda instancia, ¿de qué tipo de amenazas debe protegerse al referente de la seguridad?, ¿se trata de factores de inseguridad locales o transnacionales, de armas nucleares, guerras entre Estados, conflictos internos o narcotraficantes?⁵

En cuanto al referente de la seguridad, los primeros debates se inclinaron, de manera casi que automática, a revalorar la protección de las personas como objetivo central de cualquier política de seguridad nacional e incluso internacional. En el plano internacional vale la pena recordar el cambio radical en las misiones de paz de las Naciones Unidas, que antepusieron consideraciones humanitarias a

5 Para una reflexión véase Emma Rothchild, "What is Security?", en: *Daedalus*, junio de 1995.

la salvaguarda de la tan preciada soberanía estatal. En cuanto al tipo de amenazas, el abanico de los posibles factores de inseguridad se amplió. La principal amenaza a la seguridad de las personas ya no eran las guerras o los regímenes autoritarios, sino los conflictos armados internos, las masacres por rivalidades étnicas y religiosas, la criminalidad urbana, el SIDA, las hambrunas y los actos de terrorismo. También se le dio mayor peso a factores socioeconómicos, tanto al acceso a alimentos y a servicios de salud, como a la serie de condiciones materiales necesarias para una vida digna según estándares modernos, como la educación. Así, cobraron vigencia términos como el de la "seguridad humana", acuñado por el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 1994, al igual que el de "seguridad ciudadana", utilizado más en el contexto de la seguridad de las personas en las grandes urbes. Actualmente, ambas nociones de seguridad, "humana" y "ciudadana" han permeado tanto el discurso de expertos, académicos y gobernantes, como la práctica en la formulación e implementación de políticas, y se han convertido en categorías básicas, casi que obligatorias, para cualquier democracia legítima.

Cabe señalar, sin embargo, que ni la concepción de seguridad humana ni la de seguridad ciudadana descartan la importancia de las instituciones y del Estado. El reporte de la Comisión sobre Seguridad Humana (2003) señala que el "Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad" y que "la seguridad humana complementa a la seguridad estatal", eso sí, promoviendo el desarrollo humano y realzando los derechos humanos.⁶

3. PARA PROTEGER A LA GENTE SE NECESITA AL ESTADO

Una de las confusiones que se generaron con la entrada y afianzamiento de la noción de seguridad humana fue que dicha seguridad chocaba con el Estado. Esto se puede explicar por las experiencias negativas del pasado y las ideas aún latentes entre muchos de que el

6 Ver reporte y detalles sobre la comisión en <http://www.humansecurity-ehs.org>.

Estado —es decir, el gobierno y la burocracia oficial— tenía la tendencia a protegerse a sí mismo, olvidando el bien común y las necesidades del resto de la sociedad. Las nuevas nociones de seguridad estuvieron volcadas más hacia una idea integral, democrática y maximalista de seguridad de las personas, e identificaron a las principales amenazas como factores de naturaleza no estatal. Esto, junto con otra serie de fenómenos como la erosión de las nociones tradicionales de soberanía externa, los crecientes flujos de dinero, bienes y personas entre países, los procesos acelerados de urbanización y el surgimiento de actores internacionales distintos a los Estados, entre ellos las ONG, llevó a que el Estado, como concepto y realidad política, perdiera cierta vigencia. Además, en el Tercer Mundo, especialmente en aquellos lugares donde el Estado y la sociedad civil habían tenido relaciones antagónicas, dicho proceso se traslapó con la percepción arraigada de la ilegitimidad del Estado, lo que acentuó la idea de que los Estados eran innecesarios o perjudiciales.

Lo que aquí planteo, sin embargo, es que el Estado no es necesariamente enemigo de la seguridad humana y que para salvaguardar a la gente se necesita un aparato administrativo que cumpla ciertas funciones especiales a favor de los bienes públicos, que no pueden delegarse a la "mano invisible" de la acción racional individual, como en un mercado. En la práctica, el mantenimiento de la seguridad de las personas pasa por la existencia de un ente político-administrativo, que pueda regular el uso de la violencia y ayudar a solucionar problemas de acción colectiva mediante la formulación e implementación de políticas públicas en temas que van desde lo ambiental, lo social y lo económico hasta las cuestiones básicas de seguridad y justicia de nivel doméstico e internacional. Dicha unidad político-administrativa es el Estado. Preferiblemente uno que funcione de acuerdo con valores democráticos.

Todo esto pone, de nuevo, al Estado como referente de seguridad, pero no a la manera de antes. Esta vez, las sociedades alrededor del mundo, incluyendo las personas de izquierda, centro y derecha, han decidido que la idea de Estado y las prácticas de su burocracia deben estar mediadas por valores democráticos y por un complejo entramado de reglas sustantivas y procedimentales inspi-

radas en ideas democráticas, lo que garantizará que el fin último del Estado sea proteger y servir a sus ciudadanos y no a los intereses particulares del gobernante de turno. Adicionalmente, el Estado, como aparato administrativo, debe ser eficaz, pues la idea moderna de gobernabilidad democrática y las exigencias de la ciudadanía han hecho énfasis en la capacidad real de las administraciones locales, nacionales e internacionales de formular e implementar políticas públicas que ofrezcan soluciones tangibles. De esta manera, para garantizar la seguridad de las personas, al menos en su acepción básica, se necesitan políticas que prevengan el uso ilegítimo e indiscriminado de violencia por parte de personas u organizaciones privadas, que estén implementadas por instituciones de seguridad y justicia, que respeten los derechos humanos y que ayuden eficazmente a controlar los problemas de seguridad.

Esta reflexión teórica inicial se ha hecho con un propósito práctico y, además, relevante políticamente para la Colombia de hoy, y es cuestionar el mito simplista de que la defensa de la seguridad humana implica desmontar al Estado como unidad político-administrativa. Todo lo contrario, la seguridad humana pasa por instituciones robustas. Parece un punto obvio y sencillo. Pero resulta que, en el discurso y en la práctica política actual, frecuentemente se confunde la idea de empoderamiento social con antiestatismo y oposición política legítima al gobernante de turno con antiestatismo. Estar en desacuerdo con el programa político de un presidente es distinto a estar en contra del Estado. Oponerse a un gobierno, no significa oponerse a la idea del Estado-nación. La continua polarización ideológica entre ideas de izquierda y de derecha —las dos distorsionadas por los legados del pasado—, las dinámicas del conflicto armado, y la preponderancia de intereses económicos y políticos particulares sobre el bienestar colectivo han hecho que, en Colombia, la defensa de los derechos humanos fundamentales se exprese como a un movimiento antiestatista.

El punto clave de todo esto está, por supuesto, en la democracia. Las premisas anteriores sobre las bondades de un Estado en materia de seguridad y justicia funcionan si y solo si existen gobiernos democráticos, burocracias estatales que se rigen de acuerdo con valores

democráticos y sociedades, que respetan las reglas básicas de la democracia política. Este ensayo no discutirá asuntos de diseño institucional o las ventajas y desventajas entre el presidencialismo o el parlamentarismo, la democracia participativa o la representativa, un congreso unicameral o bicameral, períodos presidenciales de 4 o de 6 años, o si facultar la reelección presidencial o no. El texto recoge, más bien, la esencia de la democracia política, que se aplica tanto a tendencias modernas de izquierda, como de centro o de derecha. La democracia política supone la igualdad ante la ley independientemente del estatus social, el credo, la raza y el género; un discurso inclusivo, sin barreras simbólicas a la movilidad de clase; el respeto por la ley y los procedimientos establecidos para el cambio de leyes y gobernantes y el mejoramiento de las instituciones; la existencia de mecanismos legítimos de rendición de cuentas a funcionarios públicos; el monopolio del uso de la fuerza; el ejercicio imparcial de la autoridad para hacer respetar los contratos y las transacciones entre personas y entre la sociedad y el Estado; y el ejercicio activo de las personas de su condición de ciudadanía. Valores como la transparencia y la honestidad, especialmente en los asuntos públicos, son esenciales en el ejercicio de la democracia política. Existen además ciertos requisitos básicos para el buen desempeño del Estado democrático en general y en cuanto a los asuntos fundamentales de la seguridad de las personas: el acceso al recurso humano calificado, la disposición de recursos financieros y la producción eficiente y eficaz de resultados tangibles.

Infortunadamente, estas características básicas de la democracia política no siempre se han cumplido en Colombia, no por la falta de leyes e instituciones formales, sino por la falta de interiorización de un *ethos* democrático por parte de la sociedad. Y esto afecta tanto al aparato de seguridad y justicia del Estado –policías, militares, jueces, fiscales– y en general a cualquiera de las instituciones del Estado de nivel nacional y local. También afecta el quehacer de los partidos políticos, el funcionamiento de las empresas privadas, la conducta de las ONG, el funcionamiento de los planteles educativos y el de los hospitales, tanto en las grandes ciudades como en las áreas rurales, pues todos están compuestos de la misma “materia

prima" cultural: una materia prima que aún no ha internalizado bien la ética democrática.

Es así como podemos decir que uno de los mayores problemas de seguridad de Colombia radica en la ausencia de valores democráticos en toda la sociedad. Además, ante esta situación, tampoco se ha erguido un Estado que pueda mediar entre los actores sociales. Se habla de una ausencia de Estado y no de su presencia como Estado represivo al estilo de las dictaduras de otrora. En Colombia, han habido enormes vacíos de autoridad bien ejercida y, de ahí, la creciente tendencia a privatizar el uso de la violencia y el ejercicio de la resolución de conflictos. Las pandillas urbanas, las redes narcotraficantes, la guerrilla y los paramilitares se han atribuido el ejercicio privado de autoridad. La seguridad ha ido perdiendo su naturaleza como bien público. La izquierda y la derecha radicales han privatizado la seguridad. Pero, el hecho de que el Estado y los ciudadanos cumplan con sus funciones a medias, no significa que tenga que desecharse al Estado como un todo, por el contrario, hay que procurar su mejoramiento. La mayor amenaza a la seguridad son condiciones de "democracia de baja intensidad" o "democracias inciviles".⁷

4. SEGURIDAD, DEMOCRACIA, DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

Un punto que aún no se ha abordado en este ensayo es el de la riqueza, su distribución y la igualdad de oportunidades económicas para las personas y no solo la igualdad ante la ley, es decir, la democracia social, y la forma como los factores socio-económicos se conectan con el comportamiento criminal y violento y con la legitimidad del Estado y su desempeño en cuanto a la seguridad y la justicia. Aquí los vínculos entre temas y procesos son complejos, pero es en donde radica el corazón de buena parte de los retos y debates sobre seguridad en el Tercer Mundo.

7 Rachel Neil, *From National Security*.

Los conflictos armados internos y los más altos índices de criminalidad no se dan demás en los países desarrollados del norte, se dan en los países subdesarrollados, aunque no todos los países pobres tienen conflictos políticos violentos. Sobre esto, y específicamente para el caso colombiano, ha habido muchas discrepancias, sin embargo, tanto las reflexiones académicas como la práctica de las políticas recientes, de orden global en materia de resolución de conflictos, reconocen de manera implícita y explícita que privaciones materiales, sociales y psicológicas están ligadas a problemas de seguridad, entre ellos los conflictos armados. El reporte de la Comisión sobre Seguridad Humana, mencionado anteriormente, dice:

La seguridad de las personas de todo el mundo está interrelacionada, como ponen de relieve las corrientes mundiales de bienes, servicios, finanzas, personas e imágenes. La liberalización y la democratización políticas abren nuevas oportunidades pero también nuevas fallas, tales como la desestabilización política y económica y los conflictos en el seno de los Estados. Más de 800 mil personas pierden anualmente la vida, víctimas de la violencia. Aproximadamente unas 2.800 millones se ven afectadas por la pobreza, la mala salud, el analfabetismo y otras enfermedades. El conflicto y la privación están relacionados entre sí.

Además, la pobreza también incide en las deficiencias del Estado como aparato administrativo capaz de hacer frente a los problemas de seguridad. Un Estado de escasos recursos tenderá a presentar limitaciones en su recurso humano y en el alcance de sus políticas, tanto en materia social como de seguridad, es decir, no estará en condiciones de ejercer control en todo su territorio⁸. En suma, la pobreza tiene una doble conexión con la seguridad en su sentido esencial, pues, incide directa e indirectamente, en la violencia criminal y política al tiempo que disminuye la capacidad del Estado de hacer frente a causas profundas, próximas o detonantes de la violencia que atenta contra la seguridad de las personas. Esta doble vinculación, entre factores socioeconómicos e inseguridad, exige una

8 Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Banco Mundial, octubre de 2001.

formulación más coordinada de políticas sociales y de seguridad, lo que no implica obviar las políticas de seguridad ni desconocer las actuales amenazas, como ingenuamente pretenden algunos críticos del Estado.

En la siguiente sección se ahondará sobre algunos de estos aspectos, y se examinará, ya en concreto, los mayores retos de seguridad de Colombia, vistos desde el lente de la democracia.

5. LOS RETOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD DE LOS COLOMBIANOS

Lamentablemente, los movimientos de derechos humanos, la izquierda, los civiles y muchos grupos de la sociedad civil colombiana en general han permanecido alejados de los debates sobre seguridad y, en especial, de la formulación de políticas y estrategias de defensa, seguridad y justicia. Las razones varían: desde una asociación errada de que los derechos humanos no están ligados a la seguridad (por el velo del estatismo), a la idea ingenua de que la seguridad es un tema de derecha, a la simple falta de conocimiento especializado, o a la falta de una cultura de comunicación y transparencia de las instituciones de seguridad, hasta la ausencia de mecanismos concretos de control civil y participación de la ciudadanía en temas de seguridad. Tampoco ayuda el síndrome de la victimización: cuando se aceptan excepciones al comportamiento propio y se culpa al Estado de todos los males, y la omisión de los deberes que implica el estatus de ciudadano dentro de una democracia. Estos son obstáculos que sectores políticos progresivos deberán superar para hacer frente a los problemas de seguridad.

Aunque el tenor de las estrategias que buscan mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos depende de criterios técnicos, ideológicos y hasta de necesidades políticas de corto plazo, se necesita que dichas medidas contrarresten los factores próximos que atentan contra la seguridad de los ciudadanos para que sus vidas no estén en peligro. Se puede argumentar que los fenómenos próximos más graves son tres: el conflicto armado, la criminalidad (incluyendo

las formas de control mafioso-extorsivo como el que ejercen los paramilitares) y el narcotráfico. Actualmente, es común encontrar que estos tres fenómenos se traslapan. Los grupos armados al margen de la ley se alimentan del narcotráfico y otras actividades ilegales; el narcotráfico se alimenta de las ventajas logísticas y las destrezas de los grupos armados ilegales (control territorial, armas, corredores de desplazamiento clandestinos); las redes criminales encuentran buenos clientes entre grupos armados ilegales y narcotraficantes para sus productos y servicios; y, en general, las destrezas aprendidas en un lado sirven para desempeñarse en el otro.

6. CONFLICTO ARMADO

Todos los colombianos conocemos bien las manifestaciones del conflicto armado: masacres, secuestros, desplazamiento, expropiación forzada de tierras y homicidios cometidos por guerrilleros y paramilitares; excesos en el uso de la fuerza por parte de organismos de seguridad; destrucción de bienes públicos y privados e interrupción de actividades económicas legales; parálisis y distorsión de las instituciones por amenazas y sobornos a funcionarios públicos y a políticos; erosión de la sociedad civil democrática a través de la infiltración a organizaciones sociales, sindicatos y empresas privadas; y la extensión de criminalidad, desde la evasión de impuestos hasta la falsificación de documentos, la compra ilegal de armas, el lavado de activos y la extorsión. En la actual coyuntura del conflicto armado colombiano, habrá que prestar especial atención a la desmovilización, colectiva e individual, y el desplazamiento, y el alto riesgo de que dichas poblaciones recurran a la criminalidad común; expresiones de justicia privada y justicia popular; la sistematización y extensión de la extorsión forzada o "voluntaria" por paramilitares aún activos o ex combatientes y su combinación con la política local y nacional; el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales; vínculos perversos entre funcionarios públicos, narcotraficantes y grupos armados al margen de la ley, y entre grupos de la sociedad civil con guerrilla y paramilitares.

Existen álgidos debates sobre la mejor forma de "resolver" el conflicto: en un extremo está la opción de la fuerza y en otro la negociación con los grupos armados ilegales. En el trasfondo está el reto de lograr un balance aceptable entre justicia y orden. No existen fórmulas prefabricadas, pues las decisiones dependen de las expectativas propias de cada población en conflicto. Sin embargo, será necesario establecer procedimientos transparentes y que se ciñan al principio democrático de la igualdad ante la ley. En concreto: los estándares de desmovilización para guerrilla y paramilitares deberán ser los mismos. Por otra parte, independientemente de las grandes estrategias, cualquier política debe incluir un plan para reducir las manifestaciones del conflicto a corto y largo plazo, ya que estas se convierten en ingredientes de agravios que alimentan los conflictos sociales y el conflicto armado.

7. CRIMINALIDAD

Homicidios, robos, atracos violentos, contrabando y otras formas de apropiación ilegales de rentas componen la esencia del crimen común, que suele ser más alto en las ciudades que en las áreas rurales. En términos generales, los debates sobre medidas contra el crimen radican en el énfasis de las políticas, si es éstas deben prevenir el crimen por medio de la solución de sus causas estructurales o si la disuasión a través de medidas punitivas es más eficaz. Hoy en día, la mayoría de programas bajo la categoría de seguridad ciudadana incluyen aspectos como: recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria, prevención de la deserción escolar, educación para la no violencia, atención al déficit carcelario, integración de la policía a la comunidad y la promoción de iniciativas de solidaridad ciudadana en la vigilancia y delación.

8. NARCOTRÁFICO

El narcotráfico es una forma de criminalidad, pero por su magnitud y sus manifestaciones en Colombia, merece una categoría apar-

te. El narcotráfico, a través de la financiación de grupos armados ilegales, tiene graves efectos, directos e indirectos, sobre la seguridad de las personas, así como la erosión, corrupción y distorsión de las instituciones del Estado del nivel nacional y local, y la extensión y promoción de la criminalidad como las mencionadas para el caso de los grupos armados ilegales.

Hasta el momento, las políticas públicas antidrogas no han logrado desincentivar el negocio y de ahí las propuestas de legalización parcial o total de una o más sustancias. En particular, la izquierda ha tendido a favorecer la idea de la legalización (sin articular planes viables y concretos) y a centrarse en la responsabilidad que recae en la demanda estadounidense y europea. Lo cierto, sin embargo, es que existen tanto factores de mercado internacional, como estructuras de oportunidad locales que han permitido el crecimiento del narcotráfico en Colombia.

Y teniendo en cuenta el contexto político y normativo internacional y nacional, que hace poco probable que una legalización pueda efectuarse en Colombia a corto plazo, las políticas públicas domésticas deberían estar enfocadas a reducir los incentivos locales que hacen que sea rentable y deseable traficar. Dichos incentivos van desde la falta de aplicación de la ley hasta problemas agrarios. Por otro lado, también es necesario que las políticas públicas actuales se concentren sobre los vínculos específicos entre narcotráfico, políticas antidrogas, deterioro de la autoridad del Estado, y su capacidad de gobernabilidad, y el conflicto. Tanto el narcotráfico, como los flujos ilegales de bienes y personas, y el conflicto armado tienen dimensiones internacionales, por lo que una política de seguridad, necesariamente, deberá tener una propuesta sobre qué tipo de cooperación internacional es necesaria y deseable de acuerdo con los intereses nacionales. En cuanto a los factores profundos de la inseguridad se pueden mencionar dos: la debilidad del Estado y el nexo entre subdesarrollo e inseguridad.

9. DEBILIDAD DEL ESTADO

Esta debilidad consiste en la ineficacia en retener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, la falta de autoridad y la incapacidad de proveer servicios básicos a la población, la corrupción, la falta de mecanismos eficaces y legítimos de rendición de cuentas y la ausencia de valores democráticos entre los funcionarios. De nuevo, como se mencionó en las secciones anteriores, la seguridad de la gente pasa por un Estado eficaz, transparente y democrático, y abogar por la seguridad humana no debe confundirse con antiestatismo.

10. LA CONEXIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD

Finalmente, uno de los grandes retos para Colombia, y, en general, para cualquier sociedad en conflicto, es evitar caer en generalizaciones simplistas sobre la relación entre pobreza, desigualdad y violencia, y desempacar las conexiones concretas entre desarrollo y seguridad local, regional e internacional, con el fin de implementar medidas de prevención y reconstrucción. Por ejemplo, prácticas tan distintas como la política de desmovilización y los programas de desarrollo y paz tienen, al menos, un elemento de coincidencia: se basan en el nexo entre seguridad y desarrollo. Supone que el empleo estable ofrece condiciones económicas, sociales y psicológicas para la reintegración exitosa de los ex combatientes y el rechazo de formas violentas de sostenimiento y participación por parte la población.

Para concluir este ensayo, cabe una corta reflexión sobre el rol de la sociedad civil y su interacción con el Estado en temas de seguridad.⁹ Se ha hecho mucho énfasis en la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar la seguridad de las personas. Sin embargo, poco se ha dicho sobre el ejercicio de ciudadanía y los deberes de ciudadano como elemento fundamental en la generación de un ambiente más seguro para las personas. Hoy en día, en el contexto mundial y

9 Estas ideas están expuestas en "Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática". *Policy Paper*, N° 2, Grupo de Seguridad Regional Andina, FESCOL, Bogotá, noviembre de 2004.

en el de Colombia la sociedad civil ha adquirido un rol más proactivo en la promoción de la democracia y el bienestar económico de la gente, en la resolución de conflictos sociales y violentos, y en la garantía de bienes públicos, que van desde un medio ambiente sano hasta la seguridad. En parte, esto se debe a las mayores demandas de participación de distintos actores de la sociedad civil en la formulación de aquellas políticas públicas que tocan aspectos fundamentales de sus vidas. Sin embargo, para una mayor participación en la formulación de políticas públicas, en los procesos de toma de decisión y en el monitoreo de la implementación de las políticas en materia económica y en asuntos de defensa, seguridad urbana, políticas antidrogas y medidas antiterroristas, la sociedad civil deberá ejercer una ciudadanía solidaria con la aplicación de la ley y fortalecer su conocimiento técnico y especializado en dichos temas y generar espacios de interlocución con el Legislativo, el Ejecutivo y los organismos de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Grupo de Seguridad Regional Andina, FESCOL. "Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática". *Policy Paper*, N° 2. Bogotá, noviembre de 2004.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler. *Greed and Grievance in Civil War*. Banco Mundial, Octubre de 2001.
- Guáqueta, Alexandra. 2003. "Political and economic dimensions of the Colombian conflict". En Ballentine, Karen y Jake Sherman. *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Lynne Rienner, Boulder.
- Leal Buitrago, Francisco. 2002. *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá, Alfaomega-Ceso-FLACSO Ecuador.
- Neild, Rachel. 1999. *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*. International Center for Human Rights and Democratic Development. Montreal.
- PNUD. 2003. *El conflicto: callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, 2003*. Bogotá.
- Rothchild, Emma. "What is Security?". En *Deadalus*. Junio de 1995.

VII

LOS RIESGOS DE UNA DESENFOCADA POLÍTICA ANTITERRORISTA EN COLOMBIA¹

Gustavo Gallón Giraldo

Director de la Comisión Colombiana de Juristas

El terrorismo no es un problema nuevo en la historia de la humanidad². Sin embargo, a partir de los deplorables hechos que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001, que se replicaron el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres, y que se suceden a diario en sitios que han merecido menos atención de la opinión pública mundial, entre ellos en Irak, los Estados han situado en un primer plano la discusión sobre las medidas que se deben tomar para enfrentar los actos terroristas y evitar las nefastas consecuencias que estos tienen en la población.

Es innegable que en Colombia, como en muchas partes del mundo, las acciones terroristas constituyen atentados que ponen en riesgo o menoscaban los derechos de la población, el orden democrático, la paz y la seguridad. Los Estados, de acuerdo a las normas

- 1 Este documento es una actualización editada de la ponencia presentada en el Encuentro Nacional e Internacional de Derechos Humanos, Paz y Democracia "Colombia insiste en los derechos humanos", convocado por la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, el CINEP, la Comisión Colombiana de Juristas, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y la Fundación Dos Mundos, Bogotá, septiembre 9 al 11 de 2003. El autor agradece la valiosa colaboración de la abogada Iris Marín Ortiz, coordinadora del área de promoción y debates de la Comisión Colombiana de Juristas, en la preparación de este trabajo.
- 2 "El terrorismo tiene un antiguo linaje. Es evidente a veces en sociedades preliterarias o primitivas y tiene una larga y significativa historia en varias tradiciones religiosas. Pero el concepto de terrorismo, diferenciándolo del fenómeno, es un desarrollo reciente, producido por la Revolución Francesa secular. El terrorismo se percibía como una herramienta indispensable para establecer un orden democrático y el término 'terrorismo' inicialmente se refirió a actos gubernamentales", (traducción informal), David C. Rapoport, "Terrorism", en: *Enciclopedia of Violence, Peace and Conflict*, vol. 3, San Diego y Londres, Academic Press, 1999, p. 498 y 499.

internacionales de derechos humanos, tienen la obligación de garantizar los derechos de toda la población y prevenir y sancionar los actos que constituyan vulneraciones o atentados contra los derechos reconocidos en dichos instrumentos internacionales.

Para que las medidas contra los actos terroristas sean legítimas y eficaces, deben ser adoptadas teniendo en cuenta que tanto el fin de dichas medidas como el medio para lograrlo es respetar y garantizar los derechos de toda la población. Ello constituye no solo una obligación para los Estados sino un elemental criterio de sensatez.

En la práctica, sin embargo, ciertas medidas adoptadas a veces por los Estados para enfrentar el terrorismo generan algunas preocupaciones que hacen necesario tomar precauciones adecuadas para que tales medidas no favorezcan o se constituyan en violaciones de derechos humanos. Por ello, el 10 de diciembre de 2001, 17 relatores especiales y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresaron en una declaración su preocupación por la legislación antiterrorista y de seguridad nacional y las demás medidas puestas en práctica por varios Gobiernos porque podrían socavar el disfrute de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Especialmente, el grupo manifestó su inquietud por medidas que han afectado a grupos en particulares condiciones de vulnerabilidad y han profundizado o podrían profundizar la discriminación³.

Igual preocupación manifestó, en febrero de 2002, la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

3 "Declaración formulada el 10 de diciembre de 2001 por 17 expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos con ocasión del Día de los Derechos Humanos", en Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain*, Documento E/CN.4/2002/75 anexo IV, 30 de enero de 2002. Ver también *Los derechos humanos como marco de unión*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada presentado de conformidad con la resolución 48/41 de la Asamblea General, Documento E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, párr. 8.

4 *Los derechos humanos como marco de unión*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada presentado de conformidad con la resolución 48/41 de la Asamblea General, Documento E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

señora Mary Robinson, en el documento "Los derechos humanos como marco de unión"⁴. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre terrorismo y derechos humanos, adoptado también en 2002, señaló algunos derechos que usualmente resultan más afectados por las iniciativas antiterroristas de los Estados y recordó la importancia de mantener incólumes las garantías y limitaciones establecidas en el derecho internacional para evitar que se cometan abusos⁵.

La relatora especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos de la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Kalliopi Koufa, venía advirtiendo, desde antes del 11 de septiembre de 2001, la preocupación, varias veces señalada por la Comisión de Derechos Humanos, por las medidas antiterroristas y la necesidad de que estas se ciñeran estrictamente a las normas internacionales⁶. Razones por las cuales, la Comisión de Derechos Humanos pidió al profesor Robert Goldman realizar, como experto independiente, un estudio sobre terrorismo y derechos humanos, que, efectivamente, se hizo público en febrero de 2005, confirmando tales preocupaciones al constatar que "una gran variedad de derechos humanos sufre una presión cada vez mayor o son violados por los Estados en el contexto de las iniciativas nacionales e internacionales de lucha contra el terrorismo"⁷. Por ello, formuló recomendaciones para superarlas, incluida la creación de un procedimiento especial para vigilar las medidas de los Estados en la lucha contra el terrorismo y su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos, sobre la base de que "las normas de derechos humanos no cesan de

5 *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2002, párr. 10 del resumen ejecutivo.

6 *Terrorismo y derechos humanos*, Informe sobre la marcha de los trabajos preparados por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial de Naciones Unidas, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 de junio de 2001, párr. 109. La señora Koufa había presentado un informe preliminar en 1999 (E/CN.4/Sub.2/1999/27) y un documento de trabajo en 1997 (E/CN.4/Sub.2/1997/28), y presentó, después de 2001, dos informes adicionales (E/CN.4/Sub.2/2002/35 y E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1), un borrador preliminar de principios y directrices sobre derechos humanos y terrorismo (E/CN.4/Sub.2/2004/47), y un informe final en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/40).

7 *Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, Informe del Experto Independiente, señor Robert K. Goldman, doc. E/CN.4/2005/103, 7 de febrero de 2005, párr. 90

aplicarse cuando la lucha contra el terrorismo entraña un conflicto armado. Por el contrario, éstas se aplican de manera acumulativa con el derecho internacional humanitario⁸.

De las diversas advertencias realizadas por especialistas como las y los anteriormente citados, se pretende en el presente documento hacer énfasis en tres riesgos que existen y que no pueden ser pasados por alto en la situación colombiana, por lo cual resulta indispensable implementar medidas y controles adecuados: el riesgo de que el Estado incurra en abusos, el riesgo de ineficacia frente al terrorismo y el riesgo de que una política antiterrorista desenfocada genere mayor inseguridad.

I. EL RIESGO DE QUE EL ESTADO INCURRA EN ABUSOS POR EL USO IDEOLÓGICO DE LA CALIFICACIÓN DE "TERRORISTA"

La política de seguridad del actual Gobierno dice que asume entre sus principios el respeto a la democracia, al pluralismo, a los derechos humanos y al derecho humanitario. El documento donde se recoge la política de defensa y seguridad democrática del Gobierno afirma que esta política: "se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la 'Seguridad Nacional' en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como 'enemigo interno'. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno"⁹.

8 *Ibid.*, párr. 23. Sobre este mismo tema, véase también Comisión Internacional de Juristas, *Declaración de Berlín (Declaración de la CIJ sobre la defensa de los derechos humanos y el estado de derechos en la lucha contra el terrorismo)*, adoptada en Berlín el 28 de agosto de 2004.

9 "Carta de presentación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez", en: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, Bogotá, 2003, p. 5.

Dichos principios deberían ser el fundamento real –y no una mera enunciación formal– de las medidas adoptadas para enfrentar la amenaza de actos terroristas. Si se revisan las medidas de la política de seguridad adoptadas por el Gobierno se encuentra que estas desconocen, desde su formulación y en su práctica, el marco internacional de protección de derechos humanos y derecho humanitario. Es más, la política de seguridad no se distancia efectivamente de algunos principios propios de la doctrina de seguridad nacional. El punto de partida de ese desenfoque puede encontrarse en el uso ideológico de la noción de terrorismo, uso que no es exclusivo del actual gobierno colombiano, pero que sí afecta negativamente su política de seguridad. A continuación se explican algunos rasgos de esa ideologización y de la política de seguridad del Gobierno que demuestran lo anterior.

DE LA NOCIÓN DE “ENEMIGO INTERNO” A LA NOCIÓN DE “TERRORISTA”

Si bien es cierto que el actual Gobierno colombiano no usa la expresión “enemigo interno”, propia de la doctrina de seguridad nacional, no es menos cierto que de manera constante usa la expresión “terroristas” para descalificar a muchos de sus contradictores.

Ahora bien, la definición de terrorismo entraña grandes dificultades, no solo en el nivel jurídico sino también en el nivel político. La ideologización del término terrorismo ha conducido a imprecisiones conceptuales y a contenidos muy distintos y contradictorios, al punto que grupos que en el pasado se denominaban a sí mismos terroristas dejaran de hacerlo, y otros, que no eran calificados así hoy sean llamados terroristas para descalificarlos¹⁰. El informe sobre te-

10 “En los años sesenta, los problemas de definición se tornaron agudos por primera vez y muchos consideran que aún no han sido resueltos. Schmidt y Jongman descubrieron más de cien definiciones y el texto ampliamente leído de Liqueur encuentra que los problemas son tan desconcertantes que, sorprendentemente, se niega a proveer una definición. Los acontecimientos políticos posteriores contribuyen a explicar la confusión. El término “terrorista” sugería connotaciones tan insultantes y generaba cargas políticas tan enormes que los terroristas dejaron de llamarse a sí mismos terroristas. Lehi (“la “Pandilla Stern”), un grupo zionista revisionista que se separó del Irgun en la lucha por la independencia de Israel, fue el último grupo que se describió a sí mismo como terrorista. Después, solo los enemigos de uno eran terroristas. Los rebeldes cana-

rorismo y derechos humanos de la relatora de la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, señora Koufa, señala que el término terrorismo, en muchas ocasiones, es usado con una importante carga emotiva y política que por lo general va acompañada de un juicio negativo implícito y que se usa selectivamente. Así, señala que existe una tendencia a confundir la definición de terrorismo con juicios de valor y a calificar de terrorismo toda actividad o comportamiento violentos de quienes se oponen a un determinado gobierno o, por el contrario, a rechazar el término cuando se refiere a situaciones con las que se simpatiza. De allí, dice ella, la famosa frase: "el que para uno es un terrorista para otro es un luchador de la libertad"¹¹.

En los órganos de protección internacional no se ha llegado a un acuerdo sobre el término terrorismo, justamente porque existen diferentes tendencias sobre lo que debe entenderse al respecto. Algunos expertos se inclinan por una definición amplia en la que se contemplen diversos actos; otros se inclinan por una definición muy precisa, que no dé lugar a interpretaciones fuera de lugar; mientras, otros prefieren hablar de terrorismo según el grupo o autor, calificando al grupo como terrorista y, por consiguiente, todas las acciones que de allí se deriven.

La legislación colombiana tiene una definición de terrorismo y distingue entre el que se presenta en el marco de un conflicto armado y el que no (artículos 144 y 343 del Código Penal). La definición establece criterios para determinar qué es una acción terrorista; sin embargo, la lista de acciones incluida en tales artículos es demasiado amplia y da lugar a interpretaciones que no respetan adecuadamente el principio de tipicidad objetiva del derecho penal. Se trata, por ello, de una definición en la que cabe casi todo ataque o amenaza a personas o bienes. Por supuesto, en la definición se inscribirían

terizaban a todo gobierno que los enfrentara de terrorista, sin importar qué tácticas utilizara; el gobierno les devolvía el halago, considerando que todo rebelde que utilizara medios violentos era un terrorista". (traducción informal). David C. Rapoport, "Terrorism", en: *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, vol. 3, San Diego y Londres, Academic Press, 1999, p. 499.

11 *Terrorismo y derechos humanos*. Informe sobre la marcha de los trabajos preparados por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial de Naciones Unidas, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 de junio de 2001, párr. 25. En sentido semejante, ver el citado informe del Experto Independiente, profesor Robert K. Goldman, doc. E/CN.4/Sub.2/2005/103, párrs. 32-35.

hechos claramente terroristas, pero también otros, cuya naturaleza terrorista es, por lo menos, dudosa.

Además, los criterios establecidos por la definición legal, en muchas ocasiones, no son seguidos por los medios de comunicación o por los funcionarios estatales en sus declaraciones, pues hacen referencia al terrorismo sin consideración a los hechos en concreto, y muchas veces simplemente se descalifica a personas o grupos antes de definir si estos han incurrido en actos terroristas.

Pero el principal riesgo que genera el uso ideológico es que se termine calificando de terrorista a grupos de legítima oposición o a grupos que denuncien acciones de sectores estatales por considerarlas inadecuadas, contrarias a la legalidad o ilegítimas; y que, a partir de esa denominación, se restrinjan ilegítimamente derechos humanos de personas inocentes. En efecto, en muchos casos, las organizaciones sociales, las no gubernamentales y las populares han sido víctimas de persecución en Colombia. Esos sectores realizan una actividad legítima, reconocida y permitida por el ordenamiento jurídico, pero son víctimas de estigmatizaciones provenientes incluso de agentes estatales. Esta actitud se ha acentuado durante el actual Gobierno. El propio Presidente de la República, en reiteradas ocasiones, se ha pronunciado en contra de las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos. En septiembre de 2003 calificó a las y los defensores de "politiqueros al servicio del terrorismo, que cobardemente se agitan [sic] en la bandera de los derechos humanos, para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo, el espacio que la Fuerza Pública y la ciudadanía le han quitado".¹²

Para evitar el uso ideológico del término "terrorista" sería necesario definir los actos terroristas en la legislación penal respetando el principio de tipicidad objetiva. La población en general, pero especialmente los medios de comunicación y los funcionarios estatales, deberían tener un especial cuidado en ese aspecto.

12 Discurso del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, el 8 de septiembre de 2003, durante la posesión del General Edgar Alfonso Lesmez como comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, transmitido por televisión por orden presidencial en todos los canales nacionales en la hora de más alta audiencia.

En algunos contextos, acciones que usualmente se consideran como terroristas coinciden con violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho humanitario. Acudir a esas nociones permitiría superar las dificultades que genera la imprecisión del término terrorismo y la indeterminación de las obligaciones que surgen a cargo del Estado para enfrentar los actos terroristas.

También es pertinente distinguir entre terrorismo y conflicto armado. El derecho internacional proscribe la guerra. En todo caso, cuando se presentan conflictos armados, el derecho internacional humanitario es aplicable y determina qué tipo de acciones constituyen infracciones a tal ordenamiento jurídico. En ese sentido, algunas acciones de guerra, aunque no sean actos terroristas, pueden constituir delitos de conformidad con la normativa interna e implicar infracciones al derecho internacional humanitario y deben ser prevenidas, investigadas, juzgadas y sancionadas, aunque no encuadren dentro de la calificación de actos terroristas.

En todo caso, es indispensable tener en cuenta que el marco internacional de protección de derechos humanos y derecho humanitario sigue incólume cuando se enfrentan actos terroristas. De no tenerse en cuenta las obligaciones internacionales del Estado en esa materia, la lucha antiterrorista se tornaría ilegítima, pero además ineficaz porque, en vez de proteger a la población, generaría nuevas violaciones a sus derechos.

EL DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

A juicio del Gobierno, toda la población colombiana debe ser combatiente, es decir, debe ponerse activamente al servicio de las fuerzas militares del Gobierno. En reunión con organizaciones no gubernamentales el 11 de junio de 2003, el Presidente de la República dijo: "Yo no creo en eso del principio de distinción. En Colombia todos somos combatientes, pues todos los ciudadanos tenemos el deber de apoyar a las fuerzas militares del Estado"¹³. Adicional-

13 Notas del autor, presente en la mencionada reunión.

mente, también a juicio del Gobierno, en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista¹⁴.

Al desconocer la existencia del conflicto armado, se reafirma, por parte del Gobierno, el desconocimiento de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario y, así, del principio de distinción. El principio de distinción es parte fundamental del derecho internacional humanitario y constituye a la vez una garantía de protección de los derechos humanos. Es también un principio esencial de la democracia y, de manera más general, es el fundamento de la civilidad. El desconocimiento de ese principio, además de privar a la población civil de la protección que las normas humanitarias le otorgan, tiene consecuencias en materia de derechos civiles y políticos. Contra lo dispuesto en dichas normas, el Gobierno colombiano considera que la población civil debe involucrarse en actividades orientadas a garantizar la seguridad, pues a su juicio la ciudadanía es indispensable para ganar la guerra.

Debido a la necesidad de que se corrija el equivocado planteamiento del Gobierno en contra de la vigencia del principio de distinción, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos produjo un comunicado titulado "Sobre la importancia del principio humanitario de distinción en el conflicto armado interno"¹⁵. Sin embargo, los criterios allí enunciados no fueron tenidos en cuenta por el Gobierno, que, por el contrario, se ha empeñado en llevar adelante sus programas de "red de informantes" y "soldados campesinos", entre otras iniciativas que concretan su intención de hacer a un lado el principio de distinción entre civiles y combatientes.

Según la Política de Seguridad y Defensa, tal como fue definida en el primer documento, circulado de manera restringida por el Gobierno en el 2002, para lograr la cooperación de la ciudadanía, se

14 Véanse al respecto los "Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional" impartidos por el Alto Comisionado del Gobierno para la Paz, que fueron enviados al cuerpo diplomático por el Director (E.) de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (Acci) el 10 de junio de 2005, mediante correo electrónico.

15 www.hchr.org.co.

buscaría que “los colombianos cumplan con su deber de apoyar el esfuerzo estatal de brindar seguridad, y que los 44 millones de colombianos acompañen al Estado y se sientan apoyados por éste”. El Gobierno anunció en el mismo documento que los integrantes de una red de cooperantes estarían “bajo el control, supervisión y evaluación de los comandantes militares, policiales y de los organismos de seguridad del Estado localizados en el área”¹⁶. Estas personas deben vigilar permanentemente a sus vecinos e informar a las autoridades del Ejército y de la Policía sobre cualquier circunstancia o persona sospechosa que, según el criterio de cada informante, pretenda alterar el orden público, a cambio de lo cual reciben recompensas por los datos que suministren. Es decir, mediante esa figura se asignan a las personas civiles funciones de inteligencia militar. De acuerdo con las primeras informaciones públicas del ministerio de Defensa, la red de cooperantes estaría conformada por más de un millón de personas¹⁷. En agosto de 2004, el ministro de Defensa afirmó que había más de dos millones quinientos mil informantes ya inscritos en la red¹⁸. En el Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno ha señalado que, entre quienes conforman las redes de cooperantes están “las empresas privadas de vigilancia”, lo que quiere decir que, hay que conocer adecuadamente cómo funcionan las redes de cooperantes.

El Gobierno, asimismo, y en desconocimiento de las recomendaciones del Comité contra la Tortura, continuó incorporando jóvenes en el programa militar especial de “soldados campesinos”. Entre agosto de 2002 y marzo de 2003, se propuso reclutar 15 mil campesinos, y a finales de 2004 ya habría reclutado 23

16 *Política de Defensa y Seguridad Democrática (Borrador)*, Capítulo VII sobre el Plan de Seguridad Democrática, Punto 5 sobre la Promoción de la cooperación ciudadana, Bogotá, mimeo. En el Plan Nacional de Desarrollo, adoptado como ley de la república, aparece la misma frase, aunque sin la referencia específica a los 44 millones de personas. Esa referencia, sin embargo, se conserva en otras expresiones del Gobierno, como una propaganda de televisión proyectada desde 2005 en la que aparece un comandante militar en traje de fatiga mirando al público televidente, señalándolo con el dedo índice y diciéndole: “Somos un ejército de 44 millones de habitantes”.

17 Ministerio de Defensa, *Más de un millón de cooperantes fortalecen seguridad democrática*, Sistema de Información de la Defensa Nacional (SIDEN), www.mindefensa.gov.co, Bogotá, 27 de diciembre de 2002.

18 En reunión con organizaciones de derechos humanos en la Vicepresidencia de la República, 10 de agosto de 2004.

mil¹⁹. Esos reclutas son considerados militares de medio tiempo, portan uniforme y siguen la jerarquía de mando militar. El otro medio tiempo viven en sus casas y realizan sus actividades normales de estudio o trabajo. Se tiene conocimiento de que ya se han reclutado soldados campesinos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander, Sucre, Putumayo, Risaralda, Valledupar y Valle del Cauca²⁰.

Del mismo modo, se pretende que el Congreso adopte varios proyectos de reforma legislativa en materia de seguridad. Tales proyectos reconocen o generan nuevas figuras de participación de personas civiles en labores de seguridad y, por consiguiente, favorecen la vulneración del principio de distinción o, en todo caso, una mayor militarización de la sociedad.

Un congresista de la bancada gobiernista presentó un proyecto de ley de “movilización nacional” que retoma las propuestas de un fracasado proyecto de ley presentado por este Gobierno en el 2002. El proyecto señala que el Estado promoverá y apoyará iniciativas voluntarias para apoyar la prevención y el enfrentamiento de situaciones de terrorismo y alteración del orden público. En ese sentido, establece el deber de empresas privadas de vigilancia de “colaborar entre ellas y con la ciudadanía, y con las autoridades en la vigilancia de los sectores inmediatamente vecinos a las áreas que se les ha encomendado cuidar y monitorear. Dichas empresas deberán suministrar a las autoridades la información que éstas le soliciten en todo lo que tenga que ver con amenazas a la seguridad ciudadana y que puedan generar cualquier tipo de emergencia”. Además prevé la posibilidad de que empresas privadas destinen a sus empleados para proyectos de seguridad y defensa. También contempla el empleo del personas “no movilizadas militarmente” para tareas logísticas que contribuyan a fortalecer la seguridad interna y mantener la soberanía²¹.

19 “Habrá más soldados campesinos”, *El Tiempo*, 21 de diciembre de 2004, en www.eltiempo.com.

20 Base de datos de prensa de la Comisión Colombiana de Juristas.

21 Proyecto de ley N° 245 de 2005, Senado “por medio de la cual se expiden normas sobre la movilización nacional para atender situaciones de emergencia causadas por conflictos que afecten la seguridad y defensa nacional, como por actos terroristas, calamidades públicas, desastres naturales o producidos por el ser humano, y se dictan otras disposiciones”. Autor: Senador Manuel Ramiro Velásquez.

Otro proyecto de ley que cursa en el Congreso busca autorizar a personas civiles el uso de armas de guerra, entre las que se incluyen las subametralladoras que, de acuerdo a la legislación vigente, son armas de uso privativo de la fuerza pública²².

Igualmente, el proyecto obligaría a todas las personas naturales o jurídicas que tengan más de cuatro armas en las ciudades, o más de cinco armas en predios rurales, a constituir "sistemas de seguridad". La legislación vigente no contempla ninguna figura jurídica con este nombre, el cual fue incluido para no hacer mención a los "departamentos de seguridad"²³ previstos en la ley y que hacen recordar a las "Convivir", que eran asociaciones privadas de seguridad que se caracterizaban por poder usar armas de uso privativo de la fuerza pública y que defendían no solo a sus miembros sino a comunidades enteras desarrollando acciones ofensivas. Dichas asociaciones cayeron en desuso luego de que la Corte Constitucional declarara inconstitucional la norma que les permitía usar armas de guerra, precisamente para desarrollar sus acciones ofensivas²⁴. De ser aprobado el proyecto en curso, revivirían las "Convivir" y proliferarían las entidades privadas de seguridad suplantando así la obligación estatal de ofrecer seguridad, a través de las Fuerzas Armadas a todas las personas.

También se ha intentado convertir en ley un proyecto sobre servicio militar obligatorio para hacerlo extensivo a los indígenas. Históricamente han estado excluidos de la prestación del servicio militar tanto en tiempos de paz como en tiempo de guerra. Sin embargo, el Gobierno promueve la reforma con la supuesta finalidad de adecuar el servicio militar al principio de equidad. Dicha supuesta adecuación al principio de igualdad desconoce que la igualdad también

22 Proyecto de ley N° 255 de 2005, Senado "por la cual se controla el porte, la tenencia y la venta de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y se dictan otras disposiciones".

23 Los departamentos de seguridad, de acuerdo con el artículo 17 del decreto 356 de 1994 son: "dependencias que, al interior de una empresa, de una organización empresarial o de una entidad de derecho público o privado, se encargan de la seguridad de sus instalaciones y de las personas vinculadas a la misma", así como "los establecidos por personas naturales que organizan servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego para su propia protección".

24 Corte Constitucional, sentencia C-572 de 1997, M. P.: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

implica tratar de manera diferente a quienes se encuentran en circunstancias diferentes²⁵.

A través de políticas como las descritas, el Gobierno está decidido a hacer realidad su propósito de lograr que los 44 millones de colombianos apoyen militarmente al Estado, desconociendo con algunos de esos programas el principio de distinción entre civiles y combatientes.

RESTRICCIONES AL DEBIDO PROCESO Y A LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN

El íntegro respeto del debido proceso es una garantía fundamental de que las medidas contra actos terroristas no sean aplicadas ideológicamente o en contra de grupos de oposición, sino que estarán sometidas a las formalidades para garantizar que inocentes no vayan a la cárcel. Sin embargo, muchas de las medidas promovidas por el Gobierno tienden a restringir arbitrariamente el debido proceso. Con tales medidas, es evidente que esa garantía es vista actualmente como un impedimento a la acción estatal contra el terrorismo y no como una garantía de la legitimidad de la acción del Estado. Dicha obsesión no es nueva: es una fórmula fracasada que tiene tristes y reiterados antecedentes en la historia colombiana.

En efecto, el Gobierno promovió desde 2002 una reforma constitucional para otorgar facultades judiciales y de investigación a las Fuerzas Militares en relación con personas civiles. La reforma otorgó, en el 2003, a las Fuerzas Militares facultades de detener, allanar e interceptar comunicaciones sin orden judicial; así como interrogar a civiles, recaudar pruebas y ejercer otras facultades de policía judicial. Igualmente, se le concedería la facultad de realizar censos de población con fines militares. La reforma desconocía múltiples recomendaciones internacionales de organismos de protección de dere-

25 Proyecto de ley N° 19/03. Senado y 069/04, Cámara "Por medio de la cual se dictan normas y disposiciones sobre servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones". Este proyecto fue archivado por no dársele trámite dentro de los términos establecidos por la ley en junio de 2005, pero el Gobierno anunció que lo volvería a presentar en la legislatura del 20 de julio de 2005.

chos humanos, incluyendo una recomendación expresa de la oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La reforma fue declarada inconstitucional en el 2004 por haber sido aprobada con desconocimiento de las mayorías que decidieron su archivo en el sexto de los ocho debates²⁶.

Además, en la práctica el Estado ha llevado a cabo, de manera persistente, detenciones arbitrarias, allanamientos también arbitrarios y violaciones al debido proceso contra múltiples personas en Colombia. Al respecto la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos señaló:

La oficina en Colombia recibió información sobre detenciones masivas, con o sin orden judicial, en su mayoría basadas en débiles declaraciones o señalamientos de informantes o desmovilizados, así como en informes de inteligencia ... Los mismos fundamentos dieron lugar a detenciones individuales que afectaron a líderes y defensores de derechos humanos.²⁷

La pregunta que surge es entonces: ¿Cómo se garantiza que las personas procesadas sean efectivamente quienes cometen actos terroristas y no personas inocentes, si las garantías establecidas para tal fin son recortadas de tal manera que la posibilidad de ejercer la defensa es tan precaria? La propuesta estatal de la política de seguridad no responde a esa pregunta.

Las medidas enunciadas anteriormente se enmarcan en un contexto más general de formulación de propuestas que restringirían o harían ineficaces elementos necesarios para el Estado social de derecho. Entre tales propuestas ha existido, en primer lugar, la de reformar la Constitución para dejar de lado la función primordial del Estado de hacer prevalecer los derechos reconocidos en la Carta. Eso se alcanzaría a través de la limitación de la acción de tutela y de las facultades de la Corte Constitucional para garantizar la suprema-

26 Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004, M.P.: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

27 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. E/CN.4/2005/10, párr. 16.

cía de la Constitución²⁸. En la discusión que ha habido del anteproyecto, la Corte Constitucional expidió un comunicado oficial en el que concluyó que “ese proyecto acaba con los mecanismos de protección de los derechos constitucionales y deja a los colombianos indefensos frente a la arbitrariedad... No ignora la Corte, por lo demás, que los mecanismos para hacer cumplir la Constitución y defender los derechos puedan resultar incómodos para quienes han sido afectados por fallos adversos. Lo que diferencia una democracia de otros regímenes es el respeto al Estado social de derecho, el acatamiento a las decisiones judiciales y la garantía de los derechos humanos”²⁹. Dicho anteproyecto fue transformado y reemplazado por otro menos ambicioso, que finalmente tampoco obtuvo su aprobación en el Congreso³⁰. Pero no debe descartarse la posibilidad de que se continúe insistiendo en esa iniciativa.

Además, el Gobierno ventila propuestas para eliminar el control de la Corte Constitucional a la declaratoria de estados de excepción. De esa manera, se daría un paso decisivo para regresar al antiguo estado de sitio, cuyo régimen hizo posible, además de numerosas arbitrariedades por parte del Gobierno, que Colombia permaneciera en estado de sitio durante tiempo indefinido³¹.

Así, pues, de una discusión aparentemente semántica, como es la calificación generalizada de terrorismo para identificar lo que no está a favor del Gobierno, y la negación de la existencia de un conflicto armado en el país, se está llegando a adelantar propuestas de desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho, precedidas del desconocimiento del principio de distinción y de las nor-

28 Un proyecto de reforma constitucional a la justicia que incorporaba todas esas medidas fue presentado por el Gobierno el 29 de octubre de 2002. Posteriormente el proyecto fue retirado debido a razones de trámite, puesto que no había suficiente tiempo para su debate y aprobación y corría el riesgo de hundirse.

29 Corte Constitucional, comunicado de prensa, julio 30 de 2003.

30 Proyecto de ley N° 112 de 2004, Senado, “por la cual se reforma la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, acumulado con los proyectos de ley N° 157 de 2004 y N° 158 de 2004, Senado, que fue archivado por no dársele trámite dentro de los términos establecidos por la ley el 15 de junio de 2005.

31 Al respecto se puede ver: Gustavo Gallón Giraldo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá, Editorial América Latina, 1979, y *Un Estado en su sitio*, Bogotá, Cisar y Comisión Colombiana de Juristas, 1991.

mas elementales del debido proceso judicial. Es claro, entonces, que el riesgo de incurrir en abusos, so pretexto de combatir al terrorismo, se está dando a gran escala en Colombia.

2. EL RIESGO DE INEFICACIA FRENTE AL TERRORISMO, MANTENIMIENTO DE LA VIOLENCIA Y AUMENTO DE LOS ABUSOS ESTATALES

Democracia sin controles no es democracia. Mientras no se asuman controles adecuados para garantizar que las normas internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario y el respeto a los valores democráticos realmente estén presentes en el curso de acciones antiterroristas, no como enunciados teóricos sino como realidades concretas, el riesgo de incurrir en abusos de derechos humanos por parte del Estado va a ser cada vez mayor.

El desprecio por las normas de derechos humanos y por el derecho humanitario, y por los controles judiciales de la política de seguridad gubernamental ha generado resultados negativos para la situación de derechos humanos y de conflicto armado. Así, se han presentado nuevas modalidades de violaciones a los derechos humanos.

Los resultados de la política de seguridad democrática en lo relativo a enfrentar las acciones de las guerrillas contra la población civil son pobres, a pesar de los anuncios hechos por el gobierno. Entre 1999 y 2001, las guerrillas presuntamente causaron la muerte de aproximadamente 500 personas por fuera de combate cada año. Desde que se inició el gobierno del presidente Uribe en el año 2002, esa cifra se ha mantenido. En el año 2002 el saldo de víctimas por fuera de combate ascendió a 764, posiblemente debido a la ruptura de las conversaciones de paz con el Gobierno en el mes de febrero. Después de eso, en el 2003, se atribuyeron a las guerrillas 542 muertes por fuera de combate, y, entre enero y junio de 2004, se les atribuyó la presunta autoría de 215 víctimas. Esto evidencia que, aunque la cifra del año 2002 tuvo explicaciones coyunturales, en general el número de muertes de civiles causadas por los grupos

guerrilleros no ha disminuido con la aplicación de la política de seguridad democrática, incumpliendo así uno de sus principales objetivos.

Por otra parte, entre enero y junio de 2004, 2.512 personas perdieron la vida en Colombia a causa de la violencia sociopolítica³². De ellas, 1.356 fueron asesinadas o desaparecidas por fuera de combate, es decir, en su casa, en la calle o en su lugar de trabajo. Durante el primer semestre de 2003, por lo menos 3.923 personas perdieron la vida en Colombia a causa de la violencia sociopolítica. Del total de casos registrados en ese período, el 57,38% de las muertes o desapariciones forzadas ocurrieron por fuera de combate (2.251 víctimas). En comparación con lo ocurrido durante los primeros seis meses de 2004, se observa una reducción del número total de víctimas de violencia sociopolítica. Sin embargo, la proporción de víctimas muertas por fuera de combate en cada año es similar. Entre enero y junio de 2004, el 53,98% de las víctimas fueron asesinadas o desaparecidas forzosamente por fuera de combate.

Llama la atención el continuo aumento del número de violaciones al derecho a la vida directamente atribuidas a la Fuerza Pública. Durante los primeros seis meses del año 2004, a los agentes estatales se les atribuyó la presunta autoría de 139 de los casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas registradas en dicho período. Entre enero y diciembre de 2003, los agentes estatales fueron los probables autores de por lo menos 184 de los casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas registradas en ese año (un promedio de 92 por semestre). Entre 1998 y 2002, el número de violaciones al derecho a la vida, directamente atribuidas a agentes estatales, se mantuvo en cerca de 120 casos por año (un promedio de 60 cada semestre). Esto significa que durante el primer semestre de 2004 se duplicó el número de violaciones al derecho a la vida, perpetradas directamente por agentes estatales, en comparación con el número de violaciones registradas en el anterior Gobierno.

32 Por violencia sociopolítica se entienden los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal producidos por abuso de autoridad de agentes del Estado, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia personas socialmente marginadas, o los causados por el conflicto armado interno.

Las medidas adoptadas por el Gobierno nacional no han logrado garantizar la estabilidad institucional, ni restablecer el orden constitucional ni proteger a la población civil. Por el contrario, el desconocimiento del principio de distinción y de la existencia del conflicto armado ha dado lugar a abusos y desbordamientos por parte de la fuerza pública, sometiendo a permanentes y reiteradas vulneraciones los derechos humanos, la libertad individual, la integridad personal, la intimidad y la inviolabilidad del domicilio.

En Colombia se vienen cometiendo, de manera sistemática y generalizada, graves violaciones al derecho a la libertad a través de la práctica de detenciones arbitrarias. Entre el 8 de agosto de 2002 y el 7 de agosto de 2004, alrededor de 6.411 personas fueron privadas de la libertad de manera arbitraria o violando el debido proceso³³. Esta cifra (12 personas detenidas arbitrariamente en promedio cada día) significa un inusitado incremento con respecto a lo ocurrido durante los seis años precedentes (1,2 detenciones arbitrarias cada día en promedio): entre julio de 1996 y junio de 2002, aproximadamente 2.869 personas fueron detenidas arbitrariamente en Colombia, lo cual ya era de por sí suficientemente grave³⁴.

Esta práctica afecta de manera particular a las defensoras y defensores de derechos humanos, cuya labor es percibida, con frecuencia por autoridades estatales, como una actividad subversiva o afín con la de los grupos guerrilleros. En muchos casos, la condición de defensores de derechos humanos ha sido valorada de manera negativa por parte de las autoridades que llevan a cabo las detenciones, así como por parte de las autoridades judiciales que definen la situación jurídica de las personas procesadas por el delito de rebelión.

En el caso de la detención del defensor de derechos humanos Juan Carlos Celis González³⁵, los miembros de la Policía Nacional

33 Información recogida en el marco de la investigación adelantada por el Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, coalición de organizaciones no gubernamentales colombianas.

34 Fuente: Comisión Colombiana de Juristas.

35 El 11 de diciembre de 2002, Juan Carlos Celis González fue detenido y torturado arbitrariamente por miembros de la Policía Nacional, quienes lo señalaron de ser miembro del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La detención se llevó a cabo sin

que llevaron a cabo su captura le preguntaron por su relación con las organizaciones de derechos humanos y le dijeron que “todos esos son colaboradores de la guerrilla”³⁶. A pesar de que en el proceso que se sigue en su contra se ha demostrado ampliamente su labor como defensor de derechos humanos y trabajador por la paz, la Fiscalía dictó resolución de acusación en su contra argumentando que “Juan Carlos Celis es una de esas personas que no necesita las armas para identificarse con el grupo subversivo de las FARC, puesto que realiza la función que –presuntamente se le ha encomendado– desde la labor social que ha desempeñado”³⁷.

Muchas autoridades colombianas no respetan la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos. La presunción según la cual el trabajo en pro de los derechos humanos es una fachada de las guerrillas ha dado lugar a persecuciones y montajes judiciales por parte de agentes estatales. En muchos casos, las defensoras y los defensores de derechos humanos son señalados por informantes encapuchados que acompañan los operativos de la fuerza pública, y que actúan motivados por recompensas. Los informantes suelen ser preparados para que atestigüen en contra de determinadas personas, en diferentes procesos, en distintas partes del país.

Es el caso del informante al servicio de la fuerza pública, Joseph Andreack Palacios Delgado, quien señaló en Barranquilla al defensor de derechos humanos Mauricio José Avilez Álvarez de ser miembro del grupo guerrillero FARC. Mauricio Avilez estuvo detenido desde el 10 de junio de 2004 y fue dejado en libertad el 20 de octubre de ese año, ante la evidente falta de fundamentos para su incriminación. El mismo testigo declaró en Bogotá en contra de Marco Aurelio Nieves Martínez, dirigente de la Asociación Nacional de Desplaza-

orden de captura y sin acompañamiento de ninguna autoridad judicial. Actualmente Juan Carlos Celis se encuentra recluso en la cárcel de máxima seguridad de Cúcuta (Boyacá), a la espera de sentencia.

36 Fiscalía General de la Nación, Subunidad contra Terrorismo de Bogotá, expediente radicado con el N° 59.177.

37 Fiscalía General de la Nación, Subunidad contra Terrorismo de Bogotá, expediente radicado con el N° 59.177.

dos de Colombia (ANDESCOL)³⁸, quien fue detenido el 26 de noviembre de 2003 en operación conjunta entre el DAS y la Fiscalía. La libertad del también ex dirigente sindical de la ciudad de Barranbermeja fue ordenada el 15 de enero de 2004 ante la falta de pruebas en su contra y la existencia de irregularidades en el proceso. Se compulsaron copias para que se investigara la conducta del fiscal del caso.

En otros casos los testimonios provienen de paramilitares reinsertados. El 12 de junio de 2004, en Medellín, fueron detenidos arbitrariamente los integrantes de la agrupación musical *Pasajeros*, acusados de los delitos de rebelión, terrorismo y concierto para delinquir. Las detenciones se hicieron con fundamento en las declaraciones de dos informantes de la fuerza pública, quienes fueron presentados como reinsertados del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN). En providencia del 30 de noviembre de 2004, la Fiscalía ordenó la liberación de los integrantes del grupo, luego de comprobar que los informantes "aparecen registrados como personas desmovilizadas o reincorporadas a la vida civil en razón a su condición de integrantes del Bloque Cacique 'Nutibara' de las autodefensas [paramilitares], circunstancia que resta credibilidad a sus afirmaciones, pues dichos ciudadanos aseguraron en todo momento haber sido militantes del ELN"³⁹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado de manera reiterada sobre la necesidad de que el Estado colombiano "adopte medidas para garantizar que sus fuerzas de seguridad comprendan que los activistas y las organizaciones de derechos humanos no pueden considerarse como participantes en

38 Fiscalía General de la Nación, Subunidad contra Terrorismo de Bogotá, expediente radicado con el N° 728.405. Información recogida en el marco de la investigación adelantada por el Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, coalición de organizaciones no gubernamentales colombianas.

39 Fiscalía N° 8, Subunidad contra Terrorismo de Medellín (Antioquia), expediente radicado con el N° 822.555. Información recogida en el marco de la investigación adelantada por el Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, coalición de organizaciones no gubernamentales colombianas.

actividades ilegales y/o de disidentes por el hecho de que actúen en favor del fomento y la protección de los derechos humanos"⁴⁰. El Estado colombiano y sus agentes deben abstenerse de iniciar actuaciones legales encaminadas a acosar a los activistas y defensores de derechos humanos. "Esas acciones son arbitrarias y constituyen un abuso de poder y del proceso legal"⁴¹.

Muchos allanamientos se han realizado sin que medie una orden judicial o sin que existan evidencias creíbles de que en el lugar de los allanamientos se hubiese cometido, se estuviera cometiendo o se fuera a cometer un delito. Así se han llevado a cabo no solo registros a las residencias, sino también allanamientos a sedes de organizaciones sociales, sindicatos y organizaciones de derechos humanos, como los realizados a la sede de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz el 25 de octubre de 2002, a la organización *Terre des Hommes* el 11 de diciembre de 2002, a la sede de la Central Unitaria de Trabajadores en Bucaramanga el 20 de diciembre de 2002, o a la Fundación Sumapaz y la Cooperativa de Sociólogos de Antioquia, en Medellín, el 30 de marzo de 2005, entre otras. También se han reportado casos extraños de hurto en la Corporación Casa de la Mujer de Bogotá en el mes de diciembre de 2003, en la oficina de Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES), regional Cauca, en el mes de abril de 2005, y en la sede de la Corporación Nuevo Arco Iris en el mes de junio de 2005, en donde fueron sustraídos únicamente computadores, documentos, una cámara de fotos y un teléfono celular, habiendo, en todos lugares, objetos de mayor valor.

La práctica sistemática de detenciones y allanamientos masivos, arbitrarios y de otras nuevas modalidades de violación a los derechos humanos, y la ausencia de resultados eficaces frente a cabecillas de grupos acusados de terrorismo generan serias dudas: ¿hasta

40 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Washington, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9 Rev. 1, Cap. VII, E, 26 de febrero de 1999, párr. 2.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9 Rev. 1, Cap. VII, E, 26 de febrero de 1999, párr. 4.

qué punto la política de seguridad está en capacidad de desarticular a los grupos responsables de acciones terroristas y de proteger a la población inocente?

3. EL RIESGO DE GENERAR MAYOR INSEGURIDAD: ¿ESTADO AUTORITARIO, ESTADO TOTALITARIO O TERRORISMO DE ESTADO?

Cuando abusos estatales que puedan parecer aislados encuentran aliciente en la falta de exigencia de responsabilidades y en medidas que facilitan la comisión de los mismos, dichos abusos se pueden convertir en violaciones sistemáticas a los derechos de la población, propias de un Estado autoritario o, peor aún, de un Estado totalitario y hasta en terrorismo de Estado. Por esa vía, en aras de la persecución del terrorismo para garantizar seguridad a la sociedad, se termina produciendo insensatamente mucha mayor inseguridad para la población.

AUTORITARISMO ESTATAL

So pretexto de combatir el terrorismo, son abusivas las detenciones, los allanamientos y, en general, las persecuciones realizadas por razones ideológicas aprovechando el poder del Estado en contra de opositores políticos o de otra índole. En concreto, los abusos que se están cometiendo en Colombia con la bandera de la lucha antiterrorista comprueban que las declaraciones gubernamentales de que la política de seguridad se aleja de las concepciones autoritarias de seguridad distan mucho de la realidad.

Esa política de seguridad entraña graves riesgos que se han ido concretando. El Estado no está garantizando que personas utilizadas por los actores armados bajo la fuerza, o personal humanitario en cumplimiento de sus funciones no sean perseguidas por el Estado como colaboradoras de los grupos armados según la declaración de informantes. Además, ante la restricción excesiva del debido proceso no se ha garantizado que personas inocentes no sean perseguidas

por razones ideológicas, por el contrario, los críticos de las políticas gubernamentales han sido calificados por el propio Presidente como auxiliadores del terrorismo. Algunos de estos críticos han sido procesados sin fundamento y otros han sido incluso asesinados.

Es el caso del profesor Alfredo Correa de Andreis, quien fue detenido e ingresado en prisión el 17 de junio de 2004, acusado de pertenecer y trabajar para la guerrilla de las FARC, puesto en libertad el 15 de julio del mismo año, ante la falta de fundamento de las acusaciones, y posteriormente asesinado por paramilitares el 16 de septiembre de 2004; o el caso de Teresa Yarce, miembro de la Asociación de Mujeres de las Independencias de Medellín, quien fue detenida el 12 de noviembre de 2002, posteriormente dejada en libertad por falta de pruebas, hostigada por el ejército durante los dos años siguientes y posteriormente asesinada por grupos paramilitares el 6 de octubre de 2004.

Estos y muchos otros casos podrían ser enseñados para mostrar que, sin lugar a duda alguna, Colombia está padeciendo ya un autoritarismo estatal que pretende justificarse en la lucha contra el terrorismo.

GÉRMENES DE ESTADO TOTALITARIO

A pesar de importantes declaraciones formales, la política de Gobierno contiene innegables elementos autoritarios. Pero, más grave aún, existe el peligro de que evolucione hacia un Estado totalitario, si cobra fuerza su pretensión, varias veces anunciada, de fusionar el Estado y la sociedad.

Antes de que se pusiera de moda en el mundo el debate sobre la denominada "guerra contra el terrorismo" –impuesta desde el 11 de septiembre de 2001–, se había venido intentando implantar en Colombia un régimen basado en la fusión de sociedad y Estado, conforme a los postulados propios de la doctrina de seguridad nacional. Tal propuesta se plasmó en la ley 684 de 2001 sobre seguridad nacional, que establecía la figura del "poder nacional", en el cual se aspiraba a juntar a las autoridades públicas y la ciudadanía, sin distinción de la responsabilidad de aquellas en el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad y defensa que son propias del Esta-

do. En virtud de esa ley y, en concreto, del establecimiento del “poder nacional”, los ciudadanos estarían obligados a colaborar con la consecución de unos “objetivos nacionales” definidos en forma secreta por los altos mandos militares y refrendados por el Presidente de la República, como en cualquier Estado totalitario⁴².

El “Estado comunitario”, promovido en el actual Plan Nacional de Desarrollo, supone como elemento fundamental la alineación de la ciudadanía en torno a la defensa del Estado, de manera semejante a como se pretendía hacerlo en la doctrina de la seguridad nacional. Igualmente, en la política de Defensa y Seguridad Democrática del Gobierno se afirma:

18. La responsabilidad primordial de velar por los derechos y las libertades del ciudadano es del Estado, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. *Pero la seguridad es también producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía: es responsabilidad de todos.* La participación activa de los ciudadanos, su colaboración con la administración de justicia y su apoyo a las autoridades, **son parte esencial del fortalecimiento de la justicia, de la democracia y, en consecuencia, del Estado de Derecho.** Estos son deberes de obligatorio cumplimiento, como dispone la Constitución. Pero ante todo, la cooperación ciudadana reposa en el principio de solidaridad sobre el que se funda el Estado Social de Derecho...

130. El Gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado social de derecho (18), con el fin de que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales. *Si 44 millones de colombianos acompañan al Estado y se sienten apoyados por él, fracasará el terrorismo* (cursivas fuera de texto).⁴³

42 Ley 684 de 2001, artículos 3, 19, 40, 41 y 62.

43 *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, Bogotá, 2003, párrs. 18 y 30.

La anterior redacción es una reconstrucción, en un lenguaje más sutil, de la redacción del borrador inicial del documento, que afirmaba: "Los intereses nacionales son el fundamento de la acción del Estado con una proyección de largo plazo. Estos intereses se derivan de la Constitución Nacional y se consideran inherentes a la existencia misma de *la Nación, entendida ésta como la conjunción inseparable de Estado y sociedad*" (cursiva por fuera del texto).⁴⁴

Es posible que la redacción del documento final obedezca a un rechazo de los planteamientos del borrador, que eran claramente absolutistas y totalitarios. Ojalá así sea, pero harían falta más indicios para llegar a esa conclusión. De no ser así, el viejo anhelo de la fusión de Estado y sociedad se revitalizaría a través de la figura del Estado comunitario.

Siendo la seguridad democrática el eje central de la política gubernamental, la fusión de Estado y sociedad tendría como fin principal enfrentar a los agentes que causan el terrorismo. Dichos agentes son el enemigo. El enemigo interno en los días que corren ya no es el comunismo, como ocurría en los tiempos de la doctrina de la seguridad nacional: el enemigo de hoy en día es el terrorismo. Ese enemigo no es visto como un combatiente, ni como un delincuente. Es considerado y tratado como un terrorista. Como terrorista, esa persona no es sujeto de derechos, sino un enemigo que debe ser enfrentado con la unión de toda la sociedad. Tal mentalidad puede ser el fundamento de actos terroristas producidos por el Estado, lo cual es un riesgo que se agrava con el desconocimiento del principio de distinción entre civiles y combatientes.

La pretensión de unidad entre Estado y sociedad es una pretensión no solamente autoritaria sino específicamente totalitaria porque niega la autonomía de la sociedad, desconoce el deber de garantía del Estado en materia de derechos humanos y es contraria al pluralismo democrático. La Corte Constitucional ha advertido que en un Estado democrático y constitucional no debe admitirse la fu-

44 *Política de Defensa y Seguridad Democrática (Borrador)*, Capítulo VII sobre el Plan de Seguridad Democrática, Punto 5 sobre la Promoción de la cooperación ciudadana, Bogotá, mimeo, Capítulo III.

sión de Estado y sociedad. Al declarar la inconstitucionalidad del "poder nacional", previsto en la que fuera la ley 684 sobre seguridad nacional, la Corte dijo:

Así, esa fórmula constitucional [la establecida en la Constitución colombiana] implica una proscripción de cualquier asomo totalitario. En efecto, como es sabido, los Estados totalitarios —como el nazismo y el fascismo— que se desarrollaron en Europa entre las dos guerras mundiales, tenían algunos rasgos distintivos: *eran no solo regimenes de terror sino naciones en donde no existían límites entre el Estado y la sociedad, de suerte que la sociedad era absorbida por el Estado*⁴⁵. Además, *en ese tipo de sociedades las personas estaban al servicio del Estado, que era considerado un fin en sí mismo*. En radical oposición a ese tipo de filosofías políticas, la Carta de 1991, que es esencialmente personalista y no estatalista, hace de la dignidad y los derechos de la persona la base del Estado, y por ello, en vez de poner al individuo al servicio del Estado, pone a las autoridades al servicio de la comunidad y de las personas (CP arts. 1°, 2° y 5°). "El sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana", ha reiterado esta Corte desde sus primeras decisiones⁴⁶. Y por consiguiente, es claro que están proscritas de nuestro ordenamiento constitucional las políticas que permitan una absorción de la sociedad por el Estado, o la instrumentación de las personas en beneficio del simple engrandecimiento y glorificación del Estado⁴⁷ (cursivas fuera de texto).

No se ha producido aún esa fusión de la sociedad y el Estado, anhelada por algunos sectores influyentes de Colombia. Pero es necesario desplegar todos los esfuerzos posibles para evitarlo.

45 Así, en su discurso en la Scala, afirmó Mussolini: "Todo dentro del Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado" (Citado por Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 475.) Y en otro de sus textos, afirmaba este líder fascista: "para el fascista todo está en el Estado, y nada de humano o espiritual existe —y menos tiene valor— fuera del Estado. En tal sentido, el Fascismo es Totalitario y el Estado fascista, síntesis y unidad de todos los valores, interpreta y robustece toda la vida del pueblo". En: Benito Mussolini, *La doctrina del fascismo*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1971, p. 29.

46 Sentencia T-002 de 1992, fundamento 2.1. En el mismo sentido ver, entre muchas otras, las sentencias C-058 de 1994, Fundamento 3.2., y T-125 de 1994, fundamento 2.

47 Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas y Eduardo Montealegre Lynett.

LA PENDIENTE DEL TERRORISMO DE ESTADO

La relatora sobre Terrorismo y Derechos Humanos de la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha advertido sobre el riesgo de que la acción estatal, en principio legítima, se torne en terrorismo de Estado cuando se usa como instrumento de persecución a través de medios deplorables y prohibidos por el derecho internacional. Son síntomas de acciones terroristas cometidas por el Estado las medidas antiterroristas que degeneran en hechos absolutamente prohibidos por el derecho internacional, desconociendo los límites del ejercicio del poder y la coerción del Estado, aun cuando esas acciones se ejecuten en contra de personas que hayan cometido delitos o hayan realizado acciones terroristas. Tal es el caso de torturas, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales. No menos grave es el hecho de que personas afectadas por la restricción de derechos sean inocentes y no las que cometen actos terroristas u otros delitos reprochados por el ordenamiento jurídico.

El riesgo advertido por la relatora es aún mayor cuando se desconoce el principio de distinción entre civiles y combatientes. Como lo han puesto de presente otros estudiosos del tema, resulta paradójico que se pretenda combatir al terrorismo con base en el desconocimiento de ese principio, pues una de las características que distinguen al terrorismo de otro tipo de violencias es, precisamente, la no distinción entre civiles y combatientes. Al respecto, señala el especialista David C. Rapoport, profesor de la Universidad de California en Los Ángeles:

La mayoría de observadores hoy en día están de acuerdo en que el terrorismo es un medio para lograr un fin público, pero dos diferencias principales aún los dividen. Algunos enfatizan que el terrorismo puede distinguirse de otras formas de violencia, mientras que otros minimizan tal distinción. Para aquellos que enfatizan esa distinción, el estudio de Walters sobre el terrorismo en el gobierno Zúlu suministró la más útil e influyente contribución. Allí el terrorismo es descrito como una violencia extra-normal y como algo que va más allá de las reglas (formales e informales) que gobiernan la coerción, *una violencia que ignora las distinciones convencionales*

entre culpables e inocentes y/o entre combatientes y no combatientes. El "blanco" no son las personas directamente atacadas, sino el público en su totalidad. Consideraciones similares han sido expresadas por una variedad de académicos, incluyendo a Thornton, Rapoport y Schmid.⁴⁸

En medio de la dificultad ampliamente reconocida que entraña la definición del concepto de terrorismo, llama la atención que sea justamente esta violencia ejercida sin distinción entre civiles y combatientes la que esté siendo identificada por la academia como uno de los elementos característicos del terrorismo. No se pretende con lo anterior sostener que, al desconocer el principio de distinción, el Gobierno esté por ese solo hecho incurriendo en terrorismo de Estado, pues la política de seguridad no plantea la realización de acciones violentas en contra de la población en general. Lo que sí se advierte es que el empeño del Gobierno en desconocer el principio de distinción entre población civil y combatientes lo sitúa en el filo de una pendiente desde la cual corre el riesgo de deslizarse hacia el terrorismo estatal.

El Gobierno colombiano no parece haber notado los riesgos aquí analizados; es más, parece que cree que no existen. Por consiguiente, mientras la política de seguridad que impera en Colombia siga siendo la planteada "Política de Defensa y Seguridad Democrática", la población colombiana estará expuesta a las graves consecuencias que ella puede entrañar para el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia.

48 David C. Rapoport, "Terrorism", en: *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, Volume 3, San Diego y Londres, Academic Press, 1999, p. 500.

4. CONCLUSIÓN

El terrorismo es una realidad que ha afectado a Colombia durante largos años, y ha tenido desafortunados ejemplos en acciones de grupos particulares, así como en agentes estatales violadores de derechos humanos. Las acciones terroristas constituyen atentados a los derechos de la población a la paz, al orden democrático y a la seguridad.

Por consiguiente, en desarrollo de su deber de garantía, el Estado tiene la facultad y la obligación de hacer uso de sus atribuciones para combatir los actos terroristas. En todo caso, en el desarrollo de tales atribuciones, el Estado debe respetar íntegramente el marco internacional de protección de derechos humanos y del derecho humanitario. De lo contrario, la lucha antiterrorista corre el riesgo de tornarse ilegítima e ineficaz.

Para que la respuesta al terrorismo sea legítima y eficaz, las medidas de carácter operacional deben estar complementadas por medidas de prevención estructural y por la búsqueda de procesos de paz serios, fundados en la búsqueda de la protección de los derechos humanos. Las políticas gubernamentales aplicadas actualmente en Colombia se han centrado en medidas operacionales y han dejado de lado las medidas de prevención estructural.

Los Estados deben tener en cuenta que existen algunos riesgos en la lucha antiterrorista. En primer lugar, existe el riesgo de que se incurra en un uso ideológico del concepto de terrorismo y que se persiga a grupos de legítima oposición. Como consecuencia de ello, se cae en arbitrariedades o en violaciones de derechos humanos motivadas por la lucha contra el terrorismo. El mejor seguro para que esos riesgos no se concreten es el respeto íntegro a los derechos humanos, al derecho humanitario y a la democracia. La actual política de seguridad del Gobierno deja mucho que desear al respecto.

En efecto, la política de seguridad gubernamental se centra en la abusiva restricción del derecho al debido proceso judicial y, en general, en la restricción de derechos y mecanismos de protección propios del Estado social de derecho. Las consecuencias de esas políticas

han sido el mantenimiento de la violencia y las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario por parte de agentes estatales.

En segundo lugar, una política antiterrorista desenfocada, por el abuso de la noción de terrorismo, corre el riesgo de ser ineficaz. Por ver enemigos en todas partes, termina persiguiendo a quienes no son terroristas y descuidando su obligación de proteger a la población contra el riesgo real de actos terroristas. Eso es lo que parece estar ocurriendo con la persecución que la política gubernamental de seguridad ha generado contra la población civil y, especialmente, contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos y pobladores humildes de zonas donde hay guerrillas. La estigmatización de ciertos sectores, aunada a la falta de garantías judiciales, está provocando una persecución contra personas que ejercen sus derechos constitucionales a defender y promover los derechos humanos, y a oponerse democráticamente al Gobierno.

Pero el mayor riesgo que existe con la política de seguridad, por los términos en que esta ha sido formulada y como se está aplicando, es el de producir, absurdamente, mayor inseguridad. No se pueden cerrar los ojos frente a la posibilidad de que esa política conduzca a un Estado autoritario o, peor aún, totalitario o, más grave todavía, a un terrorismo de Estado. La política de seguridad gubernamental se fundamenta en la búsqueda de la fusión de Estado y sociedad y en el desconocimiento del principio de distinción entre civiles y combatientes, nociones y aspiraciones que se oponen a valores democráticos esenciales, tales como el pluralismo democrático, la autonomía de la sociedad frente al Gobierno y la separación de poderes.

En consecuencia, antes que generar mayor seguridad, las acciones contra el terrorismo están generando nuevas fuentes de inseguridad en la población. En vez de ello, se debería construir una política fundada en el respeto del Estado social y democrático de derecho, los derechos humanos y el derecho humanitario. Para tal fin, una guía muy valiosa pueden ser las consideraciones y recomendaciones de los organismos de protección de derechos humanos varias veces citadas en este documento.

Las medidas lícitas de prevención operacional y el desarrollo de las facultades que tiene el Estado, incluyendo el uso de la fuerza, deberían respetar íntegramente, como fundamento, como medio y como fin, las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario. Igualmente, esas medidas deberían estar acompañadas de políticas de prevención estructural, de la construcción y ejecución de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y del Plan recomendado en la Conferencia de Durban contra el racismo. Dichas políticas deben tener en cuenta la igualdad en valor de todos los derechos, así como la necesidad de enfrentar la inequidad y la pobreza. Sin duda que por esa vía, más que por la de ver terroristas por todas partes, se logrará una seguridad mayor, más integral y más estable para la población colombiana y una neutralización más eficaz del terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Biscaretti di Ruffia, Paolo. 1996. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Comisión Colombiana de Juristas. *En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. "Seguridad democrática", derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004*. Bogotá. Diciembre de 2004.
- . *Garantías en creciente ausencia. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1997-2003*. Bogotá. Octubre de 2003.
- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Documento E/CN.4/2005/10. Febrero 28 de 2005.
- . *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, señor Abid Hussain*. Documento E/CN.4/2002/75. anexo IV. Enero 30 de 2002.
- . *Los derechos humanos como marco de unión*. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada presentado de conformidad con la resolución 48/

- 41 de la Asamblea General. Documento E/CN.4/2002/18. Febrero 27 de 2002.
- . *Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. Informe del Experto Independiente, señor Robert K. Goldman, Documento E/CN.4/2005/103. Febrero 7 de 2005.
- . Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. *Terrorismo y derechos humanos*. Informe sobre la marcha de los trabajos preparados por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial de Naciones Unidas, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/31. Junio 27 de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos, Washington D.C. 2002.
- . *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Washington D.C. Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 Rev. 1. Cap. VII, E. Febrero 26 de 1999.
- Comisión Internacional de Juristas. *Declaración de Berlín-Declaración de la CIJ sobre la defensa de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo*, adoptada en Berlín el 28 de agosto de 2004.
- Corte Constitucional. Comunicado de prensa. Julio 30 de 2003.
- . Sentencia C-251 de 2002. M.P.: Clara Inés Vargas y Eduardo Montealegre Lynett.
- . Sentencia C-572 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.
- . Sentencia C-816 de 2004. M.P.: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.
- . Sentencia T-002 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Gallón Giraldo, Gustavo. 1979. *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Editorial América Latina. Bogotá.
- . 1991. *Un Estado en su sitio*. CINEP y Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá.
- Mussolini, Benito. 1971. *La Doctrina del fascismo*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.
- Presidencia de la República, Alto Comisionado para la Paz. "Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional". Bogotá. Junio de 2005.
- . Discurso del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, durante la posesión del General Edgar Alfonso Lesmez como comandante de la Fuerza Aérea Colombiana. Bogotá. Septiembre 8 de 2003.

- _____. Ministerio de Defensa Nacional. 2003. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- _____. Ministerio de Defensa. *Más de un millón de cooperantes fortalecen la seguridad democrática*. Sistema de Información de la Defensa Nacional (SIDEN). Bogotá, Diciembre 27 de 2002. En www.mindefensa.gov.co
- Proyecto de Ley N° 112 de 2004, Senado, "por la cual se reforma la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", acumulado con los proyectos de ley 157 de 2004 y 158 de 2004.
- Proyecto de Ley N° 19/03, Senado y 069/04, Cámara, "por medio de la cual se dictan normas y disposiciones sobre servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones".
- Proyecto de Ley N° 245 de 2005, Senado, "por medio de la cual se expiden normas sobre la movilización nacional para atender situaciones de emergencia causadas por conflictos que afecten la Seguridad y Defensa Nacional, como por actos terroristas, calamidades públicas, desastres naturales o producidos por el ser humano, y se dictan otras disposiciones".
- Proyecto de Ley N° 255 de 2005, Senado, "por la cual se controla el porte, la tenencia y la venta de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y se dictan otras disposiciones".
- Rapport, David C. 1999. "Terrorism". En *Enciclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Vol. 3. Academic Press. San Diego y Londres.

VIII

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN COLOMBIA*

Mauricio Archila Neira

Profesor de la Universidad Nacional
e investigador del CINEP

La minga "es una movilización pacífica en defensa de los derechos, en protesta por toda la situación de violencia que viven los pueblos indígenas y, en general, el pueblo colombiano. Queremos que la solución a los problemas sea por la vía política y no por la armada".

Alfredo Acosta (jefe de la guardia cívica indígena),
en *El Mundo*, 13 de septiembre de 2004, p. A-9.

Estas palabras de un dirigente indígena en vísperas de la famosa minga o marcha desde los resguardos del Cauca hasta la ciudad de Cali, ocurrida a mediados de septiembre del año pasado, bien pueden condensar la agenda actual de los movimientos sociales en Colombia. Aunque su pronunciamiento no recoge todas las demandas indígenas —que incluían, entre otros aspectos, la defensa constitucional de sus territorios y la denuncia del impacto negativo de la globalización y de las negociaciones del ALCA y del TLC—, sí indica el nuevo horizonte sociopolítico en el que se mueve crecientemente la protesta en el país:

Queremos que la solución a los problemas sea por la vía política y no por la armada.¹

* Conferencia dictada el 12 de octubre de 2004 en el marco de la celebración de los 25 años de Fesent. El presente texto es una actualización de nuestro ensayo "Apabullados, pero no derrotados", en *Revista Foro*, N° 50, junio de 2004, p. 37-47, especialmente de su primera parte.

1 En este punto es sintomático el nombre otorgado a la marcha, que fue leído de forma diferente por la prensa. *El Tiempo* la llamó "minga por la vida, la justicia, la alegría, la autonomía y la

Son signos –débiles aún, pero significativos– de una sociedad civil que demanda que no se le involucre en la confrontación armada y que exige una salida política a la violencia. En este artículo queremos desarrollar precisamente los desafíos que la situación colombiana pone a los actores sociales y las perspectivas que ellos sugieren con su actuar cotidiano.

Para ello acudimos a la información que brindan los bancos de datos sobre luchas sociales que ha construido el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) desde 1975. Por protestas sociales entendemos aquellas acciones sociales colectivas (de más de 10 personas), que irrumpen en espacios públicos para denunciar puntualmente formas de explotación, exclusión o inequidad. Nuestro enfoque se apoya en el análisis de estas protestas como una expresión de los movimientos sociales, pues éstos se hacen visibles también por otros medios y tienden a permanecer en el tiempo y a ser propositivos (Archila, 2003). En estas páginas haremos primero, un recuento de las tendencias de las protestas sociales, para abordar, en seguida, cinco líneas explicativas de la situación actual de los movimientos sociales así como de las perspectivas futuras que ellos insinúan.

1. TENDENCIAS DE LA PROTESTA SOCIAL, 1975-2003²

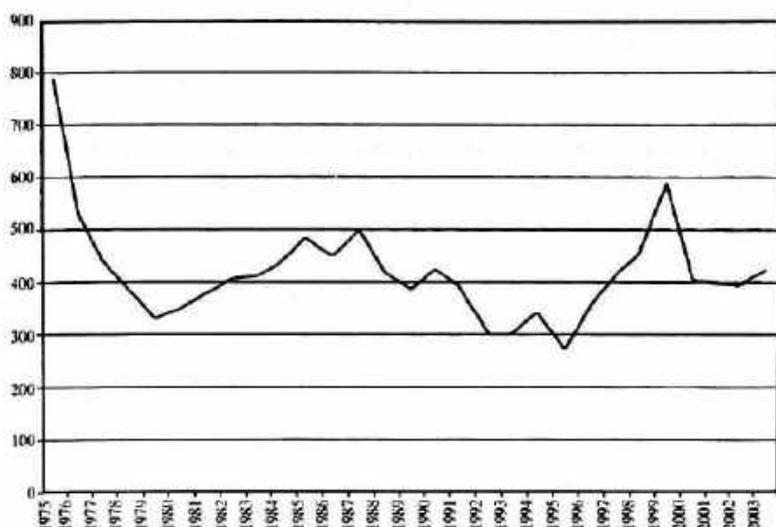
La información contenida en los bancos de datos sobre luchas sociales del CINEP arroja una cifra de 12.211 registros para los años comprendidos entre 1975 y 2003, en promedio 421 protestas anuales. A su vez, como lo enseña la gráfica, hay una trayectoria con varios ciclos que muestran años destacados en protestas como 1975, 1985, 1986, 1987 y 1999. Aunque no se trata de “ciclos de protesta” en el sentido que atribuye Sidney Tarrow³, sí hay un comportamiento cíclico en el que está presente cierta oportunidad política: el refor-

libertad de movilización”, 14 de septiembre de 2004. p. A-1, mientras *El Nuevo Siglo*, más escuetamente, la calificó de “minga por la dignidad y la vida”, 14 de septiembre de 2004, p. 5.

2 Agradezco la colaboración del equipo de movimientos sociales del CINEP en la información de esta sección.

3 Tarrow, Sydney. 1997. *El poder en movimiento*. Alianza editorial. Madrid.

LUCHAS SOCIALES EN COLOMBIA (1975-2003)



mismo anunciado y no cumplido de Alfonso López Michelsen, en 1975-77, la tibia reforma política de Belisario Betancur, que implementó Virgilio Barco entre los años 1985 y 1987, y la apertura del diálogo con las FARC, emprendida por Andrés Pastrana entre 1999 y 2000. En los dos últimos casos, el auge de las luchas sociales coincide con la realización de negociaciones de paz con la insurgencia. Pero más allá de estas aparentes coincidencias, es difícil una explicación estadística del comportamiento de las protestas sociales.⁴ La recuperación del 2003 –año que cuenta con 423 registros, algo por encima del promedio anual de los 29 años contabilizados– insinúa el inicio de un nuevo ciclo, como parecen confirmarlo los datos provisionales del presente año. En todo caso la protesta social no ha desaparecido durante el gobierno de la “Seguridad Democrática” y más bien tiende a aumentar a medida que el mandato presidencial avanza.

Otros elementos contenidos en las bases de datos de luchas sociales que no se reflejan en la gráfica se refieren a cambios en las

4 Archila, Mauricio. 2003. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. CINEP-ICANH. Bogotá.

demandas, en los protagonistas y en la geografía de las protestas. En cuanto a los motivos de la acción social colectiva, ya hemos señalado en ocasiones anteriores⁵ que lo material sigue teniendo peso a la hora de protestar, como corresponde a una sociedad periférica como la nuestra, pero que desde finales de los ochenta se percibe un aumento de las denuncias de violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), hasta convertirse en el principal factor de movilización durante los últimos gobiernos, incluido el actual. Este hecho, al que se suma la creciente presencia de motivos estrictamente políticos (como ocurrió en 1999 en las abundantes luchas contra el Plan de Desarrollo de la administración Pastrana o la oposición al referendo el año pasado y a la reelección de Uribe Vélez en el presente), sugiere una modificación en los repertorios de la protesta. Se trata de una transformación que, a nuestro juicio, responde a una adecuación de los actores sociales a las condiciones del país, más que a un simple cambio voluntario de paradigmas teóricos o de ideologías.

Con relación a la mutación de los protagonistas ya hemos indicado también que el peso histórico de los actores tradicionales como obreros, campesinos y estudiantes tiende a disminuir, especialmente de los dos últimos, para dar paso a una mayor presencia pública de nuevos sectores como los pobladores urbanos –antes llamados equívocamente “cívicos”– y otros no tan nuevos como los trabajadores independientes. De hecho, los pobladores urbanos han sido los que más luchas han adelantado en lo que va corrido del nuevo siglo, por encima de los asalariados, quienes históricamente registraban los mayores guarismos⁶. Sin duda, aquí se manifiestan los efectos del modelo de desarrollo que ha afectado la producción agraria y ha precarizado el empleo para incrementar la informalidad en todos los planos de la economía y la sociedad. Pero también se refleja el desgaste de las formas organizativas y de protesta tradicionales, puntos sobre los que retornaremos luego.

5 Archila, Mauricio *et al.* 2002. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. CINEP Bogotá.

6 *Ibíd.*

Al lado de estos cambios notorios en el protagonismo de las luchas sociales, hay otros más imperceptibles a primera vista. Así se insinúan algunos actores cuya visibilidad pública no radica en la acción directa, sino en otros mecanismos de presión como el cabildo y aun la participación electoral. Nos referimos a las minorías étnicas, las mujeres (en sus demandas de género), los ambientalistas y otros grupos como los homosexuales que presagian nuevas expresiones de los movimientos sociales. Los gremios empresariales también figuran en las protestas –baste recordar el reciente paro de los transportadores de carga, así no constituyan movimientos sociales como tales sino grupos de presión. En este sentido, se puede decir que en la Colombia contemporánea se han pluralizado los agentes de la acción social colectiva, desbordando, de ese modo, la identidad exclusiva en términos de clase.

Por último, en cuanto a la distribución espacial de las protestas, entre 1975 y 2003, sobresalen los departamentos de Antioquia, Santander y Valle, junto con la capital del país. Siguen, un poco más de lejos, las protestas en el ámbito nacional y en el Atlántico, un territorio que descolló en los inicios del movimiento obrero. No sobra advertir que es engañoso tomar el departamento como unidad de análisis, pues algo va del Valle de Aburrá al Urabá antioqueño, por ejemplo⁷. Con todo y ello, esta distribución espacial significa dos cosas: hay una aparente coincidencia entre los departamentos más conflictivos socialmente y aquellos con mayores indicadores de violencia política⁸ (González y otros, 2003); y las luchas se dan en las zonas que más concentran recursos económicos y sociales o en donde se están abriendo nuevas fuentes de riqueza. En este último sentido, la protesta no se genera por carencia absoluta de bienes y servicios, sino por la percepción de la distribución injusta de la riqueza⁹.

7 Archila, Mauricio *et al.* 2002. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. CINEP. Bogotá.

8 González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP. Bogotá.

9 Archila, Mauricio, *Idas y venidas...* Op. cit., cap. 8.

Realizado este somero recuento descriptivo de las protestas sociales en los últimos 29 años es hora de abordar las prometidas líneas explicativas del presente y los retos y perspectivas del futuro, pensando ya en los movimientos sociales como conjunto.

2. ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

El conflicto armado gana creciente presencia en las agendas de los movimientos sociales como resultado de su degradación y de la concomitante crisis humanitaria que desata¹⁰. La violencia política, sin embargo, no siempre es creadora de caos y desorden¹¹, y para los actores sociales tiene un significado ambivalente: tanto inhibe como estimula la movilización. En el primer sentido destruye organizaciones, acaba con la vida de dirigentes populares, con lo que se pierden valiosos liderazgos y acumulados históricos, y limita la necesaria autonomía del mundo social. Pero, a su vez, en una respuesta valiente, los movimientos sociales se pronuncian contra el conflicto armado, especialmente cuando alguna de las partes los quiere involucrar, y reclaman crecientemente una salida política a él. Veamos las dos caras de este complejo problema que marca a la sociedad colombiana contemporánea.

La llamada “guerra sucia” que se desató a fines de los años ochenta, y que desafortunadamente continúa hasta el presente, tuvo como objetivo a los militantes de izquierda, en especial de la Unión Patriótica, pero también incluyó a destacados dirigentes sociales. La manida identificación oficial de protesta con subversión, cobró así un sello fatal. Es cierto que la insurgencia ha instrumentalizado a los movimientos sociales, pero no es la única que lo hace; los partidos tradicionales la han practicado desde sus orígenes y ahora, recientemente, los paramilitares hacen uso de ella. También debe reconocerse que en el horizonte de precariedad de Estado que caracteriza al país,

10 Gómez-Buendía, Hernando (coord.). 2003. *Callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*. UNDP. Bogotá. Cap. 3.

11 González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP. Bogotá.

algunos actores sociales han acudido a las organizaciones armadas de distinto signo para lograr por esa vía prebendas particulares. En este sentido, nadie está exento de la lógica de privatización de la fuerza que debía ser monopolio del Estado. Lo anterior no significa que exista una justificación para la aniquilación de sectores políticos o sociales por la razón que sea. En todo caso, la instrumentalización armada de los movimientos sociales colombianos ha sido, en tiempos recientes, el mayor obstáculo para conquistar su autonomía.

A este factor se le articuló la penalización de la protesta, que, en forma desigual, han agenciado las élites dominantes a lo largo del siglo XX. El gobierno actual de Álvaro Uribe Vélez, en su estrategia de guerra integral, de marcado corte autoritario, ha llevado al extremo la aludida identificación de las luchas sociales con la subversión. En la nueva fase de la confrontación propiciada por el presidente, con la lógica binaria de amigo-enemigo que proclama, no parecería haber lugar para posiciones neutrales. El de por sí enrarecido ambiente para el debate democrático, se asfixia aun más, con lo que se limita la acción civilista de los movimientos sociales.¹² En esas condiciones no es extraño que disminuyan las protestas orientadas a buscar una salida política al conflicto armado. De hecho, estuvieron muy asociadas a la apertura de procesos de negociación desde los años ochenta¹³.

Más consistentes, y de alcances profundos, son las acciones de los movimientos sociales por la paz como ya se veía en la descripción de las protestas. Se destacan los pocos, pero significativos, actos de "resistencia civil" contra los actores armados, incluidas las fuerzas estatales. En los últimos años se han visto valerosas posturas de mujeres, indígenas, campesinos, obreros y habitantes de barriadas populares que declaran activamente neutralidad en el conflicto

12 En el caso de la aludida "minga indígena" se hizo evidente esta dimensión civilista. Cuando Uribe Vélez trató de impedir la movilización aduciendo desbordes violentos, los indígenas respondieron: "Nosotros actuamos y vamos a marchar bajo los artículos de la Constitución Nacional. No vamos a bloquear vías, ni a causar desordenes de ninguna clase, siempre y cuando la fuerza pública nos respete (*El País*, 11 de septiembre de 2004, p. A-10). ¡Y cumplieron, como tuvo que reconocer el mismo el presidente días después!

13 García-Durán, Mauricio (ed.). 2004. "Alternativas a la guerra. Iniciativas y procesos de paz en Colombia", *Controversia-Accord*. Número especial.

y respeto a la población civil¹⁴. En algunos casos pasan de la declaración formal a la acción de enfrentar desarmados a los grupos violentos de distinto signo. El fenómeno ha sido tan llamativo que algunos mandatarios, locales o regionales, han tratado de cooptarlo para propiciar respuestas ciudadanas a las amenazas armadas. El actual gobierno, a su modo, ha querido dar un paso más en la institucionalización de dicha resistencia al tratar de incorporar a la población civil en la guerra contra la insurgencia, pues poco se dice de la oposición a los paramilitares, con los que está negociando su incorporación a la sociedad. En esta vana institucionalización se pierde la fuerza de la "resistencia civil", como expresión autónoma de los ciudadanos. Sin embargo, vuelve y aflora, como ocurrió en los hechos de San Pablo, Bolívar, el 9 de marzo del 2004 ante el asesinato, por parte de grupos paramilitares, de un apreciado comerciante. Estos actos aislados, como en general las más amplias acciones contra la guerra y por la solución política del conflicto armado, muestran la inagotable capacidad de la gente para resistir en condiciones adversas a cualquier control hegemónico.

3. GLOBALIZACIÓN E INCIPIENTE COSMOPOLITISMO

No solo la guerra afecta a los movimientos sociales. También repercuten en ellos los procesos de recomposición del capitalismo, hoy sin grandes rivales en el plano mundial. En el caso colombiano, la tradicional gradualidad del modelo económico, que mezclaba proteccionismo con apertura, se ha inclinado por el segundo polo desde mediados de los años ochenta¹⁵. De esta forma, con reinventada ortodoxia, se han aplicado las recetas "neoliberales" que, en otras partes, han fracasado: disminución del tamaño del Estado (aunque con súbitos crecimientos de contrataciones clientelistas), recorte del gasto público, especialmente en aspectos sociales, privatización de

14 Escobar, Diego. "Resistencia civil y democracia en Colombia en el umbral del siglo XXI". *Controversia*. N°182, junio de 2004.

15 Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional. Bogotá.

funciones y servicios públicos, desprotección del agro y la industria, desregulación del contrato de trabajo y flexibilización del empleo. Estas medidas no solo afectan la existencia material de las mayorías, sino que socavan las posibilidades de resistencia al restar la representatividad de las organizaciones sociales, ya debilitadas por el conflicto armado. No basta con los retoques discursivos oficiales, auspiciados por la banca multilateral y las agencias internacionales de desarrollo, en favor de los pobres. Su número sigue en aumento, precisamente, por la aplicación al pie de la letra del llamado Consenso de Washington. De esta forma, el rostro de una globalización arrolladora se hace manifiesto en el país con pasos de animal grande como la apertura económica, el Plan Colombia, la agenda norteamericana ante los cultivos ilícitos y, prontamente, el Tratado de Libre Comercio (TLC) y ALCA. Parecería que le quedara poco espacio al Estado nacional y, por ende, a la sociedad civil colombiana para decidir autónomamente sobre su futuro. La situación empeora cuando un gobierno como el actual se hace socio del mandatario norteamericano en una guerra fundamentalista contra un terrorismo vagamente definido. Pero ese es el rostro negativo de la globalización, pues existe el otro que Boaventura de Sousa Santos¹⁶ llama "cosmopolitismo".¹⁷

Desde Seattle, a fines del siglo pasado, un nuevo fantasma recorre el mundo: se trata de las luchas que enfrentan la globalización en un plano también global. Acudiendo a la tecnología de punta, como internet, grupos variopintos de manifestantes se congregan en diversos puntos del planeta para denunciar los efectos nocivos de la nueva "teología" que exalta el mercado mundial como único regulador económico. Aunque en Colombia no se han manifestado muchas protestas de este tipo, se sienten sus efectos en dos planos. De una parte, el pequeño, pero significativo, número de compatriotas exiliados, entre los cuales hay bastantes dirigentes de organizaciones sociales, que se unen a esas protestas o convocan a algunas para

16 Santos, Boaventura de Sousa. 1998. *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*. Universidad de los Andes, Bogotá.

17 De hecho con la apelación al cosmopolitismo lo que hace de Sousa Santos es retornar a la tradición internacionalista de los socialistas del siglo XIX, entre ellos Marx y Engels (Lowy, 1998, cap. 1).

denunciar las políticas oficiales de turno. De otra parte, en el ámbito propiamente nacional, no faltan las luchas que tocan aspectos negativos de la globalización. De esta forma, no solo ha habido protestas contra la crisis cafetera, el Plan Colombia, el ALCA o la guerra en Irak, sino contra la imposición de la agenda norteamericana en asuntos de cultivos ilícitos. En estas últimas, resonantes en la segunda mitad de los noventa, los manifestantes exigían, además de inclusión ciudadana, que no se les criminalizara¹⁸. Estos son los rasgos de un incipiente cosmopolitismo que, sin duda, jugará un papel creciente en la movilización futura, incluso dentro de nuestro territorio nacional.

Si bien los movimientos sociales siempre tuvieron alguna proyección internacional, tanto en sus afiliaciones como en las redes que los construyeron, solo recientemente se hace explícita esta dimensión global en sus fines y medios. Incluso aparecen, en nuestro país, organismos explícitos de resistencia a la globalización, hermanados con similares en países centrales y periféricos, como Vía Campesina, y se siente cada vez más la presencia de cooperantes internacionales en las movilizaciones convocadas con tal fin, quienes, a su vez, expresan, explícitamente, la solidaridad que, desde fuera, se brinda a ellas. Son expresiones de una cierta desterritorialización de nuestros conflictos. A pesar de su heterogeneidad o, mejor, precisamente por ese rasgo, se vislumbran nuevas convergencias, dentro y fuera de nuestras fronteras, que salgan al paso a la fragmentación imperante en el orbe.

4. MUTACIONES EN LAS FORMAS ORGANIZATIVAS Y DE PROTESTA

Ya en escritos anteriores hemos referido la aparente debilidad organizativa de los movimientos sociales en Colombia, que contrastaba con la persistencia de la protesta¹⁹. Decimos aparente debilidad porque, si bien no todos los movimientos sociales cuentan con agru-

18 Ramírez, María Clemencia. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. ICANH-COLCIENCIAS, Bogotá.

19 Archila, Mauricio. 1995. "Tendencias recientes de los movimientos sociales". En Francisco Leal (comp.), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Tercer

paciones de proyección nacional centralizadas, hay gran riqueza organizativa en nuestra sociedad²⁰. Incluso, algunos actores sociales por definición ni siquiera se las plantean –pobladores urbanos, ambientalistas o feministas, por ejemplo– y recurren más bien a redes horizontalmente construidas. En todo caso, sí se percibe un cierto agotamiento en las organizaciones tradicionales por anquilosamiento de las directivas, falta de renovación desde las bases y cierta rigidez programática ante los cambios operados en la sociedad y en el mundo. Paralelo a este fenómeno está el creciente papel que las ONG juegan en la movilización y organización social. Aunque existe el riesgo, ya denunciado en otras latitudes, de suplantación del liderazgo²¹, aún parece que, en Colombia, son más animadoras de las luchas sociales que protagonistas propiamente dichas. También en el país se hace manifiesta la tensión entre los funcionarios de estas organizaciones, mejor pagados o, al menos, con empleo más seguro, y los dirigentes de organizaciones sociales en el borde de la informalidad. Pero más que excitar la mutua suspicacia, se camina por senderos que suman esfuerzos y sinergias, sin desconocer la heterogeneidad que se mueve en el mundo social.

Igualmente, para balancear el sabor negativo que los desgastes y las obvias tensiones cotidianas producen, se deben resaltar novedosos aspectos de renovación organizativa. Así por ejemplo, la CUT ha realizado elecciones internas, propiciando cambios en las esferas directivas, y está discutiendo la conveniencia de una afiliación individual de los trabajadores no formales de la economía. A esto se le suma la clara reflexión y denuncia sobre asuntos de género, en lo que no está sola, pues también en el mundo campesino e indígena, así como en el popular urbano, despuntan organizaciones que reivindican dicha dimensión. En este terreno conviene también señalar convergencias como la campaña propiciada por las ONG y los sindi-

Mundo-IEPRI-COLCIENCIAS. Bogotá, y Archila, Mauricio. 2003. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. CINEP-ICANH. Bogotá.

- 20 Londoño, Rocío. 1994. *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Fundación Social-Viva la Ciudadanía-UPN. Bogotá.
- 21 Álvarez, Sonia, Evalina Dagnino y Arturo Escobar (eds.). 1998. *Cultures of Politics, Politics of Culture (Revisioning Latin American Social Movements)*. Boulder: Westview (Publicación en español, Taurus-ICANH, 2001).

catos en torno a los efectos negativos del ALCA para la población en general, pero en especial para las mujeres. Convergencias de este tipo, aunque puntuales y efímeras, hablan de la riqueza organizativa de nuestra sociedad. Si no son muchas las que ocurren en el plano nacional, en lo local y regional, son más numerosas y duraderas. De ello son expresión los movimientos regionales, que, además, señalan la tensión entre el centro y las provincias en asuntos no solamente fiscales o de desarrollo, sino también en el manejo de los procesos de paz y la negociación de acuerdos humanitarios.

Una renovación similar se está produciendo en las modalidades de protesta social. Analistas, como Álvaro Delgado, llaman la atención sobre la pérdida de eficacia de la huelga laboral²². Es entendible que la precarización del empleo y la privatización del sector público o la transformación de sus sindicatos en accionistas minoritarios de las nuevas empresas privatizadas o en pequeñas agencias de subcontratación, hayan afectado el impacto de las huelgas, máxime que era en el sector estatal donde más se hacía uso de ellas. A esto se suma la ya denunciada represión y penalización de la protesta. Sin embargo, ante el anonadamiento que producen estos golpes, los actores sociales no se rinden y buscan nuevas alternativas de presión, bien sea por acción directa –tomas de entidades, bloqueos de vías y la llamada “resistencia civil”– o por vías indirectas como el cabildeo, la concertación o negociación, superando la “cultura de suspicacia” que caracteriza a las relaciones sociales en el país, según Informe Nacional de Desarrollo Humano²³. No faltan también renovadoras formas de movilización con características lúdicas como la irrupción de comparsas de denuncia en los carnavales y festivales populares, así como la expresión de problemas sociales en el teatro y el mundo de la cultura, para no hablar de “protestas virtuales” convocadas por internet. El que soplen estos nuevos vientos, en formas de protesta, no quiere decir que se hayan enterrado los repertorios tradicionales, especialmente la huelga. Como lo mostró la realizada por la Unión

22 AAVV. 2003. *El embudo autoritario: el primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá.

23 Gómez-Buendía, Hernando (coordinador). 2003. *Callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*. UNDP. Bogotá.

Sindical Obrera (USO) este año, pues sigue siendo un recurso crucial para presionar demandas, especialmente si es construida desde las bases, cuenta con amplia solidaridad ciudadana y se proyecta más allá de los intereses particulares de sus afiliados.

5. REPOLITIZACIÓN DE LO SOCIAL

Otro rasgo de renovación en los movimientos sociales contemporáneos en Colombia es la mayor fluidez entre el aspecto social y el político. Tradicionalmente las derechas, pero también las izquierdas, trataron de relegar lo social al ámbito de lo particular, dejando a la política —entendida como la acción electoral— en el terreno público en el que se dirimen los conflictos de la sociedad. Pero los movimientos sociales, desde sus orígenes, cuestionaron esta tajante separación. No es que las dos esferas sean iguales, pues cada una tiene su especificidad; sin embargo, ambas convergen en el ámbito público que algunos, siguiendo a Norbert Lechner, designamos como lo político²⁴. A esta desconexión entre las dos esferas, se le sumaba la cooptación individual de algunos dirigentes sociales, con lo que se reforzaba una lógica personalista y privatizante que debilitaba la movilización colectiva y la noción de lo público²⁵. Ante un círculo vicioso como el descrito, los movimientos sociales oponen el virtuoso de una repolitización de lo social. Veamos cómo lo hacen.

Una dimensión importante es la formulación de sus demanda en términos de derechos. Desde antes de la promulgación de la Constitución del 91 ya hacía carrera en nuestro medio la consigna del “derecho a tener derechos”. De esta forma, las demandas particulares de los movimientos sociales se inscriben en un terreno más amplio que convoca a mayores solidaridades. Se pasa así de la denuncia, de una carencia o necesidad, al ámbito de la exigibilidad de los derechos humanos en su conjunto. Con la ambigüedad que pueda arrastrar la fórmula de inclusión ciudadana, es un hecho que

24 Archila, Mauricio, *Idas y venidas...* Op. cit., cap. 5.

25 Gómez-Buendía, Hernando, *Callejón con salida...* Op. cit.

cobra creciente figuración en la agenda de los actores sociales. En algunos casos, como los raspachines, los homosexuales o los presos no es nimia esta reivindicación. Por supuesto que la inclusión exigida por diversos movimientos es de carácter integral para abarcar los derechos humanos en su conjunto, no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales.

Hay otra dimensión de esta repolitización de lo social que tiene que ver con la participación electoral. Los movimientos sociales desde sus orígenes hicieron presencia en ámbitos públicos para hacer real la participación democrática. Estos se han ampliado con la formulación de demandas más universales. Lo electoral, sin embargo, se relegaba a los partidos que, cuando más, cooptaban a algunos dirigentes populares sin producir una verdadera mediación entre las dos esferas. Hoy hay cambios notorios con la participación directa de algunos movimientos en ese otro escenario público. Por el desgaste de la política tradicional, desde la reforma de los años ochenta, algunos actores sociales decidieron representarse directamente, tanto en el congreso como en las administraciones locales y regionales. Esto tiene sus riesgos, pues no contaban siempre con los conocimientos requeridos, y no estaban exentos de los vicios de excesiva burocracia, corrupción y clientelismo. Tal vez a esos factores, a los que se suma la brutal aniquilación de las fuerzas de oposición civilista, se deba el modesto avance de los movimientos sociales en asuntos electorales. Hay, sin embargo, un esperanzador repunte en los últimos tiempos, precisamente en el momento en que campea el autoritarismo en los niveles estatales. Sin exagerar los logros de las elecciones municipales y departamentales de octubre de 2003, es significativa la conquista de algunas alcaldías y gobernaciones que no son propiamente periféricas.²⁶ El reto es mayúsculo para la izquierda y los movimientos sociales, de donde provienen muchos de estos elegidos, pues no es fácil pasar de ser oposición a ser gobierno en condiciones adversas. Nos referimos tanto por el choque con el

26 En este punto convendría hacer una evaluación de lo que ha sido la experiencia de la presencia de la izquierda política y social en ámbitos locales y regionales en varias experiencias a lo largo de América Latina. Así lo sugiere recientemente Martha Harnecker, *La izquierda en el umbral del siglo XXI*, 1999, 3ª parte.

Ejecutivo central, por obvias diferencias en el proyecto político, como por la celosa vigilancia de los medios de comunicación que no parecen estar dispuestos a dejar pasar el más mínimo error de la izquierda. Por donde se mire, el paso a la política es esperanzador, pues no solamente refleja que los sectores sociales están lejos de dejarse apabullar, sino que, después de muchos años se insinúa la presencia de una oposición que, cada vez más, se desliga de los proyectos militares de la insurgencia.

6. ¿NUEVAS IDENTIDADES?

Los cambios estructurales en la economía, la política y la cultura repercuten ante todo en la composición de los movimientos sociales colombianos, especialmente en los de signo clasista. Ello no significa que de la noche a la mañana se abandonen las identidades que, con tanto tesón, se han construido en el país, pero sí que se renueven. En el mundo del trabajo no solo hacen presencia, desde el Frente Nacional, contingentes de empleados de "cuello blanco", especialmente en la esfera estatal y en el área de servicios, sino que la misma mano de obra industrial ha venido capacitándose técnica y académicamente. Fruto de conquistas laborales, gran parte de la dirigencia sindical actual ha pasado por instituciones de educación superior dejando, como cosa del pasado, al líder autodidacta. Nuevas generaciones, crecidas en un mundo desencantado, viven otras utopías menos maximalistas y más cotidianas. Igualmente, la presencia, cada vez más visible, de la mujer en el mundo del trabajo deja su impronta, así todavía no se rompa con el entorno patriarcal que domina el sindicalismo y las organizaciones populares en general.

Algo similar se respira en el mundo campesino y aun indígena, pero allí hay otro ingrediente para generar nuevas identidades. Se trata del tradicional desplazamiento voluntario y, sobre todo, del forzado, una de las consecuencias de la guerra interna. Los desplazados llegan a las ciudades y, a no ser que cuenten con cierto "equipaje" social y cultural, sufren un dramático desarraigo. Incluso aquellos que realizan los éxodos colectivos, y son más politizados, muestran

ambigüedad a la hora de sus reclamos: por origen son campesinos mestizos, indígenas o afrodescendientes, pero el nuevo contexto urbano, en calidad de desplazados, les impone otro tipo de urgencias y cada vez es más distante el retorno a la tierra.

En los trabajadores independientes también se producen cambios en la composición social. Fruto de la informalización del empleo, los trabajadores se aferran a mecanismos desesperados en la defensa de su derecho al trabajo para tener una vida digna, así choquen con intereses también colectivos de preservar el espacio público. En los habitantes urbanos, de grandes y medianas ciudades, así como en las comarcas apartadas, la identidad territorial es el sello de sus luchas. Irrumpen, sin embargo, nuevas generaciones que tienen un sentido distinto de pertenencia a sus barriadas o veredas. Los estudiantes de secundaria y universidad, especialmente del sector público, no pocas veces se suman a estas protestas ciudadanas, cuando no reivindican las propias por autonomía y recursos presupuestales para sus centros educativos.

Finalmente, detrás de nuevos temas en las agendas sociales hay seres de carne y hueso que los presionan y que, por esa, vía logran creciente visibilidad. Esto ocurre con los asuntos de género, étnicos y ambientales, que si bien no muestran altos indicadores de protesta, cruzan cada vez más horizontalmente al conjunto de los actores sociales. Concomitante con la repolitización de lo social, que ya mencionábamos, se refuerzan nuevas identidades políticas, especialmente de la izquierda democrática, que puedan dar un nuevo aire a los movimientos sociales.

7. CONCLUSIÓN

Si bien las condiciones económicas y políticas del país no son las mejores para alentar la acción social colectiva en Colombia, nuestros actores sociales distan de caer arrodillados. Como hemos visto, los movimientos sociales contemporáneos rechazan las injusticias, desigualdades y exclusiones de todo tipo, sin importar el signo político de quien las cometa. Se oponen a la confrontación armada y a

que se los involucre como combatientes de algún lado. Rechazan los efectos negativos de la globalización, haciendo uso de ella para aclimatar el cosmopolitismo. Reivindican su carácter ciudadano, pero en una dimensión integral de los derechos humanos. Para tales fines renuevan sus formas organizativas y de protesta, sin perder lo positivo de las tradiciones heredadas. Incursionan en lo político para romper el aislamiento en que se quería sumir a la esfera social. Y construyen nuevas identidades para enfrentar más adecuadamente los nuevos contextos. Con todo ello reivindican formas de vivir y de hacer presencia pública que hoy más que nunca son necesarias para fortalecer la democracia y hacer de Colombia una patria digna para sus hijos e hijas. Con justa razón exclaman: ¡Podemos estar apabullados y hasta aterrorizados, pero no estamos derrotados!

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Sonia, Evalina Dagnino y Arturo Escobar (eds.). 1998. *Cultures of Politics, Politics of Culture (Revisioning Latin American Social Movements)*. Boulder: Westview (Publicación en español, Taurus-ICANH, 2001).
- Archila, Mauricio. 1995. "Tendencias recientes de los movimientos sociales". En Francisco Leal (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Tercer Mundo-IEPRI-COLCIENCIAS. Bogotá.
- . 2003. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. CINEP-ICANH. Bogotá.
- . "Apabullados, pero no derrotados". En *Revista Foro*, N° 50, junio de 2004, pp. 37-47.
- y Mauricio Pardo (comps.). 2001. *Movimientos sociales, Estado y democracia*. CES-ICANH. Bogotá.
- et al. 2002. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. CINEP. Bogotá.
- Escobar, Diego. "Resistencia civil y democracia en Colombia en el umbral del siglo XXI", *Controversia*, N° 182, junio de 2004.
- García-Durán, Mauricio(ed.). 2004. "Alternativas a la guerra. Iniciativas y procesos de paz en Colombia". *Controversia-Accord*. Número especial.

- Gómez-Buendía, Hernando (coord.). 2003. *Callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*. UNDP. Bogotá.
- González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP. Bogotá.
- Harnecker, Martha. 1999. *La izquierda en el umbral del siglo XXI*. Siglo XXI. Madrid.
- Londoño, Rocío. 1994. *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Fundación Social-Viva la Ciudadanía-UPN. Bogotá.
- Lowy, Michael. 1998. *¿Patrias o planetas? Nacionalismos e internacionalismos. De Marx a nuestros días*. Homo Sapiens. Rosario (Argentina).
- Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional. Bogotá.
- Ramírez, María Clemencia. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. ICANH-COLCIENCIAS. Bogotá.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Tarrow, Sydney. 1997. *El poder en movimiento*. Alianza editorial. Madrid.
- AA. VV. 2003. *El embrujo autoritario: el primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos. Democracia y Desarrollo. Bogotá.

IX

LA INSIDIOSA PARADOJA DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA SIN DESARROLLO ECONÓMICO REDISTRIBUTIVO: EL CASO DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES ANDINOS

Edgard Moncayo Jiménez

Profesor universitario e investigador independiente

*Vacía de efectiva soberanía popular, la democracia
puede ser un útil revestimiento para tipos
inteligentes y modernos de tiranía oligárquica.*

Fernando Savater

INTRODUCCIÓN

En el informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en 2004, la intrincada relación existente entre democracia y desarrollo económico en la región se resume en la identificación de un triángulo cuyos vértices son: la democracia (electoral), la pobreza y la desigualdad. En la óptica de dicho informe, el avance de los procesos de la democracia política en la región, en el último cuarto de siglo, contrasta agudamente con el aumento de la pobreza y de la inequidad. Para el PNUD:

El desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y de la creación de empleos de buena calidad (PNUD, 2004: 26)*.

* En este artículo, se mantendrá la notación bibliográfica original del autor.

A su vez, para lograr la ampliación de la ciudadanía social, el PNUD desde la perspectiva económica propone:

- a) La recuperación del equilibrio entre política y mercado, que supone una "nueva estatalidad". Esto es, un Estado capaz de llevar a cabo políticas redistributivas y establecer sistemas de protección social, basados en el principio de universalidad de la ciudadanía.
- b) Las políticas redistributivas, a su turno, no deben distorsionar el funcionamiento de los mercados para evitar el "populismo" macroeconómico.
- c) Crecimiento económico sostenido, con base en producción eficiente, la innovación en procesos y capital humano.
- d) Limitación del poder de mercado de los grandes propietarios y empresas.
- e) Construcción de espacios de autonomía y políticas activas frente a la globalización.

En últimas, la propuesta del PNUD apunta al establecimiento de una causalidad circular virtuosa en la que la revalorización de la política, el perfeccionamiento de las instituciones democráticas y la legitimación de una nueva estatalidad induzcan una economía dinámica e igualitaria y esto, a su vez, actúe en el sentido de ampliar la dimensión social de la democracia. La preocupación central del PNUD es que la profundización de la pobreza y la desigualdad erosionen las bases de la democracia latinoamericana e impidan su avance hacia estadios superiores. En lo que sigue examinaremos tales interrelaciones en el caso de Colombia y de otros países andinos.

I. DEMOCRACIA "PARCIAL" Y DESARROLLO ECONÓMICO "PREARIO"

La economía liberal rechaza el control de la economía por el poder político, pero un poder no democrático puede ponerse al servicio de la acumulación de capital, mientras que un régimen democrático puede olvidar las necesidades de la economía, preocuparse sobre todo por proteger intereses adquiridos o satisfacer reivindicaciones particulares, antes que asegurar los objetivos de equidad de la política económica.

Alain Touraine

En forma paradójica, la llamada Tercera ola de Democratización (Huntington, 1991) se inició, en los años setenta, al tiempo con la crisis del Estado de Bienestar en las democracias avanzadas y con el fin de la onda expansiva de la economía internacional que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En América Latina, la restauración democrática coincidió incluso con la crisis financiera que condujo en los años ochenta a lo que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llamaría la "década perdida".

La ola democratizadora fue universal, puesto que comenzó en el sur de Europa, arrasando los regímenes totalitarios de América Latina, a fines de la década de los setenta y durante la de los ochenta, para pasar luego a Asia y la Unión Soviética, y alcanzar, por último, a África, a principios de los noventa. Actualmente, 140 países, de los 194 del mundo, tienen regímenes democráticos, estando entre ellos todos los latinoamericanos, excepto Cuba.

No obstante, el advenimiento de la democracia no se ha traducido necesariamente en un aumento de los niveles de ingreso y bienestar de los países en los que se operó la transición. Esto es así, porque no existe una relación causal que actúe automáticamente en la dirección democracia → desarrollo, como, por cierto, tampoco parece haberla en el sentido contrario. Sobre la ausencia de relaciones causales unidireccionales Sen (1999) dice:

La dirección del vínculo causal parece depender de muchas circunstancias, y mientras algunas investigaciones estadísticas encuentran que la relación es débilmente negativa, otras concluyen que es fuertemente positiva.

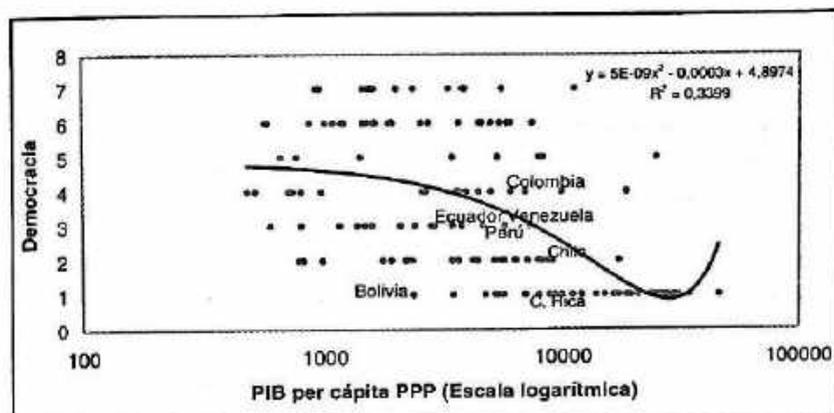
Si todos los estudios comparativos son considerados en conjunto, la hipótesis de que no hay una clara relación entre crecimiento económico y democracia en ninguna dirección, emerge como la más plausible.

Si bien el desarrollo, en el sentido más amplio (Sen, 2000), exige gobernabilidad democrática, ello no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo. De hecho, el mismo nivel de libertades democráticas puede coexistir con niveles muy diferentes de ingreso per cápita, tal como se aprecia en el gráfico 1. Más aún, si se adopta una definición de desarrollo circunscrita al crecimiento (incluso con cierto derrame social), entonces habrá que reconocer que este desarrollo, según lo demuestran los estudios histórico-empíricos, no ha dependido siempre de la naturaleza democrática del régimen político. Tales son los casos notorios de Corea del Sur durante el régimen de Park Chung Hee, del Chile de Pinochet y de China en los últimos veinte años (Prats, 2004).

Es posible incluso, como lo sostiene Barro (1996), que la relación entre democracia y desarrollo sea no lineal, es decir, que el avance de la democracia es bueno para el crecimiento hasta un determinado nivel moderado, más allá del cual, más democracia es perjudicial para el crecimiento. Si este análisis es correcto, entonces, el hecho de que los países más ricos del mundo sean también los más democráticos debe reflejar una causación que va del ingreso a la democracia y no al revés. La democracia, más allá de un cierto nivel moderado, resultaría, entonces, un bien de lujo que los países ricos deciden consumir, incluso si ello es a costa de reducir su ingreso. Según Barro, los países andinos, y en general los latinoamericanos, están en el umbral donde la democracia ya no parece continuar siendo importante para el crecimiento (véase gráfico 1).

En términos de mero crecimiento, en América Latina, las democracias de República Dominicana y Chile han producido más desarrollo que las de Venezuela y Paraguay, por ejemplo (véase cuadro 1).

GRÁFICO I
INGRESO Y DEMOCRACIA 2000



El nivel de democracia va desde 1 para país plenamente "libre" hasta 7 para país plenamente "no libre".

Fuente: Elaboración del autor con base en: Banco Mundial (2004), World Development Indicators: www.aube.com/weltter_data/

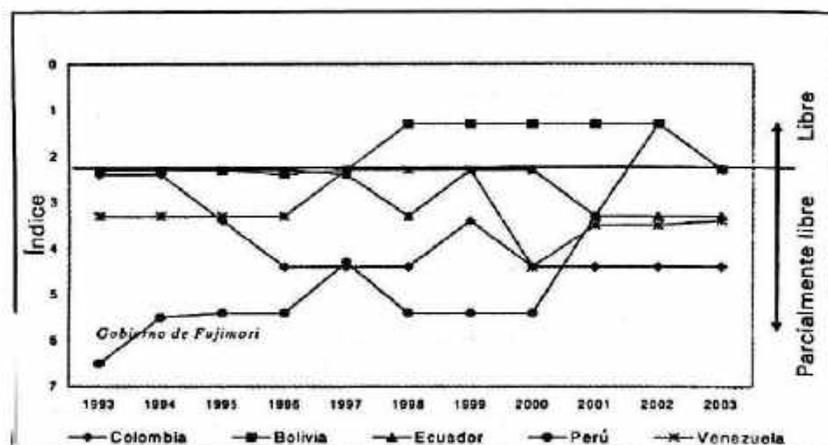
CUADRO I
ESCALA DE 17 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA SOBRE
LA BASE DE TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES

País	1991-2000	País	2001-2004	País	1991-2004
Chile	6,0	Ecuador	4,5	Chile	5,3
República Dominicana	6,0	Chile	3,7	República Dominicana	5,0
Costa Rica	5,1	Costa Rica	3,6	Costa Rica	4,7
El Salvador	4,4	Perú	3,4	Perú	3,9
Guatemala	4,2	Honduras	3,3	El Salvador	3,7
Argentina	4,2	Colombia	2,9	Guatemala	3,6
Perú	4,1	Bolivia	2,6	Bolivia	3,5
Bolivia	3,8	República Dominicana	2,4	Honduras	3,3
México	3,6	Guatemala	2,4	Argentina	3,1
Honduras	3,3	Brasil	2,2	México	3,0
Uruguay	2,9	El Salvador	1,9	Ecuador	2,8
Brasil	2,6	Paraguay	1,8	Colombia	2,6
Venezuela	2,5	Jamaica	1,7	Brasil	2,5
Colombia	2,5	México	1,4	Venezuela	2,0
Ecuador	2,2	Venezuela	0,7	Uruguay	2,0
Paraguay	1,6	Argentina	1,4	Paraguay	1,7
Jamaica	0,7	Uruguay	-0,3	Jamaica	1,0
América Latina	3,5	América Latina	2,3	América Latina	3,1
Países andinos	3,0	Países andinos	2,8	Países andinos	3,0
MERCOSUR	2,8	MERCOSUR	1,0	MERCOSUR	2,3

Fuente: Elaboración del autor con base en cifras de la CEPAL.

La explicación de este fenómeno radica en que, más allá de una concepción minimalista basada en la existencia de un sistema de elecciones libres y competitivas, o incluso en la noción más elaborada de “poliarquía”, la gobernabilidad democrática auténtica ha de tener unos atributos que no están presentes en la mayoría de los regímenes políticos latinoamericanos (O'Donnell, 2004). De hecho, según el índice de democracia de Freedom House, los países andinos son, en la actualidad, apenas “parcialmente libres” (véase Gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA DE LOS PAÍSES ANDINOS



Fuente: Elaboración del autor con base en los correspondientes Country Reports, en www.freedomhouse.org.

Lo que ocurre es que bajo una aparente poliarquía, pueden ocultarse democracias delegativas o controladas (o “pactadas” como se califica la de Bolivia) y un tipo específico de capitalismo: el “capitalismo de camarilla”, que dista mucho de ser una verdadera economía de mercado. Según Krueger (2002) en este tipo de capitalismo los políticos que detentan el poder y determinados grupos de empresarios y representantes de los poderes fácticos se reconocen en sus intereses comunes y, por tanto, conciertan y actúan como compinches. No se equivocan, pues, los propios líderes latinoamericanos, cuando por abrumadora mayoría, opinan que son los “poderes fácticos” los que ocupan el primer lugar entre los factores que ejer-

cen el poder en la región (PNUD, 2004:161). Cabe preguntarse, entonces, ¿cómo lograron tales minorías hacerse con el poder? Al respecto, nos dice Gramsci (Canfora, 2000):

Si este grupo de "próceres" a pesar de los inmensos recursos materiales que posee, no obtiene el consenso de la mayoría, ¡habría que pensar que está constituido por ineptos!

El "capitalismo de camarilla"¹ –que puede ser la única fórmula viable de compromiso en una determinada estructura sociopolítica– puede producir algún crecimiento, pero débil y, necesariamente, inequitativo, y generar reglas e instituciones, pero excluyentes para vastos sectores de la economía y la sociedad. El problema del fracaso económico de la democracia puede consistir, entonces, *en el error semántico de llamar democráticos a los regímenes simplemente no autoritarios*.

Los síntomas del "capitalismo de camarilla", instalado en "democracias de baja intensidad", son muy visibles: autoridades políticas de todos los niveles (incluido el presidencial), acusadas de actos de corrupción; denuncias sobre sobornos a legisladores y jueces para que decidan en un determinado sentido; procesos y resultados electorales viciados; sucesiones o renuncias presidenciales prematuras; golpes de Estado; huelgas paralizadoras de la economía; y la amenaza continua de grupos al margen de la ley como guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares.

Dado lo anterior, no es extraño el caso de países, que después de completar la transición hacia la democracia, dan marcha atrás en el progreso hacia las libertades políticas y civiles. En el contexto andino, esta fue la situación de Perú durante la era Fujimori, como se comentará más adelante.

De lo expuesto hasta aquí puede inferirse que, si bien la crisis social puede estar influyendo en el desprestigio creciente de la democracia, no es posible negar que éste hunde sus raíces en las limitaciones y disfuncionalidades del propio tipo de democracia que se

1 Con esta misma connotación, Silva Colmenares (2004), utiliza la expresión "capitalismo de compadrazgo", en su análisis sobre la concentración del capital en Colombia.

práctica en la región. Por ello, en adición a la nueva agenda de desarrollo, se impone una Reforma de la Política, que incluya los temas electorales, los partidos políticos, la administración de justicia y el control de los actos políticos por parte de la ciudadanía, *inter alia* (Barreda y Costafreda, 2004). En otras palabras, es necesario democratizar la democracia, como lo sugiere Martínez (PNUD, 2004a:17).

No basta, entonces, con agregar inorgánicamente derechos sociales y económicos a las cartas constitucionales de los países, porque como bien dice Bobbio (1985:31):

Con nada se corre más el riesgo de matar a la democracia que con el exceso de democracia.

2. LA TRAMPA DE LA DESIGUALDAD

*El secreto está en el núcleo
más interno del poder.*

Elías Canetti

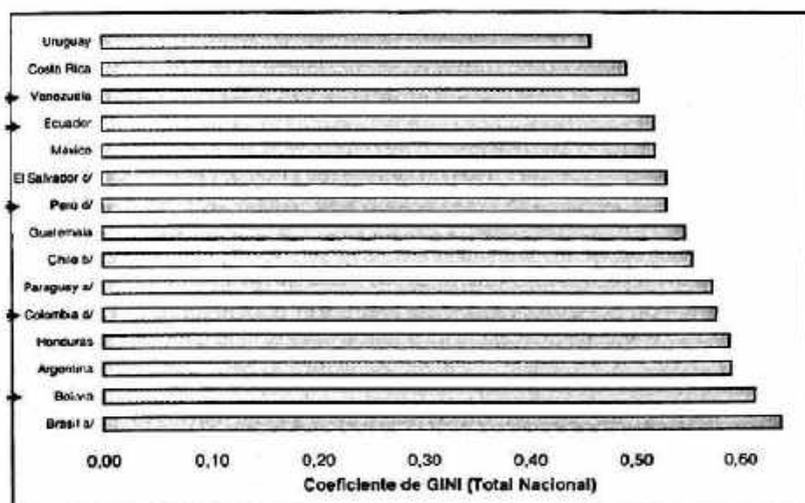
En el período de 1991 a 2003, los países andinos –al igual que la mayoría de los latinoamericanos– sufrieron un considerable deterioro en los indicadores de desarrollo social. En efecto, el crecimiento del ingreso per cápita fue raquítico (cuando no nulo en algunos países), tasas de desempleo superiores al 10% se volvieron la norma, aumentó la pobreza y se agravó una tendencia inveterada hacia la inequidad en la distribución del ingreso.

En un contexto tan complejo y desesperanzador como el anterior, *el nudo gordiano parece estar en la iniquidad en la distribución del ingreso*, porque su efecto negativo impacta tanto el crecimiento como el sistema político. Los canales a través de los cuales la desigualdad, en la distribución del ingreso, pueden afectar el crecimiento son la reducción en la acumulación de capital humano, por restricciones en el acceso a la educación, y la disminución de la productividad, por insuficiencia de la demanda e impuestos redistributivos que desestimulan la acumulación de capital físico (Weil, 2004).

En cuanto a la asociación entre desigualdad y pobreza existe una clara regularidad empírica: a mayor coeficiente de Gini, mayores niveles de pobreza (Weil, 2004). Dicho de otra manera, para un nivel dado de ingreso, mayor desigualdad, generalmente, implica mayor pobreza. O peor aún, para un nivel dado de tasa de crecimiento en el ingreso, mayor desigualdad, usualmente, implica una tasa menor de reducción de la pobreza.

Actualmente, la desigualdad distributiva en América Latina, medida por el coeficiente de Gini, es la más alta del mundo y, en este contexto, Colombia y otro país andino, Bolivia, están entre los de mayor concentración (véase gráfico 3).

GRÁFICO 3
EL COEFICIENTE GINI DE 15 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1990-2002



a) Corresponde a la medición de 2001

a) Corresponde a la medición de 2001

b) Corresponde a la medición de 2003

b) Corresponde a la medición de 2001

Fuente: Elaboración del autor con base en las cifras de la CEBAL (2004), *Panorama social de América Latina 2003-2004*, Santiago de Chile.

Claro que, aunque se ha agravado, tal situación no es nueva. Ha sido así desde que existen mediciones sobre esta materia y, a la luz de algunas teorías recientes, el problema arranca desde mucho más atrás, remontándose a los tiempos coloniales. En efecto, conforme a

la teoría del "pecado original", desarrollada, entre otros, por Acemoglu *et al.* (2002, 2004), Easterly y Levine (2003), y Engerman y Sokoloff (1997 y 2005), la geografía (calidad de las tierras y salubridad del clima) condicionó en América Latina una modalidad de colonización basada en el mestizaje (heterogeneidad étnica) y en la organización de una economía extractiva, que, a su turno, concentró la riqueza y generó estructuras institucionales controladas por las élites dirigentes. Por contraste, en las ex colonias británicas (Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda), la geografía habría favorecido un proceso colonizador que creó instituciones conducentes al desarrollo.

En esta línea de razonamiento, la concentración originaria de la riqueza puede estar en la base de la incapacidad de América Latina para generar sociedades democráticas con estabilidad y crecimiento económico. Pero claro, el "exceso de desigualdad" en América Latina, con relación al resto del mundo, no puede ser explicado por una causa única. Más bien, éste, como sostiene de Ferranti *et al.* (2003):

Parece haberse originado en la poderosa interacción entre las distribuciones desiguales en capital humano (como la escolaridad formal) y en el mercado laboral, en los cuales los retornos al capital humano son inusualmente altos. A pesar de que esta combinación de factores explica mucho, el exceso de desigualdad, se basa también en tendencias sociales, como la mayor proclividad de los latinoamericanos a casarse con personas de similar condición educacional (y quizás económica). También tiene que ver con la acción gubernamental: en promedio, los Estados latinoamericanos recaudan menos impuestos que otros. En términos internacionales, ellos gastan menos en rubros con incidencia progresiva, como la educación primaria. Adicionalmente, los sistemas de pensiones y otras transferencias tienden a ser más regresivas en América Latina que en otras partes del mundo.

La cita anterior vincula la desigualdad con determinantes económicos, sociológicos y políticos, que conectados con los históricos antes mencionados, configuran la causalidad circular entre riqueza, ingreso y poder, mediada a través de las instituciones, que ha permeado históricamente a las sociedades latinoamericanas. En este sentido, el vínculo entre desigualdad y sistema político lo explica North (2002: 290) en los siguientes términos:

[En sociedades altamente desiguales] las experiencias y los intereses de los ciudadanos divergen marcadamente [por tanto] muchas sociedades se caracterizan por una falta de consenso. Estas, por tanto, seguramente no respetarán los derechos económicos, políticos y personales asociados a una democracia liberal y una economía de mercado.

Una de las expresiones de la falta de consenso, aludida por North, es la “pugna redistributiva”. La desigualdad se traduce en demanda por redistribución, la cual no llega a producirse, porque en las sociedades desiguales, en donde funcionan “capitalismos de camarilla”, el poder político está controlado por los dueños de la riqueza, que, obviamente, no están interesados en redistribución. Ceder implicaría perder su posición de privilegio en la sociedad. El bloqueo de la presión redistributiva genera, a su vez, inestabilidad política y, eventualmente, crimen y delincuencia, como se han encargado de demostrarlo Muller (1995a y 1995b) y Alesina y Perotti (1996) entre otros, desde la perspectiva económica, y Lipset (1994), desde la de la ciencia política. Y para continuar con los encadenamientos perversos: la inestabilidad y la violencia afectan la inversión y, por ende, el crecimiento (Rodríguez, 2003). Se genera, de este modo, el círculo vicioso, antes aludido, en el que la democracia “débil” reproducirá y ampliará las mismas desigualdades económicas que la engendraron (Engerman y Sokoloff, 1997)

El fenómeno de la “rebelión de las élites” es lo que explica por que en América Latina no es muy aplicable el “teorema del votante medio” (Downs, 1957; Metzler y Scout, 1981), según el cual cuanto más bajo sea el ingreso del votante medio respecto del ingreso, mayor será la tendencia redistributiva del Estado democrático. Esto, a su vez, conduciría a una ampliación de la carga tributaria. En la región, por el contrario, aunque no han faltado episodios de “populismo fiscal”, mientras mayor es la desigualdad, menor es la recaudación fiscal (Macías-Aymar, 2004).*

Mucho más pertinente para las realidades andinas es el enfoque del Public Choice (Olson 1965; y Buchanan y Tullison, 1972), que sostiene –desde los años sesenta– que el Estado no es un elemento

* Un actualizado análisis de la experiencia cololombiana se encuentra en García y Gómez, 2005.

exógeno y neutral en su intervención reguladora de la vida económica, sino un agente con sus propios intereses concretos (particulares, corporativos y partidistas).

En el contexto anterior, resulta un contrasentido la propuesta del banquero más importante de Colombia, Luis Carlos Sarmiento, de concertar un "gran acuerdo para aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza". Las ganancias de los bancos de este empresario —que en los últimos veinte años pasó de ser un mediano constructor a prácticamente dominar el sistema financiero colombiano— crecieron en un 29% en el 2004, en chocante contraste con un crecimiento de la economía de solo el 3.5%, y una elevación al 75% de la población en pobreza por ingresos. Huelga señalar que la fórmula del mencionado financista es simplemente la anacrónica teoría del "derrame": acelerar el crecimiento, mediante la profundización de la política de seguridad militar; la *reducción de impuestos a la propiedad y las ganancias*; y la mayor flexibilización del mercado laboral, para que, mediante el aumento del empleo, cedan, eventualmente, los niveles de pobreza².

3. ENTRE LA DEMOCRACIA "DÉBIL" Y LA CRISIS SOCIAL: LOS MECANISMOS DE TRANSMISIÓN

En América Latina casi nada es lo que parece ser porque, en muchos ámbitos, prevalece claramente la informalidad institucional en contradicción a veces con la formalidad a la que anula y sustituye en los hechos.

Joan Prats, 2004

En las dos secciones anteriores se ha establecido que el factor común entre la debilidad de la democracia y la crisis socioeconómica en América Latina, es el "exceso de desigualdad". En esta sección trataremos de explicitar algunos de los eslabonamientos causales entre estos tres elementos, con especial referencia a los países andinos.

2 Para un agudo análisis crítico de la propuesta de Sarmiento Ángulo, véase: Sarmiento Anzola, Libardo, 2005.

Como ya se advirtió, la inequidad distributiva si bien es un rasgo histórico estructural de las sociedades latinoamericanas, también es la resultante de acontecimientos de ocurrencia más reciente, entre los cuales sobresalen las políticas económicas adoptadas durante los últimos dos decenios, especialmente en el de los noventa.

Hoy en día está fuera de toda discusión que las reformas estructurales (Consenso de Washington) se tradujeron no solo en tasas de crecimiento más bajas y más inestables que las del promedio histórico, sino en una exacerbación de los desequilibrios sociales. Interesa, sin embargo, para los propósitos de este trabajo explicitar cuáles fueron las políticas que agravaron el problema distributivo. Entre estas cabe destacar las siguientes:

- a) Apertura comercial a través del aumento de la brecha entre trabajadores calificados y no calificados, entre territorios exportadores y no exportadores, y entre zonas urbanas y rurales.
- b) Operaciones de salvataje financiero, para conjurar crisis bancarias cuyo altísimo costo ha sido financiado con impuestos más altos y reducción del gasto social.
- c) Reformas tributarias con énfasis en impuestos regresivos.
- d) Gasto público procíclico que reduce el gasto social per cápita cuando más se necesita.
- e) Privatizaciones, cuyos efectos positivos en la cobertura han sido neutralizados por aumentos en las tarifas.
- f) Gasto social ineficiente, que, a pesar de sus montos crecientes, no logra hacer avances significativos en educación, salud y reducción de la pobreza.

Cabe entonces, preguntarse con Grindle (2002: 341):

¿Por qué los gobiernos escogerían y mantendrían políticas que han demostrado ser ineficaces para el desarrollo económico? ¿Por qué algunos gobiernos escogen alterar las políticas y las estrategias de desarrollo en forma significativa mientras que otros se adhieren a políticas que son económica, social y políticamente destructivas? ¿Cómo moldean las instituciones las oportunidades de la reforma?

Aunque para responder los interrogantes anteriores existen varios enfoques teóricos, la perspectiva más congruente con la discusión que hemos adelantado hasta aquí es la de la nueva economía institucional, liderada por North y otros. North abre su ya clásico tratado sobre las instituciones diciendo:

Las instituciones [formales e informales] son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Para más adelante agregar:

Las instituciones no son necesariamente o ni siquiera son, usualmente, creadas para ser socialmente eficientes; más bien ellas, o, al menos, las reglas formales son creadas para servir a los intereses de aquellos con el poder de fortaleza de negociación para diseñarlas.

Sobre la base de lo anterior se puede inferir que las políticas económicas son condicionadas por las instituciones (Persson, 2001) y estas, a su turno, por los intereses de las élites que controlan el poder. Según Acemoglu (2004b: 1- 2):

De primordial importancia en los resultados económicos son las instituciones económicas de la sociedad, tales como los derechos de propiedad y la estructura de los mercados. Las instituciones económicas son importantes porque ellas influyen la estructura de los incentivos económicos en la sociedad... sociedades con instituciones económicas que facilitan y promueven la acumulación de factores, la innovación y la asignación eficiente de factores prosperarán.

A esta altura de la exposición, la pregunta que surge lógicamente es: ¿cuáles son, entonces, las instituciones relevantes para el desarrollo? Si bien la construcción de indicadores tropieza con problemas de disponibilidad y calidad de la información, y las definiciones corren el riesgo de ser tautológicas, en el sentido de que consideran instituciones “buenas” a las que tienen los países exitosos, existe en la literatura académica un elevado grado de consenso en cuanto a

que las instituciones que más inciden en el desempeño económico de un país son las siguientes (Kaufman, 2003):

1. Voz y rendición de cuentas
2. Estabilidad política
3. Efectividad del gobierno
4. Imperio de la ley
5. Calidad de la regulación
6. Control de la corrupción

Al hacer comparaciones internacionales de calidad de las instituciones, se obtienen resultados que ponen sistemáticamente a los países andinos por debajo de cero en una escala de -3 a 3. No obstante, hay que señalar que en varios casos los niveles andinos de calidad institucional están por encima del patrón que corresponde a su nivel de ingreso per cápita (véase gráfico 4).

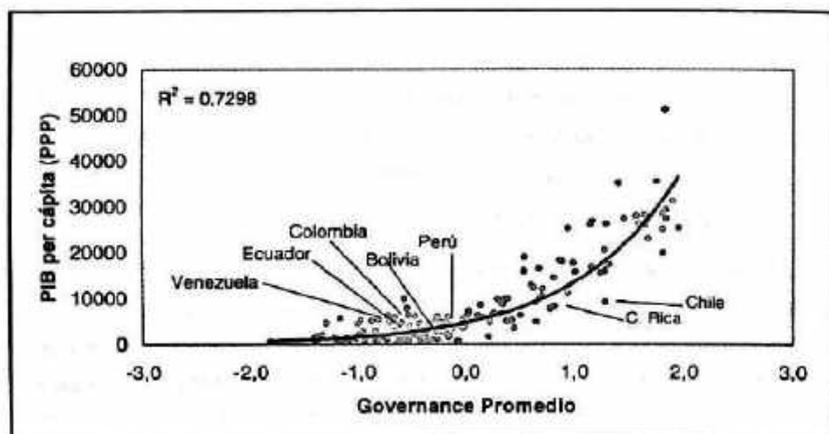
Establecido el hecho de que las instituciones andinas son de baja calidad, y siguiendo aguas arriba en la búsqueda de relaciones causales, cabe preguntarse ahora cuál es la explicación de este fenómeno. Como entes sociales que son, las instituciones son endógenas, es decir, son el resultado de las características del sistema político que las produce.

Estas a su vez, como se dijo antes, están, en cierta medida, condicionadas por factores relativamente exógenos como la geografía, la historia, la cultura y la etnia, pero, fundamentalmente, por la forma cómo está distribuido el poder.

Al arribar a este punto, comenzamos a cerrar el circuito de causalidades viciosas que nos hemos propuesto evidenciar en este trabajo. En efecto, si como vimos en las secciones precedentes, en los sistemas políticos de los países andinos, el poder está concentrado en unos pocos grupos, por lo que su nivel democrático es de "baja intensidad" y su capitalismo, de "compinches"; es lógico que las instituciones, que de allí resultan, reflejen intereses particularistas y no los que representan el bien común (Panizza, 1999). Además, según Rodrik (2000), la propia democracia política es la *meta-institución* necesaria para construir buenas institucio-

GRÁFICO 4

INSTITUCIONES E INGRESO, 2002



Fuente: Elaboración del autor con base en: Banco Mundial (2004a), *World Indicators on Institutions and development III*; y Banco Mundial (2004b), *Informe mundial sobre desarrollo*, Washington.

nes. A una conclusión similar llegan Acemoglu (2004b: 72, traducción libre del autor):

Los eventos [analizados en el trabajo] por consiguiente, ilustran los distintos elementos de nuestro marco analítico. En particular, muestran la utilidad de concebir las instituciones políticas y la distribución de los recursos económicos como las principales variables de un sistema dinámico que determina la distribución del poder político y, a través de este canal, las instituciones económicas y los resultados económicos.

En los países andinos –como en el resto de América Latina– se dio, además, la circunstancia de que las flamantes democracias de los años ochenta abrazaron entusiastamente las políticas del Consenso de Washington (Torre, 1998; y Ocampo, 2004: 300), sin tener en cuenta el grado de preparación que tenían las instituciones ni prevenir los perniciosos efectos redistributivos que ellas podrían tener. Algunos analistas han observado irónicamente que, de haber seguido el catecismo neoliberal, ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás (Edwards, 1999). Acerca de los puntos anteriores, John Williamson, el célebre

codificador del Consenso de Washington, ha venido a escribir recientemente (2003: 393 y 394, énfasis añadido):

...es necesario decir que lo que fue conocido ampliamente como Consenso de Washington –la versión predicada en esos tiempos por algunas de las instituciones financieras internacionales y las agencias del gobierno de los Estados Unidos, y que fue *entusiastamente respaldada por gran parte de la élite latinoamericana*– es, de hecho, culpable del entusiasmo *exagerado* por la liberalización en la cuenta de capital.

...mi versión del Consenso de Washington se quedó corta, como manifiesto, para guiar la política económica en los noventa. Este fracaso, en advertir a los países acerca de algunos de los riesgos que encontraron, *descuidó las reformas institucionales y estaba estrechamente enfocado en el crecimiento.*

Frente al supuesto agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el camino de la liberalización, desregulación y privatización no era el único disponible para reactivar el crecimiento. Ahí estaba, por ejemplo, la experiencia de los países del sudeste asiático y de otros que, sin renunciar a un papel activo del Estado, pudieron desencadenar unos procesos virtuosos de acumulación de capital físico y humano con redistribución de activos y de ingresos.

¿Por qué, entonces, Carlos Andrés Pérez, que había impulsado, en su primer gobierno (1974-1979), un capitalismo de Estado en Venezuela, y Víctor Paz Estensoro, uno de los líderes históricos de la legendaria revolución nacional en Bolivia en los años cincuenta, adoptaron las mismas políticas económicas de Pinochet en la década de los setenta en Chile y de Fujimori, después del autogolpe de 1992? ¿Por qué además, las élites empresariales –que se habían beneficiado del modelo ISI– apoyaron las políticas neoliberales a sabiendas de que algunas de sus fracciones podrían resultar perdedoras?

La respuesta a tales interrogantes no es, ciertamente, la simplista que pone la carga en las imposiciones de la dupla FMI-Banco Mundial, puesto que como sugiere Phillipps (1998), las clases dirigentes latinoamericanas salieron alegremente al encuentro de las condicio-

nes exigidas por dichos organismos. No solo eso, sino que posteriormente amarraron (*lock-in effect*) las reformas a través de acuerdos internacionales con Estados Unidos (los TLC)³. La cuestión, entonces, es más compleja y al respecto Aaron Tornell (1998), ha elaborado un modelo teórico, cuyo mensaje central es resumido por Rodríguez (circa 2003: 34) así:

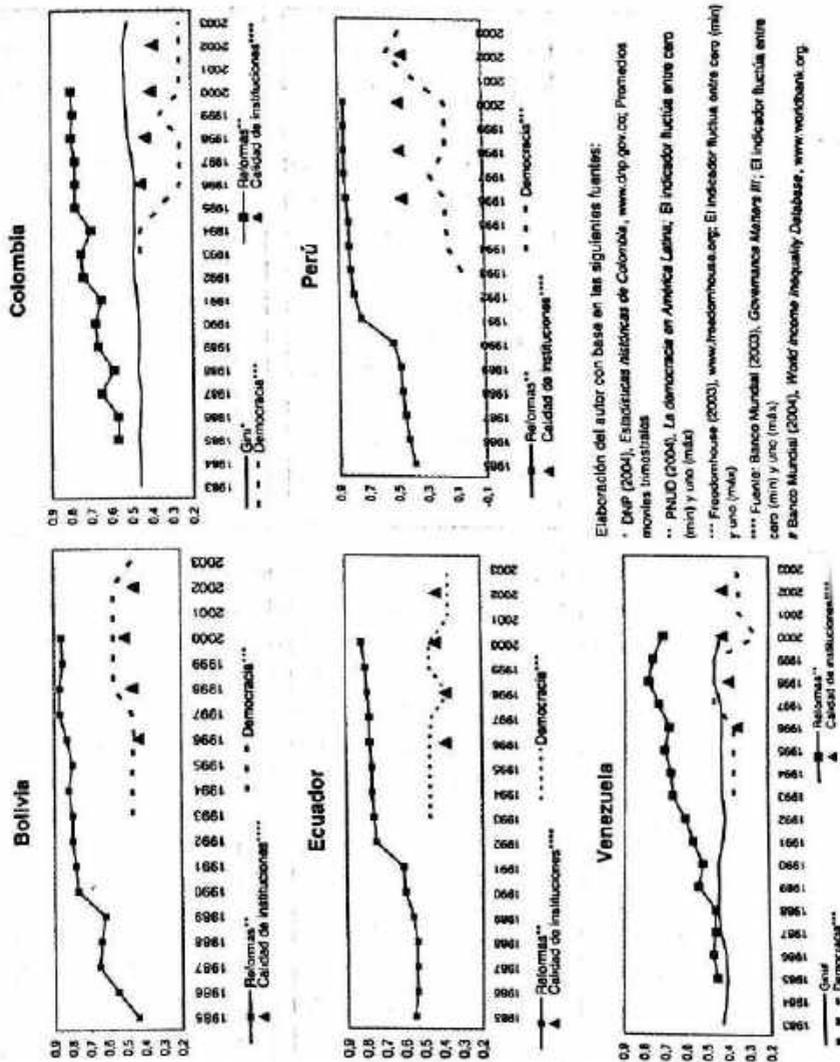
Él (Tornell) muestra como las disputas políticas dentro de los grupos dominantes pueden resultar como una consecuencia del deterioro endógeno de la economía. Antes de la erupción de las disputas, una coalición de grupos (sindicatos, industriales, militares y partidos políticos) goza de privilegios rentísticos. Una reforma ocurre cuando un grupo unilateralmente renuncia a estos privilegios.

Tal sacrificio implica una pérdida económica inmediata para el grupo reformista. Ningún grupo querrá proceder así mientras esté disfrutando de altos beneficios provenientes de sus privilegios rentísticos. Pero en la medida en que el ejercicio simultáneo de actividades rentísticas produce un deterioro económico endógeno, un grupo puede tener el incentivo para renunciar a sus derechos, si tal acción debilita otros grupos de la coalición. La razón es que si ellos no ceden sus privilegios, entonces otros grupos de la coalición podrían impulsar una reforma que lo deje en peor situación. Por consiguiente, los industriales estarán dispuestos a liberalizar el comercio, no porque ellos prefieran la apertura comercial al statu quo, sino porque ellos prefieren la liberalización a la expropiación por parte de los grupos laborales. La liberalización del comercio será apoyada por los industriales porque al debilitar a la clase trabajadora evitan una situación que eventualmente podría ser peor.

La explicación de Tornell (de dos males el menor) es consistente con los hechos estilizados de las reformas, tal como se observa en el gráfico 5, el cual muestra que, en la mayoría de países latinoamericanos (a excepción de Bolivia), mientras el índice de reformas estructurales ascendía persistentemente durante el decenio de los ochenta, los correspondientes a la de distribución del ingreso (coeficiente de Gini) y a la calidad de la democracia permanecían en sus niveles precarios o, incluso, experimentaban cierto deterioro.

3 Para un análisis del caso colombiano véase, Jairo Estrada, director, 2005.

GRÁFICO 5
REFORMAS ESTRUCTURALES, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y GOBERNABILIDAD



Elaboración del autor con base en las siguientes fuentes:

- DGP (2004). Estadísticas históricas de Colombia, www.dgp.gov.co; Promociones Inmobiliarias
- PNJU (2004). La democracia en América Latina, El indicador fluctúa entre cero (mín) y uno (máx)
- ... Fregeomhouse (2003), www.fregeomhouse.org; El indicador fluctúa entre cero (mín) y uno (máx)
- ... Fuente: Banco Mundial (2003), *Governance Matters III*; El indicador fluctúa entre cero (mín) y uno (máx)
- Banco Mundial (2004), *World Income Inequality Database*, www.worldbank.org

4. ALGUNOS RASGOS RECIENTES DE LAS DEMOCRACIAS ANDINAS

En los últimos tres lustros han ocurrido, en el ámbito andino, acontecimientos políticos que no favorecen la profundización de la democracia. El caso del Perú, que fue el más notorio, es descrito por Pease García (2003: 99 y 150) así:

El tipo de democracia que teníamos permitió que se instaurara un régimen autoritario mafioso que llevó al extremo el poder que de por sí tenía el presidente en la democracia delegativa peruana... la estructura de las decisiones fue dirigida por un grupo mafioso que tomaba las decisiones autoritariamente. Este grupo... realizó un desmontaje de los controles horizontales y manipuló los verticales, la corrupción se constituyó así en la otra cara del autoritarismo. La democracia delegativa fue propicia para generar un círculo vicioso: a menos controles, mayor corrupción; y al haber corrupción, la mafia, que la lidera, disuelve los controles que subsistían.

Y más adelante (382), agrega:

Fujimori desde la presidencia liquida los demás poderes [el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Contraloría, la Fiscalía de la Nación, etc.] y controles con el autogolpe del 5 de abril; tras la intervención de la OEA se genera un régimen autoritario civil-militar que construye una coalición dominante, que encabeza la dupla mafiosa Fujimori-Montesinos; y que integra a la cúpula militar recompuesta, los servicios de inteligencia... grandes empresarios, los dueños de la televisión y parte de la prensa, tecnócratas que establecen la vinculación con los impulsores del Consenso de Washington.

En Bolivia, por su parte, la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, en noviembre de 2003 –presionado por una violenta revuelta social (guerra del gas)– señala los límites del gobierno de la “democracia pactada”, que estaba vigente desde 1985, y del modelo neoliberal introducido por el propio Sánchez de Lozada, como ministro de economía del presidente Paz Estenssoro en 1985. Simultáneamente con el ocaso de los modelos político y económico, la coyuntura actual de Bolivia marca la emergencia de dos vectores

nuevos: el resurgimiento de los movimientos sociales y étnicos y la agudización de los conflictos regionales (Basset, 2004).

Una situación parcialmente similar se está presentando en Venezuela, en donde el ascenso al poder del presidente Chávez, en enero de 1999, marcó el final del modelo de democracia pactada, establecida en el Pacto de Punto Fijo que había estado vigente desde 1950. La agonía del "puntofijismo" había comenzado en marzo de 1993, con la renuncia forzada del presidente Pérez, acusado entonces de malversación de fondos. El programa impulsado por el gobierno de Chávez –que ya sufrió un intento de golpe de Estado en enero de 2002–, que se autodenomina Proyecto Bolivariano, contiene una serie de elementos que representan una ruptura con el modelo neoliberal entronizado en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), tales como las leyes de democratización de la propiedad y la producción (tierras, pesca y agricultura), participación social en la elaboración de las políticas públicas, el manejo estatal de los hidrocarburos, aumento del gasto social del Estado y autonomía de la política económica internacional.

No obstante, el proyecto de la Quinta República todavía conserva elementos de la ortodoxia neoliberal, heredados de los regímenes anteriores y no ha logrado consolidar una política social acorde con el discurso político, ni en general, un modelo de desarrollo alternativo global y coherente. Además, asociada a la idea bolivariana está la noción del papel central del estamento militar (y la unidad cívico-militar) en todo el proceso, que, junto con el carácter unipersonal del liderazgo, le dan un carácter autoritario, que no es congruente con el avance de la democracia.

Un modelo de "democracia pactada" también estuvo vigente constitucionalmente en Colombia entre 1958 y 1972, habiéndose prolongado, de hecho, hasta 1991, cuando una nueva constitución terminó con el monopolio bipartidista (partidos liberal y conservador) y amplió la participación a todas las franjas del espectro político. Colombia es una de las democracias electorales más antiguas del continente –los militares solo se han tomado el poder en dos ocasiones desde la independencia a principios del siglo XIX– y fue el país de la región latinoamericana que mejor navegó por el mar picado de la "década perdida" de los ochenta. No obstante a lo largo de toda su vida republicana,

Colombia ha sido cruelmente afectada por los conflictos armados internos. Casi una veintena de guerras civiles en el siglo XIX, y en la actualidad un ciclo de violencia política que, habiendo comenzado en los años cincuenta, es ya el más viejo del mundo, constituyen el oscuro pasivo de la democracia colombiana. El problema se agravó desde mediados de los años ochenta, de la mano con el incremento de las actividades del narcotráfico, y parece haber llegado –durante la administración Uribe– a un punto que los expertos en resolución de conflictos llaman un “empate mutuamente doloroso” (Pizarro, 2004).

Las libertades civiles y políticas en Colombia han oscilado últimamente al vaivén de la evolución de la lucha del Estado contra la insurrección armada y el narcotráfico. Al período de apertura y diálogo del presidente Pastrana (1998-2002), siguió el de “tolerancia cero” de la administración actual, que tiene, sin embargo, altos costos en términos del respeto a los derechos humanos y de subordinación de todos los objetivos de la acción gubernamental (incluida la política internacional) a la agenda de seguridad militar. Si a lo anterior se suma el proyecto de reelección inmediata del presidente Uribe, se va configurando claramente una tendencia hacia un presidencialismo “imperial”, o, por lo menos, autoritario, en el cual se desdibuja la clásica separación de poderes que constituye la médula de los sistemas democráticos (Moncayo, 2004 y Vargas, 2004).

Por ello, nada más pertinente en las actuales circunstancias de la vida colombiana que la recomendación del PNUD (2003: 397 y 398):

Parece una realidad de Perogrullo y, sin embargo, necesita explicación: la condición sine qua non de un proceso de paz es la voluntad o, cuando menos, dialogar para saber si es posible negociar. Hay quienes creen que llegar a eso supone derrotar al enemigo, vale decir, que haya capitulación en vez de acuerdo; pero aquí hablamos de acortar la guerra y de disminuir el daño, o sea de acuerdos, en alguna medida –ojalá en gran medida–, voluntarios.

Finalmente, en este somero repaso de la coyuntura política andina, haremos un breve comentario sobre Ecuador. En este país, después de la destitución del presidente Bucaram, en 1997, por “incapacidad mental para gobernar”, ha habido hasta hoy cinco presi-

dentes, dos de los cuales (Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) han sido obligados a renunciar. Todos estos gobiernos (incluido el del coronel Lucio Gutiérrez), a pesar de la creciente insatisfacción popular, han mantenido una orientación neoliberal en sus políticas económicas, que llegaron al extremo de la dolarización plena de la economía en el año 2000. Claro que la caída de los gobiernos de Sánchez de Lozada, en Bolivia, y Gutiérrez, en Ecuador, precipitada por movimientos populares, puede estar marcando el fin de los autoritarismos neoliberales elegidos por voto popular en la región.

5. CONCLUSIONES

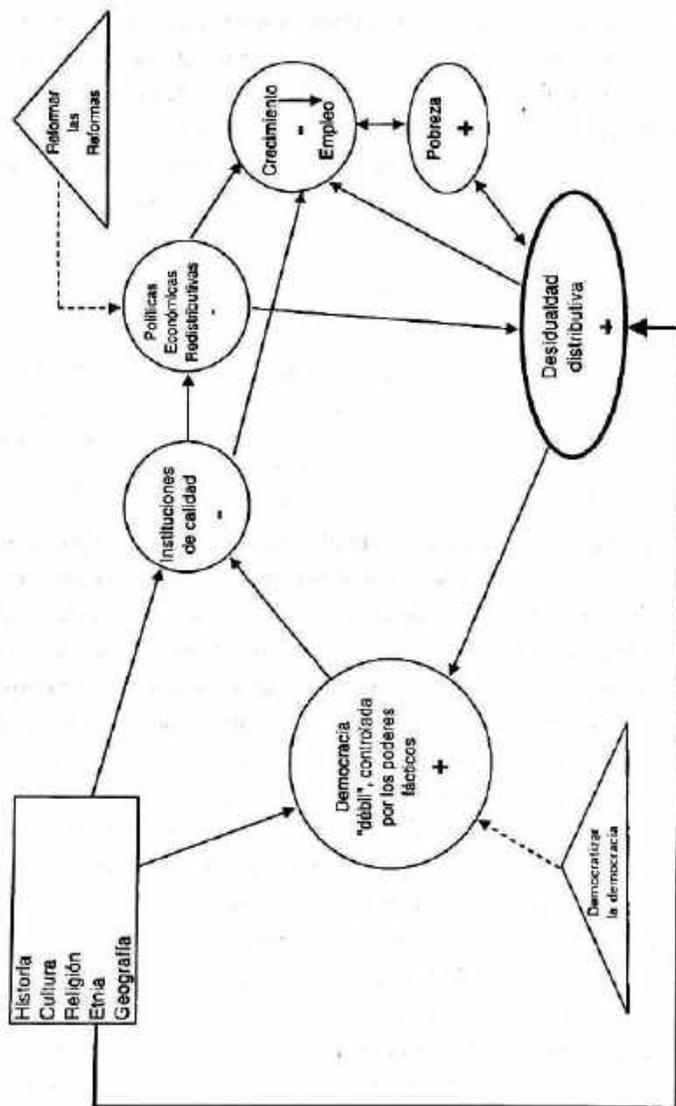
*Cuando usted ha eliminado lo imposible,
lo que queda, no importa cuan improbable,
debe ser la verdad.*

Sherlock Holmes

En este trabajo se ha mostrado cómo, en las complejas relaciones entre democracia y desarrollo económico, no hay lugar para explicaciones monocausales ni unidireccionales. Se trata, antes bien, de un intrincado circuito de causaciones circulares que se retroalimentan dinámicamente en distintos niveles y velocidades. No obstante, *el nudo gordiano parece estar en la distribución del ingreso, que es la variable con mayor impacto cruzado sobre todas las demás*. Otra conclusión importante es la de que tanto la democracia como el desarrollo económico tienen una cierta autonomía, que hace posible actuar sobre los dos procesos con relativa independencia. Es decir, los bajos niveles de ingreso no son un obstáculo insalvable para el avance de la democracia, ni el buen desempeño económico asegura, automáticamente, la profundización de la misma. El vínculo que une las dos dimensiones son las instituciones de calidad y las políticas redistributivas. Por instituciones de calidad no entendemos simplemente las ordenadas y eficientes, sino, sobre todo —en el sentido rawlsiano—, las justas. Y según Rawls (1971: cap.1), “si las instituciones básicas de la sociedad no son justas, entonces deben ser “reformadas o abolidas”. Tales ideas se exponen gráficamente en el diagrama 1.

DIAGRAMA 1

CAUSACIÓN CIRCULAR ACUMULATIVA ENTRE DEMOCRACIA DÉBIL Y CONCENTRACIÓN EN LOS PAISES ANDINOS



Fuente: Elaboración del autor.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron. 2002. *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of Modern World Income Distribution*. Quarterly Journal of Economics 118.
- . *et al.* 2004a. *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. American Economic Review, 91 (5).
- . 2004b. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. NBER Working Paper 10481.
- Aghion, Philippe *et al.* 1999. *Inequality and Economic Growth: Perspective of the New Growth Theories*. Journal of Economic Literature, Vol. XXVIII.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1996. "Income Distribution, Political Instability and Investment". *European Economic Review*, 40.
- Barreda, Miller y Andrea Costafreda. "La democracia importa, pero con base en la igualdad". En Binetti, Carlo y Fernando Carrillo (eds.). 2004. *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. BID-Unión Europea-Alfaomega. Bogotá.
- Barro, Robert. 1996. *Democracy and Growth*. Journal of Economic Growth, 1 (1).
- Basset, Yahn. 2004. "El derrumbe del modelo boliviano de gobernabilidad". En *Análisis Político*, 51. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Binetti, Carlo y Fernando Carrillo (eds.). 2004. *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. BID-Unión Europea-Alfaomega. Bogotá.
- Bobbio, Norberto. 1985. *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés. Madrid.
- Buchanan, J. y R. Tullison. 1972. *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. University of Michigan Press.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina 2003-2004*. Santiago de Chile.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper. Nueva York.
- Easterly, William y Ross Levine. 2003. *Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. Journal of Monetary Economics, 50 (1).
- Edwards, M. 1999. *Future Positive. International Cooperation in the 21st Century*. Earthscan. Londres.
- Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1997. *Factor Endowments, Institutions and Differential Growth Rates among New World Economies*. En Haber, Stephen (ed.), 1997. *How Latin America Fell Behind*. Stanford University Press. Stanford.

- _____. 2005. *Colonialism, Inequality and Long-run Paths of Development*. NBER Working Paper 11057. Cambridge.
- Estrada, Jairo (dir.). 2005. *Caracterización de la élite intelectual de las reformas estructurales en Colombia*. Estudio adelantado por el Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo de Colciencias (policopiado).
- García, Mario y Ana Paola Gómez. "Han aumentado el mercado las reformas tributarias en Colombia?" *Revista de Economía Internacional*, Vol. 7 (12), 2005.
- Gargarella, Roberto. 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Paidós. Buenos Aires.
- Gómez, Emeterio. 2003. "La unidad de la oposición". En *El Universal*. Mayo 4. Caracas.
- Grindle, Merilee. 2002. "En busca de lo político: la economía de la formulación de políticas de desarrollo". En Meier, Gerald y Joseph Stiglitz. 2002. *Fronteras de la economía del desarrollo. En futuro en perspectiva*. Banco Mundial-Alfaomega. Bogotá.
- Haber, Stephen (ed.). 2004. *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America, Theory and Evidence*. Hoover Institution Press. Publication 48.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman. Traducción en español: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós. Barcelona.
- Kaufman, Daniel. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Banco Mundial (disponible en internet).
- Krueger, A. 2004. "Why Crony Capitalism is bad for Economic Growth?". En Haber, S. (ed.). 2004. *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America, Theory and Evidence*. Hoover Institution Press. Publication 48.
- Lander, Edgardo. 2004. *Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico*. En Ceceña, Ana Esther (comp.). 2004. *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO. Buenos Aires..
- Lipset, S.M. 1959. *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. *American Political Science Review* 53.
- _____. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited". 1993 Presidential Adress. *American Sociological Review*, Vol. 59 (1).
- Macías-Aymar, Inigo. 2004. "¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia? Primeros Resultados". En Binetti, Carlo y Fernando Carri-

- llo (eds.). 2004. *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. BID-Unión Europea-Alfaomega. Bogotá.
- Maingon, Thais. 2004. *Política social en Venezuela 1999-2003*. Cuadernos del CENDES, 55. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Malavé, Héctor. 2004. *Venezuela recesiva: diagnóstico de un lustro perdido (1999-2004)*. Nueva economía, 21-22. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas.
- Metzler, A.H. y F.R. Scout. 1981. "A Rational Theory of the Size of the Government". *Journal of Political Economy*, 89.
- Moncayo C., Victor Manuel. 2004. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*. Norma. Bogotá.
- Muller, E.N. 1995a. "Economic Determinants of Democracy". *American Sociological Review*, Vol. 53 (1).
- . 1995b. "Income Inequality and Democratization, Reply to Bollen and Jackman". *American Sociological Review*, Vol 60 (6).
- North, Douglas. 1990. *Institutions, institucional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge. Existe traducción al español: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México D.F.
- . *et al.* 2002. "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs Norteamérica". En *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 12-13.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Acerca del Estado contemporáneo en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En PNUD. 2004b. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Aguilar y otros. Nueva York.
- Ocampo, José Antonio. 2004. "Economía y democracia". En PNUD. 2004b. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Aguilar y otros. Nueva York.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Cambridge.
- Paes Baros, Ricardo, *et al.* 2005. *Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica*. PNUD-IPEA-Alfaomega. Bogotá.
- Panizza, Ugo. 1999. *Political Determinants for Institutional Quality*. BID. Washington D.C.
- Pease García, Henry. 2003. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Pontificia Universidad Católica-FCE. Lima

- Persson, Torsten. 2001. "Do Political Institutions Shape Economic Policy?". NBER Working Paper, 8214.
- Phillips, Nicola. 1998. *Globalization and the Paradox of State Power. Perspectives from Latin America*. Centre for the Study of Globalization and Regionalization (Csg), University of Warwick (disponible en internet).
- Pizarro, Eduardo. 2004. "Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia". *Nueva Sociedad*, 192. Caracas.
- PNUD. 2003. *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional del Desarrollo Humano. Colombia 2005*. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá.
- . 2004b. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Aguilar y otros. Buenos Aires.
- Prats, Joan. 2004. "Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico". En Binetti, Carlo y Fernando Carrillo (eds.) (2004), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada hacia América Latina*. BID-Unión Europea-Alfaomega. Bogotá.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge.
- Rodríguez, Francisco (circa, 2003). *The Political Economy of Latin American Economic Growth*. World Bank Global Development Network Research Project.
- Rodrik, Dani. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them", NBER, Working Paper, 7540.
- Sarmiento Anzola, Libardo. 2005. "'Filantropía' de banquero y lucha contra la pobreza". En *Le Monde Diplomatique*. Edición colombiana. Año IV, N° 35. Junio de 2005. Bogotá.
- Sen, Amartya. 2000. *Development and Freedom*. Random House, Nueva York. Hay traducción al español: *Desarrollo y libertad*. Planeta. Bogotá.
- Silva Colmenares, Julio. 2004. *El gran capital en Colombia. Proyección al siglo XXI*. Planeta. Bogotá.
- Solimano, Andrés. 2003. *Governance Crisis and the Andean Region: A Political Economy analysis*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Stiglitz, Joseph. 2003. Intervención en el seminario: *Hacia una economía sostenible. Conflicto y post-conflicto en Colombia*. Organizado por la Fundación Agenda Colombia.
- Torre, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós. México D.F.
- Touraine, Alain. 1995. *¿Qué es la democracia?* FCE. México D.F.

- Vargas, Alejo. 2004. "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas". En *Nueva Sociedad*, 192. Caracas.
- Vera, Leonardo. "El balance es neoliberal". En *Venezuela Analítica*. Julio 23 de 2001 (disponible en internet <http://www.analitica.com/vc/economia/opinion/1338346.asp>).
- Weil, David. 2004. *Economic Growth*. Addison-Wesley. Boston.
- Williamson, John. 2003. *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima. El original en inglés es del mismo año: *After the Washington Consensus. Restoring Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington D.C.

X

DEMOCRACIA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO. ASPIRACIONES Y DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO*

Mauricio García Villegas

Profesor de la Universidad Nacional
de Colombia y profesor afiliado
al Institute For Legal Studies
de la Universidad de Wisconsin-Madison.

En ningún ámbito del derecho la conexión entre lo jurídico y lo político resulta tan evidente como en el derecho constitucional, y en ningún ámbito del derecho constitucional esta conexión es tan notoria como en un tipo particular de concepción, dominante en los países semiperiféricos, y según la cual las constituciones están asociadas con el progreso social y el futuro de los pueblos. Veamos.

En Colombia y algunos países de América Latina, pensamos que el destino de nuestras sociedades depende de que tengamos buenas constituciones. Por eso, ellas, las constituciones, contienen la expresión de nuestras ilusiones en una sociedad futura mejor y más justa. La vinculación entre progreso social y constitución política es algo familiar y natural para nosotros. Sin embargo, esta manera de ver las constituciones no existe en todos los países y, más aún, en la historia del constitucional, esta idea resulta relativamente escasa. Es más frecuente la concepción, según la cual, el objeto esencial de las constituciones consiste en impedir que existan abusos del poder y que, de esta manera, se preserven los derechos de las personas. Desde este punto de vista, una constitución es un documento legal

* Texto de la conferencia presentada en el Foro Temático (abierto) FESCOL-Alternativa Democrática-Polo Democrático Independiente, realizado en Cali el 27 de noviembre de 2004.

que protege los derechos de las personas que se consideran previos a la constitución misma. Nuestra visión, en cambio, está más de acuerdo con la idea de un documento político fundacional a partir del cual se crea la sociedad y que nos conecta con el futuro. El significado de la asamblea constituyente es diferente en ambos casos: en la última de estas visiones, se trata de un acto que tiene sentido en tanto ratifica una realidad política que se consolidó con una revolución. En la primera visión, en cambio, la asamblea, y con ella la constitución, es la que convierte una realidad estable en revolucionaria. En el primer caso, la constitución conserva lo que se logró en una revolución; en el segundo, la constitución es algo así como una revolución en acto.

Usaré la expresión *constitucionalismo aspiracional* para referirme a la concepción que liga constitución con progreso y que puede ser rastreada a partir de Rousseau y del movimiento jacobino en la Revolución Francesa. Para referirme a la concepción que asocia constitución con protección del statu quo usaré la expresión *constitucionalismo preservador*.

Debo advertir, en primer lugar, que esta distinción tiene un carácter más analítico que descriptivo. En la práctica, todas las constituciones se mueven en esta frontera difusa entre el derecho y la política. Existe todo un espectro de casos con una estructura discursiva más cercana al mundo de lo político y aquellas con una estructura discursiva más afín a lo jurídico. Hay que advertir, además, que esta distinción es propia de un punto de vista externo o sociológico del derecho constitucional. El punto de vista interno propio de la dogmática constitucional tiende, como es natural, a no ver en las constituciones más que normas jurídicas. Sin embargo, aquí también hay debate entre los jueces y abogados. Algunos estiman que todo lo que está en las constituciones tiene fuerza normativa y, por lo tanto, no hay normas que puedan ser consideradas como simples aspiraciones políticas. Otros, en cambio, consideran que las constituciones que se empeñan en lograr el progreso social a través de principios y derechos sociales, por lo menos en ese aspecto, son simple retórica política y que deben ser desatendidas por los jueces.

En este ensayo analizaré, en primer lugar, algunas características del constitucionalismo aspiracional (1); posteriormente explicaré algunos beneficios y riesgos de este tipo de constitucionalismo (2); enseguida me concentraré en las críticas de las cuales el constitucionalismo aspiracional es hoy objeto (3) y, finalmente, haré una defensa prudente del constitucionalismo aspiracional (4).

1. CONSTITUCIONALISMO Y PROGRESO SOCIAL

Dada la importancia que tiene el constitucionalismo aspiracional en América Latina y, particularmente, en Colombia, en lo que sigue me concentraré en su caracterización. En primer lugar, este constitucionalismo prospera sobre todo en situaciones en las cuales existe una gran inconformidad con el presente y una fuerte creencia en las posibilidades de un futuro mejor. Un buen ejemplo de esto fueron las primeras dos constituciones de la Revolución Francesa (1791 y 1793), cuyo contenido fue en buena parte impulsado por las condiciones de pobreza y la esperanza en el cambio social. Son estas las condiciones que suelen predominar en los países periféricos y semiperiféricos. El constitucionalismo preservador, en cambio suele prosperar en contextos sociales y políticos en los cuales han sido garantizadas condiciones básicas de progreso social y estabilidad institucional. Desde luego, los casos intermedios no están del todo excluidos: constituciones preservadoras pueden surgir en los países periféricos y también, aunque esto parece menos probable, constituciones aspiracionales pueden aparecer en países centrales.

La segunda característica del constitucionalismo aspiracional consiste en que busca la efectividad fáctica, y no solo jurídica, de sus normas. Jurídicamente, este carácter se revela en el hecho de que las normas que consagran sus principios, valores y derechos sociales no son consideradas como meras formulaciones retóricas, sino como normas llamadas a tener efectos inmediatos. Para garantizar esta efectividad las constituciones contemplan diferentes mecanismos entre los cuales el más sobresaliente es el control que hacen los jueces de las leyes y los actos administrativos. La confianza en la labor de los

jueces, con frecuencia, está ligada al descrédito del poder legislativo y a la percepción de que las normas progresistas pierden su aliento cuando llegan a los órganos de decisión legislativa.

Políticamente, la búsqueda de la efectividad normativa se manifiesta en una judicialización de la política económica acompañada de una politización de la justicia económica. La pretensión judicial de hacer efectivos los derechos consagrados en la constitución acarrea conflictos institucionales importantes entre las ramas del poder público y, particularmente, entre las instancias de representación democrática y las encargadas de definir y aplicar los presupuestos públicos, por un lado, y los jueces encargados de proteger los derechos sociales consagrados en el texto constitucional, por el otro.

La tercera característica de las constituciones aspiracionales es la siguiente: ellas requieren de algo más que su simple desarrollo legal o jurisprudencial para ser efectivas. Requieren al menos dos fuentes adicionales de apoyo, localizadas por fuera de la burocracia institucional. La primera de ellas es el compromiso de los movimientos sociales, la opinión pública y, en general, las fuerzas políticas que apoyaron la promulgación de la constitución o que apoyan su aplicación efectiva. Parafraseando a Donald Kommers, podríamos decir que se necesita un "constitucionalismo militante" con claros apoyos políticos por fuera del aparato institucional. Solo de esta manera las constituciones y las cortes constitucionales, que promueven su aplicación efectiva, pueden hacer frente con éxito a las tensiones internas que amenazan con frenar los impulsos de cambio social e institucional que ponen en marcha estas constituciones. Sin estos soportes políticos la Constitución y la corte pueden ser neutralizadas por mayorías políticas reacias al cambio o ser objeto de reformas conservadoras que eliminen toda esperanza de cambio, a través de la Constitución. Dicho en otros términos, esto significa que las constituciones aspiracionales logran cambios sociales en la medida en que dichos cambios estén impulsados, sino por una revolución previa, por lo menos por un gran movimiento social y político que acompañe y exija el desarrollo de los postulados constitucionales. En segundo lugar, estas constituciones necesitan de la consolidación de una nueva cultura jurídica sobre la

protección de los derechos que no solo transforme la educación legal en las facultades de derecho, sino que imponga una nueva dogmática jurídica y unos nuevos parámetros interpretativos, de tal manera, que se modifique la visión tradicional que se tiene de los derechos y de su aplicación.

2. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL CONSTITUCIONALISMO ASPIRACIONAL

La caracterización hecha hasta el momento pone de presente los enormes desafíos que las constituciones aspiracionales enfrentan y las fuertes tensiones sociales e institucionales que desencadenan. Se trata, pues, de todo, menos de un asunto indiferente para el desarrollo institucional y, menos aun, para el debate político y constitucional. La adopción de una constitución de este tipo suscita enormes pasiones de toda clase, las cuales se reproducen y, a veces, se refuerzan con la interpretación judicial que se hace de dicha constitución por parte de los tribunales. Lo primero que hay que decir es que la valoración de una constitución aspiracional es pues un asunto álgido. Para enfrentarlo, comencemos por diferenciar algunas de sus ventajas y desventajas más aparentes.

La adopción de este tipo de constituciones tiene tantos beneficios como riesgos. A continuación identifico a los unos y a los otros. Para ello adoptaré un punto de vista progresista y favorable al cambio social en América Latina, a partir del cual se aprecia cómo las ventajas y las desventajas de estas constituciones se encuentran conectadas con la existencia o la ausencia de lo que he denominado "constitucionalismo militante". Los beneficios suelen producirse en entornos en los cuales las fuerzas políticas acompañan el desarrollo de la constitución mientras los riesgos tienen lugar cuando esto no sucede.

BENEFICIOS

En primer lugar, las constituciones aspiracionales mantienen viva la percepción política de que el cambio social es posible, lo cual es importante en sociedades que mantienen una considerable insatis-

facción con el presente. Las constituciones destinadas a preservar el statu quo en sociedades en las cuales la situación social y política es considerada como inaceptable, por la gran mayoría, son por lo general impuestas por una élite gobernante a la cual le conviene que las cosas permanezcan como están. Así pues, en la medida en que el cambio social es favorable a la gran mayoría, las constituciones aspiracionales de los países semiperiféricos son una expresión democrática.

Ligado a este punto, parecería que, por lo menos en algunos casos, el constitucionalismo aspiracional crea una conexión simbólica fuerte con los movimientos sociales. En ocasiones estos últimos encuentran en la constitución y, en especial, en la jurisprudencia progresista de la Corte Constitucional, una especie de estandarte político a partir del cual articulan mejor sus luchas políticas y la defensa de sus derechos. Esto es importante en América Latina, en donde los sistemas políticos y la representación funcionan de manera tan deficiente. Bajo ciertas circunstancias, las cortes constitucionales pueden propiciar prácticas emancipatorias en la medida en que, por un lado, ordenan la protección efectiva de los derechos de los excluidos y, por el otro, crean la conciencia, en los actores políticos marginados, de que la superación de sus condiciones de exclusión pueden ser remediadas. Las cortes constitucionales adquieren una dimensión constitutiva importante en virtud de la cual crean, ayudan a crear y fortalecen la identidad de los sujetos políticos. Esto es particularmente importante en el caso de los llamados *Nuevos Movimientos Sociales* que reivindican derechos generalmente asociados con la cultura y la identidad.

En segundo lugar, es de esperarse que estas constituciones no queden reducidas a su mera eficacia simbólica. Toda constitución, incluso aquellas más políticas y retóricas, debe producir efectos reales e inmediatos si quiere mantenerse en pie y no aparecer como una mera fachada del poder político. La promulgación de una nueva constitución produce un ambiente político nuevo que no puede ser mantenido si la constitución no tiene al menos un grado mínimo de eficacia material. La retórica legal del cambio social posee límites que resultan de la necesidad, que las autoridades tienen, de produ-

cir cambios que permitan mantener la legitimidad política requerida por los gobernantes.

RIESGOS

En primer lugar, el constitucionalismo aspiracional puede fomentar una percepción desmesurada de las capacidades que realmente tiene la Constitución para propiciar cambios sociales. Esta sobredimensión constitucional puede propiciar una actitud pasiva de los individuos y de los grupos sociales, y oscurecer el papel que estos tienen en la definición de su propio destino y las posibilidades de transformación social. La reducción de las esperanzas de cambio en el desempeño de las constituciones y, en general, de las fórmulas institucionales es usual en sociedades débiles que confían su futuro y su desarrollo a Estados "fuertes". Allí donde las clases sociales y los conflictos entre ellas han sido históricamente fuertes —como, por ejemplo, en Gran Bretaña— la democracia ha obtenido una gran estabilidad. Por el contrario, como señala Alain Toraine, en casos en los cuales el Estado se convierte en el agente principal de la modernización —como, por ejemplo, en Francia o en América Latina— las democracias siempre han sido débiles y puestas en tela de juicio por la acción política. Volveré sobre este punto al final de este ensayo.

El segundo riesgo se origina en el hecho de que este tipo de constitucionalismo puede propiciar una situación de reforma cuasipermanente, sobre todo allí en donde los sistemas políticos son muy débiles y los gobiernos tienen un déficit de legitimidad, lo cual es común en América Latina. La reforma constitucional se convierte, entonces, en el remedio que los gobiernos buscan para contrarrestar la falta de maniobra política, que resulta de la debilidad de los partidos, de la representación política y del sistema político en general. La producción de derecho progresista es, con mucha frecuencia, un mecanismo del poder político destinado a incrementar la legitimidad más que a proteger los derechos que allí se consagran. Así ha sucedido con mucha frecuencia en Colombia: mientras más limitado es el margen de maniobra política de los gobiernos y más incontrolable es la violencia, más inclinados están estos gobiernos a

tratar dichos problemas, de manera tal que el énfasis institucional se ponga en la legitimación, la comunicación y el uso simbólico del derecho y no en la obtención de resultados. En estos contextos críticos, la producción e implementación de normas da lugar a una reconstrucción de los problemas sociales y a un escape político hacia terrenos en los cuales los gobiernos pueden obtener mayores ventajas o simplemente atenuar los efectos perversos de su incapacidad política. El déficit de legitimidad, derivado y causado a la vez por la ineficacia instrumental del Estado, se compensa parcialmente con el aumento de la comunicación a través de la producción de discursos legales como respuestas a las demandas sociales de seguridad, justicia social y participación.

El tercer riesgo consiste en que este tipo de constitucionalismo, puede propiciar una devaluación del derecho y del estado de derecho en beneficio de las soluciones simplemente políticas. Demasiado énfasis en los fines, los valores y los principios constitucionales, que consagran un futuro social mejor, pueden generar una subestimación de los derechos en el presente y de los procedimientos jurídicos ordinarios. Esto se manifiesta en la creencia de que es solo la política y no el derecho lo que importa. Hay aquí un curso paradójico de los hechos y las percepciones políticas que va de la debilidad del sistema político como tal a su exaltación desmesurada por las vías del derecho constitucional. Este riesgo también está ligado al uso flexible del derecho, muy común en América Latina desde los tiempos de la Colonia, cuando las normas provenientes de España debían ser amoldadas y adaptadas a las condiciones particulares por las autoridades locales. Las autoridades republicanas reprodujeron esta práctica de tal manera que los textos constitucionales, depositarios de los más avanzados principios democráticos y civiles e impecablemente copiados de modelos foráneos, pudieran convivir con realidades sociales, en buena parte, dominadas por el patrimonialismo, el gamonalismo y la jerarquización social.

3. EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO ASPIRACIONAL

El constitucionalismo aspiracional no es ni mucho menos objeto de una aceptación pacífica por parte de las diferentes visiones políticas que operan hoy en día en América Latina. Sus principales opositores se inspiran en teorías económicas del derecho, particularmente en dos corrientes de pensamiento que han tenido gran influencia en las últimas décadas en los Estados Unidos: *Law and Economics* y el *New-Institucionalism* económico. A pesar de la diversidad de autores y perspectivas que participan en estos movimientos, todos comparten una idea central sobre el derecho constitucional y es la siguiente: las decisiones judiciales no solo correctas, sino también justas son aquellas que eliminan los problemas de interpretación en los derechos y así reducen los costos de negociación —evitando que las tensiones redistributivas tengan éxito— y, por esa vía, aumentan la riqueza social. La explotación de los recursos económicos, sostienen, debe hacerse de tal manera que exista una maximización de la satisfacción humana, medida por la voluntad agregada de los consumidores de pagar por bienes y servicios. De acuerdo con esto, los jueces constitucionales deben decidir según un principio de maximización de la riqueza (*welth maximisation*). La eficiencia del mercado se convierte, según esto, en el parámetro legítimo para resolver las tensiones que se presentan entre los derechos fundamentales.

Estas ideas sirven a sus promotores en América Latina para atacar el corazón del constitucionalismo aspiracional y, en particular, el tratamiento que este da a los derechos sociales como derechos judicializables. En su opinión, la consagración que la constitución hace de los derechos sociales sólo tiene un carácter simbólico o, en el mejor de los casos, "programático". El constitucionalismo aspiracional, según esta visión, termina cuestionando y haciendo inciertos los derechos de propiedad y de libertad clásicos y, por lo tanto, termina operando en contra del mercado, del desarrollo y, en último término, de la equidad. La única vía factible para la consagración de los derechos sociales, consiste en que el legislador, a partir de un debate democrático, decida cuándo existen los recursos sufi-

cientes para que el Estado se comprometa a proteger los derechos sociales.

El tema de la judiciabilidad de los derechos sociales adquiere matices especialmente intensos hoy en día en el constitucionalismo aspiracional. Ello resulta de la dificultad de conciliar una constitución muy progresista, en materia de derechos sociales, con una realidad social colmada de necesidades e injusticias. La tutela de derechos sociales suscita polémica en muchos otros países. La judicialización de los derechos sociales plantea un problema de interpretación singular que consiste en la evaluación de los medios para lograr el fin constitucional propuesto. En efecto, mientras que en los derechos de libertad, o derechos negativos, la simple acción u omisión del Estado es, por lo general, un elemento suficiente para determinar la violación o la protección del derecho, en los derechos sociales se requiere de la evaluación de las acciones de protección —que pueden ser múltiples y variadas— para emitir un juicio de eficacia. Mientras en los derechos de libertad los problemas de realización resultan, por lo general, de obstáculos jurídicos, en los derechos sociales, tales problemas provienen casi siempre de obstáculos fácticos. ¿Cómo determinar cuáles prestaciones son las requeridas por el derecho social? Esta dificultad hace de los debates propios de la aplicación de los derechos sociales asuntos directamente ligados a la justicia distributiva y, por ende, a la actividad política. De ahí el problema que se origina en la atribución judicial —prevista por el constitucionalismo aspiracional— de interpretar y proteger tales derechos, incluso, en ocasiones, en contra de lo previsto por las mayorías políticas en las disposiciones legales.

EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES EN COLOMBIA

La Corte Constitucional ha defendido la posibilidad de que los derechos sociales sean protegidos por los jueces por la vía indirecta. La Corte diferencia entonces entre derechos fundamentales y otros, como los derechos sociales, que solo resultan protegidos por conexidad con aquellos. Para que un derecho social sea protegido se requiere que la desprotección, que se invoca ante el juez, implique la afectación de otro derecho que se considera fundamental y

de aplicación inmediata, como es el caso, por ejemplo, de los derechos a la vida, a la salud, o a la dignidad humana.

La reacción contra el constitucionalismo aspiracional no se ha hecho esperar. Así, por ejemplo, Sergio Clavijo ha sostenido con insistencia que el modelo de decisiones políticas eficientes es el clásico de la división de poderes, entendiendo por este la separación y diferenciación entre los poderes —no el control recíproco—, tal como lo concebía la tradición jurídica de la Revolución Francesa de 1789. El gran problema de la constitución de 1991 es que toma partido en la definición de las discrepancias económicas en detrimento del Congreso. En igual sentido, Hugo Palacios Mejía sostiene que el gran problema de la Corte Constitucional consiste en que, “en su tropicalismo”, toma decisiones que “ocasionan que la sociedad colombiana sea ineficiente”, es decir, que todos los colombianos obtengamos menos bienes y servicios de los que podríamos obtener si ella no interviniera o interviniera de otra manera. Por su parte, Salomón Kalmanovitz se alarma de que, en Colombia, no se cumplan los contratos y proliferen el engaño. Entre tanto la justicia, “que debe ser el garante de los derechos de propiedad y de los contratos, está vulnerando estos mismos contratos firmados entre los ciudadanos, lo que conduce a la conducta ventajosa de muchos de los actores y, por lo tanto, a altísimos costos de transacción que operan como un pesado lastre sobre el crecimiento económico del futuro”. De acuerdo con esta perspectiva debe haber reformas encaminadas a mejorar la seguridad jurídica, lo cual implica garantías constitucionales a la propiedad y a la libertad económica, así como reglas de juego estables que no sean afectadas por impulsos populistas o socialistas.

Pero no solo este tipo de reformas constitucionales son importantes. El principio de maximizar la satisfacción de las preferencias en la aplicación del derecho conduce, también, a una reforma judicial que, además de eliminar el activismo judicial en materia de derechos sociales, haga cambios en el sistema penal, encaminados al aumento de las penas y a la disminución de la impunidad. Los agentes económicos deben ser protegidos en su persona y en sus bienes, lo cual crea la necesidad de que la justicia penal controle las manifestaciones de violencia y evite los atentados contra la propiedad y

la integridad física. El fortalecimiento del sistema penal es entonces prioritario, sobre todo en países como Brasil o Colombia en donde existe tanta inseguridad.

Hasta 1998 la protección de derechos sociales por vía judicial, no obstante el carácter progresista de la jurisprudencia, no trajo consigo mayores conflictos entre jueces y funcionarios de las otras ramas del poder público. El número de decisiones de tutela, por derechos sociales en sentido estricto que fueron concedidas, no superaba el 2%, de tal manera el activismo judicial sólo aparecía como algo inaceptable para los más aguerridos opositores del constitucionalismo social. Desde 1998 la situación cambia dramáticamente debido al aumento extraordinario de demandas de tutela por derecho a la salud contra el Instituto de los Seguros Sociales-EPS. De 2.999 demandas contra el Instituto se pasó a 10.771 en 1998. Los costos se multiplicaron por tres: mientras en 1998 se necesitaron 4.793 millones de pesos, en 1999 fueron requeridos 15.878 para responder a la demanda de salud por tutela.

Esta jurisprudencia de la Corte desencadenó, a partir de 1999, severas críticas contra la Corte Constitucional. Estas objeciones despiertan especial entusiasmo entre quienes defienden los beneficios de la economía de mercado y de la separación clásica entre los poderes del Estado, de tal manera que se facilite la predecibilidad de las reglas de juego económicas. Según esta concepción, los derechos sociales que consagra la constitución limitan la actuación de los jueces al desarrollo de programas decididos de conformidad con el proceso democrático, y consagrados en leyes. Los más radicales estiman, incluso, que los textos constitucionales que consagran derechos sociales no generan obligación alguna para el Estado y, por lo tanto, no contemplan derechos sino meros ideales.

Del conjunto de críticas lanzadas contra la Corte sobresalen cuatro objeciones íntimamente relacionadas entre sí: 1) Los costosos tratamientos ordenados, por medio de la tutela, para salvar unas pocas vidas, drenan recursos que podrían ser utilizados más eficientemente para ampliar la cobertura de la salud a los sectores más pobres de la población. De esa manera, la Corte estaría produ-

ciendo decisiones que, por concentrarse en la protección de individuos de manera aislada, no tendría en cuenta los problemas de inequidad que resultan una vez se relacionan los recursos disponibles con las necesidades. 2) Esta inequidad resultaría de asignarle a los jueces una función que no les corresponde, como es la de decidir sobre la repartición de los recursos estatales. Los jueces, al no tener una visión de conjunto de las necesidades de salud de la población, repartirían los recursos de manera arbitraria. 3) Las sentencias de la Corte desconocen la necesidad de llevar a cabo un debate democrático sobre el alcance del derecho a la salud. 4) En una sociedad pobre, como la nuestra, los tratados internacionales sobre la materia solo exigen que esos derechos se realicen de manera progresiva. Mientras no pueda satisfacerse integralmente el contenido de todos los derechos sociales, la sociedad debe tomar decisiones trágicas, como reducir los recursos para enfermedades de alto costo a fin de ampliar los programas de salud básica.

La Corte y sus defensores han respondido a esas objeciones con una defensa vigorosa de la llamada "cláusula de inmunidad de los derechos fundamentales". Según esta cláusula los derechos fundamentales son derechos subjetivos que la Constitución reconoce, y lo hace por su enorme importancia para amparar la dignidad de las personas y para proteger incluso el propio procedimiento democrático. Al amparar los derechos sociales de las personas cuando su desprotección conlleva una afectación de la vida digna, los jueces solo están cumpliendo con el deber de aplicar una constitución que, en esta materia, es clara y enfática. Suponer que la realización de esos derechos se encuentra sujeta a una negociación política o a la disponibilidad de recursos es acabar con el sentido normativo que la constitución le otorga a la protección efectiva de la vida digna. Es a los poderes legislativo y ejecutivo a quienes corresponde resolver los problemas presupuestales y otros problemas que resultan de la protección de tales derechos. Esto supone que es la realidad social y económica la que debe adaptarse a la nueva constitución y no a la inversa. El impacto económico de las decisiones –sostienen– no es un argumento que justifica la no protección de estos derechos. Las consecuencias económicas de los fallos son el precio que se debe

pagar por la realización de un Estado Social de Derecho en una sociedad con tantas carencias como la nuestra.

Algunos defensores de la Corte comparten, en abstracto, este punto de vista pero asumen una opinión más moderada por razones prácticas. En su opinión, los jueces son incapaces políticamente de producir semejante revolcón económico; es decir, aquel que se requiere para adecuar el constitucionalismo aspiracional a la realidad social. Las cortes constitucionales están en una posición de relativa debilidad respecto de los órganos de representación política del Estado y, por lo tanto, un activismo demasiado agresivo, que ponga en tela de juicio la estructura de poder político y económico, puede conllevar una reacción contra la corte a partir de la cual se produzca una reforma que limite sus funciones o incluso elimine el control de constitucionalidad. De otra parte —sostiene esta posición pragmática—, puede haber distintas formas de protección judicial de los derechos sociales. Quienes se oponen a la jurisprudencia de la Corte en esta materia desconocen el hecho de que se oponen a un tipo específico de judiciabilidad de derechos sociales y que, en consecuencia, podrían, eventualmente, estar de acuerdo con otro tipo de protección judicial en la cual se eviten las consecuencias perjudiciales que ellos critican. En opinión de estos autores, el debate no parece haber dejado claro que quienes defienden la tutela por derechos sociales no tienen que ser defensores incondicionales de toda la jurisprudencia de la corte constitucional en esa materia.

4. DEFENSA PRECAVIDA DEL CONSTITUCIONALISMO ASPIRACIONAL

UNA MIRADA DESDE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Una visión sociológica del derecho es por lo general una visión escéptica, cuando no crítica, de los contenidos y postulados del derecho. El punto de vista jurídico es también, con frecuencia, displicente, cuando no enemigo del punto de vista sociológico sobre el derecho. Sin embargo, el diálogo entre ambas miradas no solo es posible sino de una gran utilidad para ambas disciplinas, como lo

demuestra la sociología clásica. A continuación presento algunas ideas sociológicas que pueden contribuir a una mejor comprensión de los fenómenos constitucionales y, por esta vía, a una mejor evaluación del constitucionalismo aspiracional.

Lo primero es una advertencia proveniente de la teoría social. Una mirada sociológica de la constitución alerta contra los peligros teóricos de dos visiones opuestas sobre la relación derecho-realidad social. La primera de ellas la podríamos denominar internalista –siguiendo lo dicho por Lawrence Friedman– y consiste en explicar la evolución del derecho a partir del resultado de sus debates internos y de las ideas que van triunfando en tales debates. La segunda, que puede ser denominada materialista, estima que el derecho nada tiene para aportar al cambio social debido a que depende por completo del contexto en el cual se inserta. La visión liberal del derecho, por lo general, adopta una perspectiva intelectualista mientras que la visión marxista del derecho suele adoptar una perspectiva social materialista. Sin embargo, quienes defienden los postulados de *Law and Economics*, no obstante tener una posición opuesta al marxismo, asumen también una perspectiva social de tipo materialista. En todo caso, intelectualistas y materialistas ven en el derecho, y en los derechos, instrumentos, herramientas, que sirven para manipular una realidad externa: o bien se supone que el derecho o los derechos construyen la realidad social que quieren a partir de la simple creación de normas (liberalismo jurídico); o bien se cree que ellos son herramientas a través de las cuales la clase alta logra dominar a las demás (marxismo), o bien se estima que ellos son el mero resultado del mercado económico y de la negociación entre las partes (*Law and Economics*).

El instrumentalismo es, pues, una perspectiva epistemológica según la cual existe una realidad social externa e independiente de los sujetos o de las instituciones, la cual puede ser conocida y manipulada por los actores sociales y las instituciones, en este caso por el Estado y por el derecho. Dicho instrumentalismo no solo es muy cuestionable desde el punto de vista teórico, sino que desde el punto de vista de su utilidad práctica resulta, paradójicamente, poco eficiente, debido a que, al menos en nuestro medio, se desconocen las

condiciones de posibilidad de las instituciones en contextos de hibridación social, cultural e institucional como la nuestra. La historia política e institucional de América Latina es la historia de la recepción infructuosa de ideas y modelos foráneos que terminan produciendo resultados insatisfactorios, tan insatisfactorios como los resultados derivados de la aplicación de modelos opuestos, fundados en una supuesta naturaleza social latinoamericana única e incontaminada. Sin duda las diferencias entre la cultura institucional española y la inglesa influyeron en la suerte de sus respectivas colonias; también lo hicieron instituciones diferentes y gobernantes con estructuras mentales distintas. Sin embargo, esto sólo es parte de la historia: la cultura y las instituciones importadas prosperaron en cada región en la medida en que respondieron mejor a una red de poderes y a una estructura social de dominación. No resultaba fácil importar ideas e instituciones liberales desde una situación dominada por pequeños y medianos propietarios de origen europeo, creyentes en un sistema religioso comunitario y descentrado, y ubicados en tierras promisorias —como fue el caso de los Estados Unidos— para ser aplicadas en territorios inhóspitos, habitados por grupos sociales con visiones del mundo opuestas y regidas por un estado de tipo corporativo, en donde la Iglesia, los latifundistas y el ejército lograban amoldar las instituciones a sus intereses. Sostener —como lo hacen los voceros latinoamericanos del neoinstitucionalismo— que fueron las instituciones y la cultura española las que determinaron nuestra suerte es, por lo menos, una simplificación del problema que oscurece el hecho de que, en buena parte, fueron las clases poderosas las que adaptaron las instituciones a sus intereses: las élites criollas que importaron las ideas liberales fueron las primeras en hacer uso de limitaciones informales o culturales para defender una estructura económica que les resultaba conveniente.

En los últimos cuarenta años, la teoría social y la filosofía han hecho grandes esfuerzos por evitar el instrumentalismo propio de estas dos visiones. En lugar de concebir la relación entre el sujeto y el objeto —o entre la acción social y las estructuras— como elementos separados, se conciben como elementos interdependientes, constitutivos. Ni el sujeto o las instituciones son externas al objeto y, por lo

tanto, no pueden manipularlo como se manipula una herramienta, ni el sujeto o las instituciones están simplemente determinados por una realidad que los manipula a su antojo. No hay nada en la relación entre ambos elementos que sea externo a la relación misma y, por lo tanto, todo es construido dentro de ella misma. En los términos de Bourdieu, el sujeto está tan "mundanizado" como el mundo "subjetivizado". Lo mismo pasa con la relación entre la acción social y las estructuras sociales. Entre ellas existe una relación de incidencia recíproca sin elementos externos o no influenciados por dicha relación.

La crítica al instrumentalismo conduce al énfasis en los contextos sociales en los cuales se insertan las constituciones y, por lo tanto, la necesidad de hacer investigación empírica para ver, en cada caso, la manera en que norma y realidad se constituyen recíprocamente y, a partir de allí, enfrentar el problema del diseño institucional. Esta tarea va en contravía de la ilusión liberal según la cual instituciones que han tenido éxito en un país pueden ser pura y simplemente trasplantadas a otro para obtener los efectos conseguidos en el país de origen. De hecho, la institución "trasplantada" resulta de tal manera afectada y modificada por el nuevo contexto, que se convierte en otra cosa, en otra realidad institucional. El primer paso del diseño constitucional es pues el estudio del contexto social en el cual este se inserta. Esto es aún más necesario en el caso del constitucionalismo aspiracional, caracterizado por mantener una gran distancia entre lo normativo y la realidad social.

Veamos el caso de Colombia. Allí existen grandes obstáculos para la realización de los postulados constitucionales. Uno de ellos es la ausencia de un Estado consolidado y con capacidad de ejercer aquello que Hobbes llamaba el *imperium* en todo el territorio nacional y respecto a todos sus actores sociales. Otro, es la existencia de una sociedad con grandes desigualdades sociales, de tal manera que casi una tercera parte se encuentra excluida social, económica y políticamente. La cultura clientelista en el sistema político es, sin duda, otro obstáculo. Ya se ha visto lo difícil que es hacer cumplir una constitución cuando no se cuenta con un sistema de representación política adecuado. El control que ejercen los Estados Unidos

sobre la política criminal en Colombia también es un factor que afecta la autonomía del texto constitucional. Es muy probable que estos factores negativos hubiesen empeorado si la constitución de 1991 no hubiese sido promulgada. Algunos problemas del sistema judicial, por ejemplo, serían mucho más graves hoy en día si la acción de tutela no existiera. Sin duda la carta de derechos actual contrasta con la anterior y atenúa una larga tradición constitucional que se contentaba con que los derechos fundamentales fueran meras declaraciones simbólicas en espera de un futuro mejor. Pero todo esto es claramente insuficiente. La distancia entre el texto constitucional y las realidades sociales sigue siendo demasiado grande como para poder decir que Colombia es un país regido por una constitución.

5. EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS

Si el constitucionalismo aspiracional centra buena parte de sus esperanzas de cambio social en los jueces, las preguntas que debemos hacernos son: ¿En qué medida las decisiones judiciales progresistas pueden engendrar cambios sociales significativos?, ¿es la lucha jurídica ante los tribunales una estrategia provechosa para los movimientos sociales y para la izquierda política?, ¿es el derecho una herramienta eficaz para la emancipación social? Estas preguntas orientaron el debate sobre jueces y cambio social que tuvo lugar durante la década de los ochenta en los Estados Unidos. Durante la década de los setenta, buena parte de la lucha política estaba dirigida al logro de reformas jurídicas o de decisiones judiciales que pudieran operar como obstáculos contra la discriminación. Esta estrategia se conoció como el *Civil Rights Movement*. Una década más tarde, los académicos se enfrentaron en la evaluación de esta experiencia (*civil rights experience*). De una parte, estaban aquellos autores que, desde la sociología del derecho, defendían la idea de que, a través de las decisiones judiciales, podían lograrse cambios sociales significativos. En contra de esta posición, los estudios críticos del derecho sostuvieron posiciones escépticas frente a las luchas jurídicas. En opinión de los críticos la lucha por los derechos civiles no dio los frutos esperados.

Sin embargo, no todos los críticos pensaron lo mismo; hubo dos posiciones: una radical y otra moderada. Los más radicales defendieron la idea de que la estrategia jurídica era una ilusión. En efecto, por un lado, debilitaba la lucha política contrahegemónica, al desviar la atención hacia el proceso jurídico de reforma, y, por el otro, su eficacia colectiva terminaba siendo mínima dado el carácter individualista de los derechos. Los críticos moderados, en cambio, consideraron que, no obstante la existencia de una tendencia prevaleciente hacia la dominación, el derecho, por lo menos en algunos eventos, podía favorecer a los movimientos sociales. Robert Gordon, por ejemplo, sostenía que "las categorías, principios y retórica del derecho y de la argumentación jurídica ofrecen verdaderos recursos para obtener algunas ventajas en lo referente al cambio social". En su opinión, la expedición de leyes no siempre ha beneficiado a los capitalistas; también, aunque en menor medida, ha beneficiado a trabajadores, mujeres, pobres, etc.; los marginados pueden, eventualmente, revertir el fin de la retórica jurídica en su propio beneficio. Este es, pues, un asunto abierto a la investigación que no puede ser decidido de antemano con una generalización teórica. Acordes con esta opinión, los nuevos críticos de los años noventa creen que las reformas legales de tipo social y contra la discriminación pueden ser un mecanismo útil de la lucha política. Esta posición es generalmente sostenida por defensores de minorías y por los llamados estudios de conciencia jurídica. En su opinión la incidencia social de las decisiones judiciales progresistas es un fenómeno complejo que ha sido visto de manera simplista. Según estos nuevos autores las decisiones judiciales progresistas no pueden ser catalogadas de antemano ni como mera manipulación ideológica ni tampoco como simple prueba de un cambio social.

En América Latina, el debate derecho-cambio social se plantea en términos menos instrumentales que en los países centrales, es decir, menos ligados a la lógica que encadena propósitos jurídicos, medios y resultados. Este hecho tiene varias explicaciones: la primera se origina en que, en América latina, la distinción clásica entre Estado y sociedad civil –tanto como otras distinciones de allí derivadas: derecho/sociedad, público/privado, derecho/política– suele ser

aún más problemática de lo que es en los países centrales y, en consecuencia, la autonomía del discurso jurídico respecto de otros discursos sociales e institucionales suele ser más precaria. El derecho, y particularmente el derecho público, tiene una menor autonomía relativa respecto del sistema político. Lo jurídico adquiere, en buena parte, la dinámica de lo político, de tal manera que se presenta una especie de isomorfismo entre discursos políticos que responden menos a la representación de intereses sociales que a meros debates ideológicos, y normas jurídicas que obedecen menos a las necesidades técnicas de regulación social que a necesidades políticas de legitimación institucional. La segunda razón es más específica y está directamente ligada con la anterior, y consiste en que, en estos países, el derecho estatal es un instrumento de incidencia social más precario de lo que suele ser en los países centrales. Dos hechos ponen de presente dicha precariedad. Por un lado, la marcada diferencia que existe entre el derecho escrito (*law-in-books*) y el derecho aplicado (*law-in-action*); buena parte del derecho escrito o bien fracasa, en términos instrumentales, o bien es creado con el objeto de cumplir propósitos diferentes a aquellos para los cuales fue concebido. El segundo hecho es el del pluralismo jurídico, esto es el de la existencia de múltiples fuentes oficiales y no oficiales de regulación, las cuales, con frecuencia, se relacionan en complejas interpretaciones.

Si bien el debate no se puede trasladar en los mismos términos, las preguntas centrales son importantes en ambos contextos: ¿es el constitucionalismo aspiracional benéfico para los movimientos sociales y las luchas emancipatorias en América Latina?, o, por el contrario, ¿debe este derecho entenderse como una estrategia más de las élites dominantes para legitimarse en el poder y mantener una sociedad excluyente y desigual? La historia del derecho constitucional progresista en América Latina está llena de frustraciones y fracasos y, por eso, estamos inclinados a pensar que este es un espacio más propicio para la dominación que para el progreso social. Sin embargo, no hay que olvidar que una estrategia corriente de legitimación política consiste en hacer del derecho lo que este dice querer hacer, esto es, lograr que el derecho sea eficaz. Hay que tener en cuenta que, si bien la producción del derecho con fines de legitima-

ción, ha sido una estrategia más o menos fructífera de dominación social, es también un arma de doble filo en cuanto a que, eventualmente, los símbolos de cambio social y protección de derechos que ella encarna pueden ser apropiados por movimientos sociales, por individuos o, incluso, por instituciones del Estado y, de manera particular, por jueces que se toman el derecho en serio y lo utilizan como un instrumento de resistencia o de emancipación contra el poder hegemónico. En este caso, la fortaleza interna o jurídica del Estado puede ser un elemento útil para articular prácticas sociales emancipatorias o, al menos, de resistencia al poder hegemónico.

Las constituciones aspiracionales pueden servir para reactivar la esperanza colectiva. Pero la esperanza, en una sociedad mejor, tiene, como la mayoría de los valores colectivos fundamentales, varias facetas: una de ellas está relacionada con la aceptación y confianza en el presente; la otra, con la posibilidad de obtener un cambio futuro a partir de la acción. La primera es un remedio contra la rebeldía, la segunda, un remedio contra el conformismo. Las constituciones aspiracionales son, por un lado, una concesión del aparato estatal en beneficio de las personas y, en esta medida, se traducen en un remedio contra la rebeldía, y, por el otro, también significan un posibilidad de mejoría efectiva de los derechos ciudadanos, tal como las normas lo manifiestan, y, en esta medida, son una promoción de cambio y un remedio contra el conformismo. Una estrategia gubernamental posible consiste en escalonar temporalmente estos dos efectos: se expiden normas con el objeto de obtener los beneficios políticos de la aceptación popular, de manera inmediata, para luego luchar por una interpretación y aplicación de los textos promulgados, compatibles con las posibilidades económicas, políticas y sociales que rodean la ejecución de tales normas. En América Latina, los gobiernos han jugado con la diacronía de estos dos efectos, uno de los cuales se obtiene de manera inmediata, mientras que el otro se aplaza. Pero esta no es la única posibilidad, y aquí viene la segunda cara del derecho progresista. La estrategia de producción del derecho con fines de legitimación institucional puede tener un uso contrario al pretendido, esto es, traducirse más en un remedio contra el conformismo que en uno contra la rebeldía. La eficacia de esta estrate-

gia se origina en el rechazo profundo que los ciudadanos prestan a todo enunciado que afecte los más importantes *topoi*, o lugares comunes, de la convivencia social, como la justicia o la igualdad. El abuso se soporta menos cuando, además de ser conocido, es mencionado; por eso, un poder político que puede manejar a su favor una situación en la cual la injusticia se ve y se siente, encuentra reducido su margen de maniobra cuando, además de ser vista y sentida, la injusticia es dicha.

Así pues, el poder emancipatorio del constitucionalismo aspiracional está en que contiene un mensaje político, en el cual se concreta la idea de esperanza depositada en los textos constitucionales, de tal manera que los actores encuentran en dicho mensaje un pretexto para la acción política. Esto es, el constitucionalismo aspiracional es importante para las prácticas políticas en la medida en que, por un lado, facilita la conciencia política emancipatoria de algunos grupos sociales excluidos y, por otro, proporciona estrategias posibles de acción legal y política para remediar la situación de los afectados. El constitucionalismo aspiracional tiene una dimensión constitutiva importante, en la medida en que crea, ayuda a crear o fortalece la identidad del sujeto político. Esto es especialmente claro cuando se trata de los llamados nuevos movimientos sociales (*new social movements*), que reivindican reconocimientos de género, de culturas o de opiniones. La Corte Constitucional contribuye a forjar la identidad política de estos actores y, por esa misma vía, a forjar su propia identidad. En síntesis, el constitucionalismo aspiracional puede incidir de manera favorable en la realidad social y política cuando es capaz de inculcar en la mente de los miembros de los movimientos sociales y de las personas en general, un espíritu anticonformista, que se funda en la afirmación autorizada de que la injusticia existe y de que debe ser remediada.

La dimensión dominadora del derecho aumenta con la ausencia del uso contrahegemónico del derecho por parte de los grupos y movimientos sociales. Dicho en otros términos, mientras los movimientos sociales se apropien más del derecho e incorporen más la estrategia jurídica dentro de sus estrategias globales de lucha, menos riesgo existe de que el derecho aspiracional se convierta en un ins-

trumento de dominación, y más posibilidades de que opere como mecanismo —entre otros, claro— de emancipación social.

Las constituciones aspiracionales no son —en contra de una visión instrumentalista— códigos sino terrenos jurídicos de lucha política. Si los movimientos sociales ven en ellas simples instrumentos de dominación política, su visión opera como una especie de profecía autocumplida, esto es, el terreno jurídico de lucha política queda en manos de quienes detentan el poder político. En síntesis, para que el constitucionalismo aspiracional sea más derecho y menos dominación política, los grupos y movimientos sociales deben asumir la estrategia política de ver la constitución como un derecho.

6. CONCLUSIÓN

Las constituciones aspiracionales prosperan y tienen sentido en sociedades en las cuales existe una gran insatisfacción con la realidad presente. Cuando comparamos nuestras constituciones con las de los países centrales vemos dos fenómenos jurídicos diferentes. El hecho de que constituciones maximalistas e idealistas prosperen allí donde menos garantizados están los derechos y en donde menos recursos existen para lograr un cambio social, no deja de ser una paradoja perturbadora para el constitucionalismo de nuestros países. ¿Son las nuestras verdaderas constituciones? Si no lo son, ¿qué naturaleza tienen? ¿Son textos jurídicos o simplemente son enunciados políticos? Las constituciones aspiracionales se caracterizan por mantener una profunda distancia respecto de las realidades sociales y políticas que quieren transformar. Esta ruptura está inscrita en su naturaleza futurista y progresista. La constitución no expresa el país que existe sino el que queremos. Eso tiene sus ventajas y sus desventajas como lo hemos visto. Pero, ¿qué incidencia tiene esta brecha en el concepto y la explicación de lo que llamamos constitución?

En este ensayo he querido enfrentar esta paradoja sugiriendo, en primer término, que el constitucionalismo en general y, de manera particular, el constitucionalismo aspiracional mantienen una ambivalencia permanente entre lo jurídico y lo político, y que desco-

nocer este hecho en nada contribuye al análisis académico del fenómeno constitucional. En segundo lugar, creo conveniente que los países latinoamericanos adopten constituciones aspiracionales, pero ello depende de las condiciones particulares, o del contexto, en el que se inscriben, lo cual significa que el estudio de este tipo de constituciones debe estar acompañado de una perspectiva propia de la sociología del derecho constitucional. Por último, he tratado de poner en evidencia la necesidad que tenemos de crear una doctrina constitucional y una sociología constitucional que tomen en serio la importancia del contexto en el cual se aplican y de la disociación que mantienen con la realidad social.

Lo que necesitamos es algo así como un constitucionalismo contextual y aspiracional al mismo tiempo. Las constituciones de los países que tienen grandes insatisfacciones con la realidad social del presente deben contener aspiraciones y mirar hacia el futuro. Sin embargo, debe hacerse un esfuerzo por exorcizar los males o peligros propios del constitucionalismo aspiracional. Dos cosas deben ser tenidas en cuenta: en primer lugar, las expectativas deben tener la posibilidad de ser realizadas de tal manera que se evite el efecto institucional de legitimación simbólica. En segundo lugar, las expectativas deben estar fundadas en lo que hemos llamado un "constitucionalismo militante" o, en otras palabras, en un tipo de constitucionalismo que se apoya, de manera permanente, en la participación activa de los actores sociales y los representantes políticos. No solo las constituciones deben mantener el apoyo de las fuerzas políticas que las hicieron posible, sino que dichas fuerzas deben persistir en el compromiso de hacer posible que los postulados constitucionales se traduzcan en realidades efectivas.

Una buena constitución aspiracional es aquella que reduce la brecha entre los deseos y las realidades y, por esta vía, termina siendo también un constitucionalismo preservador, esto es, un constitucionalismo empeñado en la protección efectiva de los derechos en el presente. Un constitucionalismo que, a través de su aplicación, crea su propio antídoto contra los riesgos que lo amenazan: un remedio contra la ineficacia de los derechos, el autoritarismo estatal y la politización de la reforma.

Soy consciente de que esta puede parecer una solución ecléctica, pero también creo que el eclecticismo, combinado con una buena dosis de pragmatismo, ha alimentado los mejores frutos del constitucionalismo a través de su historia.

Al exponer estas ideas no pretendo reducir la dimensión utópica del constitucionalismo aspiracional. Estas constituciones continuarán siendo algo así como varitas mágicas que no funcionan muy bien, excepto cuando las personas creen que funcionan. En este sentido, operan como el placebo en la medicina, el cual cura al enfermo sin tener la capacidad para hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce A. 1992. *The future of liberal revolution*. Yale University Press. New Haven.
- Arendt, Hannah. 1963. *On revolution*. Viking Press. New York.
- Da Matta, Roberto. 1987. *The Quest for Citizenship in a Relational Universe. In State and Society in Brazil*. John D. Wirth. Westview Press. Boulder, Colorado
- Kommers, Donald P. 1989. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press. Durham.
- Preuss, Ulrich K. 1995. *Constitutional Revolution: The Link Between Constitutionalism and Progress*. Humanities Press. New Jersey.
- Rousseau, Jean Jaques. 1993. *El contrato social*. Tecnos. Barcelona.
- Scheingold, Stuart. 1989. "The Constitutional Rights and Social Change: Civil Rights in Perspective". En: M. W. M. y G. Houseman (Ed.). *Judging the Constitution: Critical Essays on Judicial Lawmaking*. Scott, Foresman and Company. New York.
- Sunstein, Cass. 1993. The Negative constitution: Transition in Latin America. En: *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder, I. P. Stotzky (Ed.). Boulder: Westview Press.
- Teitel, Ruti. "Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation". *The Yale Law Journal*, N° 106 (7): 209-280. 1997.

XI

PROBLEMAS COLOMBIANOS PENDIENTES DE RESOLVER

Ricardo Bonilla González

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

En el presente documento se enuncian algunos de los principales problemas de la economía colombiana y una posible perspectiva de solución. La economía colombiana, desde sus inicios republicanos, se encasilló en la órbita norteamericana; siguió procesos de industrialización tardía sin profundizar en los bienes de capital y desarrollo tecnológico; ha tenido lentos procesos de transformación social; y vive un conflicto interno sustentado en los profundos desequilibrios sociales, al menos ese es el argumento de algunos de los principales autores armados.

Entre los muchos problemas a resolver se encuentran la definición de prioridades en política internacional, la consolidación del proces industrial, la transformación y democratización de la actividad agropecuaria, la democratización accionaria y del mercado de capitales, el acceso a los recursos de crédito, la reducción de la pobreza y la aplicación de políticas adecuadas, el acceso universal a un sistema de salud preventivo y curativo, la universalización de la educación y su acceso a ciclos cada vez más elevados, mayor acceso a fuentes de trabajo y reducción de la precariedad en el mercado laboral, así como la construcción de un sistema equitativo y universal de pensiones.

1. PRIORIDADES EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Tradicionalmente la economía colombiana ha tenido como principal socio comercial a los Estados Unidos, tanto en las exportacio-

nes como en las importaciones, país con el que la balanza comercial ha tenido fuertes altibajos coyunturales, que pasan frecuentemente de superávit a déficit, ambos fenómenos ligados al comportamiento de la tasa de cambio y a los flujos de nuestra política comercial. En períodos de apertura comercial y de revaluación de la tasa de cambio, tendemos al déficit, mientras que la devaluación impulsa el superávit al hacer costosas las importaciones de bienes de consumo durable.

El comercio con ese país es consistente con la especialización clásica del comercio internacional, le exportamos bienes primarios en bruto y algunos transformados con bajo valor agregado, mientras importamos bienes manufacturados de diversa complejidad tecnológica, especialmente bienes intermedios, de capital y consumo durable. La modernización de nuestro aparato productivo depende de las importaciones y la sostenibilidad del comercio mutuo. Con las exportaciones primarias se financian las compras de bienes de capital y se garantiza la continuidad del proceso productivo en el abastecimiento de bienes intermedios. Todo eso ha conducido a pensar que la mejor alternativa es la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral.

Los esfuerzos del último medio siglo por fortalecer los acuerdos regionales han tenido éxitos relativos, con mayor impacto en la Comunidad Andina de Naciones y el comercio recíproco de vecindad con Venezuela y Ecuador. Con estos socios comerciales, el intercambio tiende a ser complementario y enmarcado en una tendencia de comercio intrarrama o intraproducto, disperso entre diversas áreas de la manufactura de bienes de consumo no durable, bienes intermedios y algunos de consumo durable, organizados así por las firmas transnacionales. Nuestra oferta exportable manufacturera se coloca mejor entre países de similar grado de desarrollo y no en los EE.UU., con excepción de textiles y confecciones aprobados en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA).

En las últimas tres décadas, la expansión comercial mundial se basa en la rápida irrupción de un cuarto actor internacional que supera la tradicional triada que dominó el siglo XX: los EE.UU., la Unión Europea y Japón, con los que nuestro país ha tenido perma-

nente contacto y diversos resultados: el primero de ellos es el principal socio comercial; la Unión Europea, que en conjunto es más importante que la Comunidad Andina (CAN) se constituye en el segundo socio comercial, mientras con Japón el comercio es muy distante, con poco valor y permanente déficit. China se ha convertido en la cuarta locomotora mundial y ha fortalecido los corredores comerciales hacia el Pacífico, generando con esto desabastecimiento en otras regiones del mundo. Los productos colombianos, por ejemplo, podrían ser vendidos en China o en aquellos países que perdieron su proveedor habitual, que se trasladó hacia el mercado chino, lo cual es cierto en *commodities* y siderurgia.

CUADRO 1
 PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE LOS CUATRO GRANDES (2003)
 EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
 US\$ MILES DE MILLONES Y %

Pais/área	PNB	% PNB	Export. X	Import. M	% Comercio
Estados Unidos	11.012,6	31,8	1.011,5	1.531,6	18,3
Unión Europea (15)*	9.098,7	26,3	1.466,5	1.455,4	21,0
Japón	4.360,8	12,6	542,4	493,2	7,4
China	1.416,8	4,1	484,3	468,0	6,8
Colombia	80,5	0,2	15,0	16,0	0,12
Total Mundo	34.577	100	6.833	7093	13,926

*Solamente comercio extracomunitario

Fuente: BM y OMC, cálculos del autor

Ante los cambios del comercio, las prioridades colombianas también deben enfatizarse y reordenarse. El TLC con EE.UU. no es el único ni el camino más deseable. El gobierno colombiano debe trabajar hacia el fortalecimiento de los nexos comerciales y los acuerdos internacionales con tres áreas geográficas importantes: a) consolidar los acuerdos regionales latinoamericanos con la CAN, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Centro América y el Caribe, todo ello en la perspectiva de una unión americana al sur de los EE.UU.; b) mirar hacia el Pacífico y establecer convenios con China, Japón y el sudeste Asiático; y, c) fortalecer el intercambio comercial y político con la Unión Europea, región en donde hay principios de democracia más amplia y un capitalismo menos salvaje.

2. CONSOLIDACIÓN INDUSTRIAL HACIA LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Abrir nuevos mercados, con la perspectiva comercial de vender bienes con mayor valor agregado, tiene el prerrequisito de producir tales bienes, es decir, de propiciar una producción industrial más avanzada. El comercio internacional de bienes primarios, alimentos y minerales, sigue ampliándose en función del crecimiento demográfico y la vinculación de nuevas áreas geográficas a las corrientes del comercio, no obstante que el ritmo de su expansión sea lento e inferior al promedio mundial y pierda participación internacional. La verdadera dinámica del comercio exterior del último medio siglo se encuentra en la variedad de la producción manufacturera y la complejidad tecnológica de los sectores modernos: automóviles, electrónica y los proveedores de servicios inteligentes, que concentran aproximadamente el 40% del comercio del mundo.

CUADRO 2
EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS
US\$ MILES DE MILLONES Y %

Grupo de producto	1980		2003		Países ó región líder
	Valor	%	Valor	%	
Agropecuarios	299	14.7	674	9.2	USA, UE, Canadá
Combustibles	467	23.0	754	10.3	MO
Otros minerales	92	4.6	206	2.8	UE, USA
Hierro y acero	77	3.8	181	2.5	UE, Japón, Ucrania
Productos químicos	142	7.0	794	10.9	UE, USA, Japón
Semimanufacturas	137	6.7	529	7.3	nd
Automotriz	132	6.5	724	9.9	UE, Japón, USA
Oficina y Telecom.	85	4.2	933	12.8	China, USA, UE
Maquinaria y equipo	308	15.2	1237	17.0	UE, USA, Japón
Textiles	56	2.8	169	2.3	China, UE, HK
Confecciones	41	2.0	226	3.1	China, HK, UE
Otros de consumo	120	5.9	644	8.8	nd
Todos productos	2031	100	7294	100	

USA = Estados Unidos, UE = Unión Europea (exportaciones extracomunitarias), MO = Medio Oriente, HK = Hong Kong.

Fuente: Informes UNCTAD y OMC

Los países que consolidaron procesos considerados como exitosos, son aquellos que incursionaron en el aprendizaje, la asimilación y el desarrollo de industrias con nuevas tecnologías, con las cuales construyeron nichos de mercado internacional. Son pocos los casos a los que se pueda hacer referencia: a) Corea y los otros tres dragones del sudeste asiático lo hicieron en el campo de la electrónica, el gran público y el automóvil, en donde disputan porciones interesantes del mercado a los industrializados Japón, Alemania y EE.UU.; b) China, más recientemente, comenzó con una producción masiva y de bajo costo en textiles y confecciones, hasta llegar a convertirse en líder del mercado, con más del 20% de participación, y se encuentra haciendo el tránsito hacia la electrónica básica, donde ya está a la cabeza en juguetería; c) Chile, con un modelo convencional de agroindustria y de países con estaciones –basados en frutas, verduras y vinos bien tratados y presentados con las normas modernas de los hipermercados–, penetró las estructuras tradicionales y llegó a mercados emergentes.

No hay una única llave para el éxito internacional, pero si hay un común denominador: valor agregado con tecnología moderna. El caso chileno es ilustrativo: su éxito no es arrollador, pero es consistente con la explotación de sus ventajas y se coloca en la cima de los esfuerzos latinoamericanos. Tiene una agricultura de estaciones, con tratamiento poscosecha adecuado, empaques eficientes, red de frío y transporte coordinada, procesamiento cuando es necesario, como en el caso del tomate y otras verduras, y agroindustrialización vinícola, con buenas cepas y productos reconocidos. En Colombia se pueden citar dos experiencias parecidas como la del banano en Urabá y las flores en la Sabana, sin embargo, hay muchas más alternativas, pues se podrían vender otras frutas, verduras tratadas, café transformado, leche en polvo, carne en canal, etc., para las cuales hay que aprender a hacer tratamientos poscosecha, construir las redes de frío y rediseñar algunas plantas de tratamiento.

Aunque competir con China suena ilusorio, el mercado de textiles y confecciones está segmentado y existen nichos para diversos productos. Nuestro mercado no es el de los productos de combate y, probablemente, tampoco el de las grandes casas de moda que vis-

ten a la élite mundial. Nuestro mercado es el de la clase media del mundo, aquella donde el diseño y la calidad son importantes, sin tener precios prohibitivos; y demanda productos bien hechos, cómodos y acordes con algún dictado de la moda. En el país ya existen experiencias exitosas que hay que promover y convertir en ejemplo de *bechmarking*, como es el caso de Leonisa, mientras otras deben ser recuperadas y redireccionadas, como en la confección infantil en Bucaramanga o la camisería de Pereira. La experiencia internacional señala que la fórmula es la combinación de diseño, calidad, buenos precios y volumen suficiente.

Hacer el tránsito a lo más complejo tecnológicamente es un proceso en el que el país se quedó corto y que la política pública desprecó. Por eso, este tema requiere una urgente revisión hacia la formulación de una política industrial activa moderna. En la última década el país se desindustrializó, fenómeno entendido como la reducción de la participación sectorial en el producto interno bruto (PIB) y la desaparición de muchas empresas. La pérdida no fue generalizada y la industria se reestructuró internamente, fortaleciéndose en alimentos y demás bienes de consumo no durable, al mismo tiempo que se redujo en los bienes de capital y de consumo durable, mientras algunos sectores dependieron de las decisiones de empresas transnacionales que especializaron sus plantas en Colombia. Hoy tenemos una industria débil en las áreas de media y alta tecnología y consumimos bienes importados en electrodomésticos, equipos informáticos, comunicaciones, maquinaria y automóviles, precisamente en las áreas donde se hicieron exitosos los países del sudeste asiático.

Las acciones del Estado son varias y requieren medidas urgentes para la reactivación industrial y la profundización de su proceso. Inicialmente, estimular la concreción de varios procesos de agroindustrialización, empezando por el aprendizaje de las prácticas de tratamiento poscosecha, siguiendo por la transformación de los bienes susceptibles de esto, la organización de las redes de frío y de transporte refrigerado, culminando con su inserción en las redes de comercialización internacional. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es el fomento a la asociación de confeccionistas y a la produc-

ción de volúmenes representativos con los cuales satisfacer las demandas de los grandes compradores. Y, por último, es indispensable la formulación de una política industrial activa que promueva diversos sectores de bienes de consumo durable y tecnología compleja.

3. TRANSFORMACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA

La agricultura ha sido la carta de presentación de la economía colombiana y tiene la perspectiva de seguirlo haciendo, con una diversificación de la oferta exportable. La potencialidad agrícola difiere mucho de la actual situación del sector, tanto en el uso real de la tierra como en los problemas derivados de su gran concentración en pocos propietarios o poseedores. En la agricultura se utilizan apenas unos cinco millones de hectáreas, de las 114 millones que tiene de superficie el país, mientras en la actividad pecuaria hay alrededor de 40 millones de hectáreas, con una desproporción que no se expresa en términos de su participación en el valor de su producción. La tenencia es otro de los graves problemas, dado que en la estructura de minifundio, terrenos inferiores a 5 hectáreas, hay 1,7 millones de predios con 2,4 millones de hectáreas, mientras en 1.897 predios superiores a las dos mil hectáreas se concentran 44 millones de hectáreas, entre bienes públicos y privados.

CUADRO 3
ESTRUCTURA COLOMBIANA DEL PREDIAL RURAL EN PARTICULARES

	Propietario 1960	Área 1960	Propietarios 2002	Área 2002
menor de 3 ha	n.d.	n.d.	57,47%	2,44%
menor de 20 ha	84,60%	15,01%	86,41%	12,77%
20 - 100 ha	12,35%	20,92%	10,62%	20,98%
100-500 ha	3,05%	33,5%	2,56%	19,77%
mayor de 500 ha	0,54%	21,02%	0,40%	46,46%
mayor de 2000 ha	n.d.	n.d.	0,05%	34,08%

Fuente: Carlos Lleras Restrepo (1960), ponencia ante el Senado. IGAC, Subdirección Nacional de Catastro (2002).

La producción agrícola genera más del 55% del valor incorporado al PIB por el sector agropecuario. Esa producción se realiza solamente entre 4 y 5 millones de hectáreas, en donde predomina el minifundio y se distribuye entre cultivos permanentes y transitorios, los primeros, como una actividad de lenta maduración, mientras los segundos responden a las necesidades inmediatas del mercado. En los últimos años, se ha presentado una doble tendencia nacional, la de abandonar la agricultura, por un lado, y la de sustituir cultivos transitorios por permanentes. El fenómeno es simultáneo y es explicado por la situación de inestabilidad del pequeño productor acosado por los bajos precios, la dependencia de los comerciantes y las presiones de los grupos armados. Como consecuencia, el Ministerio de Agricultura ha identificado la pérdida de cerca de 800 mil hectáreas, gran parte de estas usadas en cultivos transitorios o en café, y que se dejaron de sembrar para convertirlas en potreros. Lo cual ocurre principalmente con pequeños productores que abandonan su cultivo y migran a la ciudad voluntariamente, cuando no son desplazados por los actores de la guerra.

La actividad pecuaria o de levante de ganado —que ocupaba cerca de 40 millones de hectáreas— apenas participa con el 45% del valor agropecuario, revelando el bajo nivel de productividad e ineficiencia en el uso de la tierra. El escaso aporte de la ganadería al crecimiento nacional se acentúa cuando se le quita lo que producen las actividades avícola y pecuaria, que utilizan galpones y establos, y ocupan poco territorio. La ganadería vacuna colombiana es esencialmente extensiva y sus densidades y aportes varían según sea el área geográfica, siendo las más eficientes las localizadas en la planicie cundiboyacense y la vertiente antioqueña. La baja densidad ganadera se correlaciona con la estructura latifundista del país, donde las cabezas de ganado se utilizan más como un criterio de fijación de propiedad sobre la tierra que como una alternativa de producción. Para la modernización tecnológica hay mucho por hacer, la red de frío en la leche es deficiente, el sacrificio moderno y el comercio de carne en canal apenas se empieza a desarrollar en los cinco frigmataderos de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), los pastos de forraje son para que

el ganado los pise y no para programar un mejoramiento de la actividad.

CUADRO 4
DIFERENCIAS DE USO POTENCIAL Y REAL
DE LA TIERRA EN COLOMBIA (HA)
VALOR PRODUCCIÓN 2002 (\$BILLONES DE 1994)

Aptitud de la tierra	Uso potencial	Uso actual	Diferencia de uso	Valor producción
Para agricultura	14.362.867	5.317.862	-9.045.005	\$6.2
Para ganadería	19.251.400	40.083.171	20.831.771	\$4.7
Para lo forestal	78.301.484	55.939.533	-22.361.951	n.d.
Para otros usos	2.259.049	12.834.234	10.575.185	n.d.
Total territorio	114.174.800	114.174.800	0	\$10.9

Fuente: IGAC-Corpoica. Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2002.

A este desequilibrio contribuye el divorcio entre el uso potencial y el real de la tierra. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el país tiene potencialidad para usar en la agricultura 14,3 millones de hectáreas, de tal manera que se están dejando de usar cerca de nueve millones de hectáreas, buena parte de las cuales está pisoteada por el ganado. Al otro extremo, solamente hay 19,3 millones de hectáreas aptas para la ganadería, sin embargo se están utilizando 20,8 millones más, las cuales provienen de tierras potencialmente agrícolas o de la deforestación de antiguos bosques. En uno y otro caso, el problema planteado y a resolver fue dejado por el Acuerdo de Kyoto, según el cual es necesario reducir el terreno dedicado a la ganadería y devolverlo a su potencialidad original, sea en bosques o para uso agrícola. Por lo pronto, en Colombia, hay nueve millones de hectáreas potencialmente agrícolas desperdiciadas y en manos de un latifundio improductivo, mientras el 57% de los propietarios campesinos colombianos vive en predios menores a 3 hectáreas, con las que apenas pueden malvivir, como lo indican los elevados niveles de pobreza rural. Retornar a la agricultura y redistribuir la tierra es un imperativo democrático.

4. DEMOCRATIZACIÓN ACCIONARIA Y DEL MERCADO DE CAPITALES

La propiedad accionaria y de la estructura del capital de las grandes sociedades tampoco es accesible para la mayoría de la población y, por el contrario, se encuentra concentrada en poco menos de mil accionistas, para un Gini de 0.997, según medición de la Superintendencia de Valores. No son muchas las empresas que negocian sus acciones en las bolsas de valores ni son muchos los empresarios que aceptan compartir la propiedad de sus empresas, son todavía menos los que están dispuestos a aceptar sugerencias o discutir las decisiones con accionistas minoritarios. Ese sistema creó un enclaustramiento que se convirtió en el mayor limitante para el desarrollo del mercado de capitales, convirtiéndolo en un proceso excluyente hacia su democratización, como consecuencia es un sistema cerrado, cercano a una secta, pero... una secta con gran poder.

CUADRO 5
PARTICIPACIÓN (%) DE CADA DECIL EN EL INGRESO.
PERSONAS

Deciles	1991	1996	2000	2004
1	0.92	0.63	0.60	0.91
2	2.09	1.96	1.76	1.96
3	2.94	2.88	2.67	2.75
4	3.84	3.82	3.58	3.60
5	4.81	4.83	4.61	4.60
6	5.98	6.11	5.90	5.86
7	7.54	7.78	7.67	7.63
8	9.86	10.41	10.49	10.35
9	14.08	15.23	16.12	15.89
10	47.93	46.36	46.57	46.45

Fuente: DANE, ENH y ECH mes de septiembre cada año. Cálculos Observatorio de Coyuntura Socio Económica Ocsa-CID-Universidad Nacional.

La formulación democratizadora más representativa fue legada por la Constitución de 1991, según la cual toda venta de activos públicos debería ser ofrecida prioritariamente a organizaciones sociales y sindicales que representen alguna estructura popular, de tal manera que no aumentara el grado de concentración del gran capital. Esa fue una bonita formulación con pocos resultados prácticos. El proceso de privatización colombiano abarcó a algunas entidades financieras, empresas del sector eléctrico y de las telecomunicaciones, así como a algunas participaciones industriales que quedaron en manos de socios extranjeros o de los grandes grupos económicos del país. Por efecto de los retoques de la Ley, la participación popular quedó asimilada a la de los inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones o cesantías, que pudieron pujar para hacer compra preferencial, no obstante, fueron los grupos financieros los que tomaron la decisión a nombre de los trabajadores sin que estos tuvieran la capacidad de disentir.

En términos reales, la elevada concentración del ingreso colombiano, con un Gini de alrededor del 57%, es consecuencia de la gran concentración de activos en pocas manos, razón por la cual el decil más rico de la población recibe el 45% del ingreso generado en el país. La propiedad de activos que más desproporciona la recepción de ingresos es, precisamente, la de las acciones de las empresas financieras, industriales y comerciales, que son sectores de donde proviene más del 40% del PIB nacional. Más preocupante aún es el creciente proceso de oligopolización de la economía colombiana y la pérdida de espacio de las micros, pequeñas y medianas empresas del país, que son desplazadas, a manera de ejemplo, por grandes operadores comerciales organizados en hipermercados y cadenas que producen la desaparición de muchas tiendas. Y aún más irritante es el creciente poder de un sector financiero, con pocos dueños, al que permanentemente se le legisla a favor. Un ejercicio democratizador, con impacto redistributivo, es el de controlar la posición dominante de los grandes accionistas y la cadena de poder a su alrededor.

5. ACCESO POPULAR A LOS RECURSOS DE CRÉDITO

La estructura de poder no culmina con la posesión de los activos, continúa con los mecanismos de acceso a los recursos de crédito, del cual ellos son el principal garante. El sistema financiero consiente a sus principales clientes al mismo tiempo que mantiene una distancia, casi excluyente, con todos aquellos que poseen bajo poder de compra y poca capacidad crediticia. Los trámites y las garantías constituyen los principales obstáculos y su magnitud es tal que se convierten en elementos disuasivos para la inmensa mayoría de la población. Mecanismos alternos e informales como el de los prestamistas de barrio, los cambia-cheques, las casas de empeño y otras figuras de agiotistas y usureros constituyen el sector financiero de los pobres y los pequeños empresarios. Eso debe cambiar.

CUADRO 6
SALDOS DE CARTERA POR TIPOS DE CRÉDITO
MILES DE MILLONES DE PESOS. CORTE A DICIEMBRE

Año/Tipo	Comercial	Consumo	Hipotecario	Microcrédito	Total
2001	27.830	7.458	12.405	0	47.693
2002	31.072	7.855	10.915	390	50.332
2003	33.382	9.587	9.626	568	53.163
2004	37.814	12.218	7.981	816	58.829

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia. Dirección Técnica.

Tres tipos de problemas son recurrentes: a) la concentración del crédito en pocos usuarios, b) la desconfianza en el crédito hipotecario, c) el reducido espacio para las líneas de microcrédito. La estructura del sistema bancario y la lista de trámites y requisitos convierten a la inmensa mayoría de ciudadanos en sujetos no calificables para recibir créditos, y, como consecuencia de esto, se concentran en pocos usuarios. Uno de ellos, el gobierno nacional central (GNC) es uno de los principales deudores del país, así mismo, los cincuenta deudores más grandes tienen, aproximadamente, el 20% de los recursos crediticios de los últimos años; los mil primeros, cerca del 65%, y los cinco mil mayores deudores tienen más del 85% de tales

recursos. En tales condiciones, el grado de concentración de los usuarios de crédito es francamente escandaloso, hecho que se agrava más al observar que esos mismos usuarios son los dueños de los mayores activos de capital, es decir, que ejercen un gran poder de concentración por ambos lados: en los activos y en los recursos de crédito.

En donde las operaciones de crédito pueden ser más populares, tienen poca importancia o se ha reducido su espacio de actuación. En el crédito hipotecario, que es el de más largo plazo y reúne las condiciones para la adquisición de vivienda, existe profunda desconfianza por parte de los usuarios y la demanda por tales recursos viene decreciendo, con una pérdida cercana al 30% en los últimos tres años. De tal manera que se han modificado sustancialmente las condiciones de negociación, y quienes tienen poder adquisitivo compran de contado o con créditos no hipotecarios y de corta duración, mientras para los usuarios de la vivienda de interés social (VIS) se reduce el subsidio y no mejoran los requisitos de acceso. Los mecanismos de microcrédito son muy recientes y están poco extendidos, su sumatoria no llega al billón de pesos y quien los demanda debe demostrar que tiene activos varias veces por encima del valor del crédito.

6. REDUCIR LA POBREZA CON MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS

El desequilibrio en los ingresos y en la propiedad de los activos tiene sus consecuencias en la magnitud de la pobreza y en la calidad de vida de los hogares colombianos. No hay un único concepto de pobreza ni una forma homogénea de medida en cada definición conocida. Siguiendo la tradición internacional, en Colombia se ha utilizado más la concepción de necesidades básicas insatisfechas (NBI), caracterizada por la falta de acceso a agua potable o cupos escolares, hacinamiento, malos terminados en la vivienda y/o grado de dependencia económica. Cada uno de los cinco parámetros anteriores puede resolverse con decisiones de política pública, tal y como se ha venido haciendo en el último medio siglo para resolver,

aparentemente, la pobreza con acciones puntuales como ofrecer cupos escolares, ampliar la red de acueducto y alcantarillado, regalar bultos de cemento y tejas, etc., con el sello indeleble de algún político, que perpetúa así su influencia sobre esa base social.

La pobreza por NBI disminuyó de manera sustancial en las últimas décadas con una mejora aparente en la calidad de vida, sin embargo, la capacidad de las personas para pagar la factura del agua, sostener los niños en la escuela y adquirir bienes de mercado no se resolvió. Lo que quedó claro fue que con esos mecanismos y con la simple solución de estas falencias no se resolvía el problema de la pobreza. Nuevos conceptos se desarrollaron y se asimiló la idea de las líneas de pobreza (LP) e indigencia (LI), medidas por el nivel de ingresos y promovidas por organismos internacionales, Naciones Unidas y el Banco Mundial. Originalmente, fueron presentadas con la idea de establecer un comparativo internacional donde se considera pobre a la persona con ingresos inferiores a US\$2 diarios, e indigente a quien recibe menos de US\$1 diario, de tal manera que sus ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes (pobre) o de alimentos (indigente).

Como los niveles de pobreza e indigencia no pueden depender de las variaciones de la tasa de cambio, el aporte de cada país es el de establecer los mecanismos internos de medición, tanto de los ingresos *per cápita* como de las canastas alimenticia y de los demás bienes. En Colombia no existe homogeneidad en el procedimiento ni tampoco hay el instrumento adecuado, construido con ese propósito específico. Ni las encuestas continuas de hogares (ECH), ni las de calidad de vida (ECV) están diseñadas para recoger información confiable sobre los ingresos de los colombianos, en realidad sus objetivos son el mercado laboral y las NBI. A falta de instrumentos adecuados, los resultados allí obtenidos deben ser objeto de varios ajustes, por falta de respuesta y por subvaloración de ingresos.

Para realizar estos ajustes se considera que es más confiable la información de cuentas nacionales y el valor de los ingresos en el PIB, calculado con información sectorial, que se convierte en el polo de atracción del nuevo cálculo, de tal manera que los ingresos ajustados

son más del doble de los obtenidos en las encuestas, incrementando sustancialmente los ingresos *per cápita* en todos los deciles de la población. Después del ajuste no queda clara la realidad de los ingresos más altos, los que generalmente no son captados por las encuestas, dado que hay demasiadas barreras de acceso para los encuestadores y no existen mecanismos de confirmación de ingresos.

Respecto al valor de la canasta, tampoco hay homogeneidad. Actualmente existen dos canastas, identificadas respectivamente como la "vieja" y la "nueva". Cada una de las cuales identifica la serie de bienes alimenticios y demás artículos que los colombianos consumen tradicionalmente, ateniéndose a nuestras costumbres y hábitos de vida cotidiana. La canasta "vieja" agrupó unos bienes a partir de los resultados de la encuesta de ingresos y gastos (EYG) de 1984 a 1985, hace 20 años; mientras la canasta "nueva" actualizó esos bienes con la información de una nueva versión de la EYG para los años 1994 y 1995, hace 10 años. Entre las dos canastas no hay homogeneidad metodológica y sus resultados difieren sustancialmente, tanto en la composición de bienes como en el valor monetario de los mismos; por tal razón, la actual Misión de Pobreza intenta unificar la canasta con la encuesta más reciente y la metodología de la primera. Por lo pronto, la proporción de pobres difiere según sea la canasta que se tome, hay más con la "nueva" y, proporcionalmente, menos con la "vieja".

Cualquiera que sea la canasta que se utilice, la pobreza, entendida como una restricción de ingresos que impide consumir una canasta básica de bienes alimenticios y demás necesidades, supera el nivel del 50% de la población. Las versiones más optimistas se construyen con la ECH, combinando el ajuste más drástico en los ingresos con el valor de la canasta más barata; en ese caso, el 51.2% de los colombianos es pobre. La versión más pesimista señala que la pobreza llega hasta el 66.3%, es decir 2/3 de la población colombiana, cálculo al que se llega con la ECV del 2003, los ajustes básicos y la canasta "nueva". El debate acerca del tamaño de la pobreza no ha concluido y seguramente van a aparecer muchas discrepancias en el futuro próximo, sobre todo, cuando las autoridades colombianas se comprometieron a cumplir las "metas del milenio" antes del 2015, y

una de las más importantes es la de reducir ese nivel a la mitad. Por supuesto, para poder plantear la meta es indispensable ponerse de acuerdo sobre el nivel de partida, por lo pronto, se está tomando el calculado por el DNP (51.2%) y la meta es la de bajar hasta el 28.5% en el 2015.

CUADRO 7
LÍNEAS DE POBREZA ECV

Canasta vieja	1997	2003
LP \$	\$105.795	\$185.118
LP %	51.1	56.6
Canasta nueva	1997	2003
LP \$	\$122.629	\$234.622
LP %	55.8	66.3

Fuente: DANE-ECV, cálculos OCSE-CID-UN.

Saber cuántos pobres hay es un aspecto del problema, el otro, y quizás el más importante, es el de establecer unas políticas efectivas para bajarla hasta la meta esperada en los próximos diez años. La estrategia antipobreza pasa por las políticas de crecimiento y las de distribución de la riqueza. En la perspectiva oficial, la pobreza debe reducirse con un crecimiento sostenido no inferior al 6% del promedio anual, el cual debe lograrse aprovechando el ambiente de optimismo que generaría la reducción de la violencia, en el caso de que fructifiquen los acuerdos de paz y las nuevas relaciones comerciales con EE.UU., luego de que se firme el proyectado TLC. No existe plan B en el caso de que alguna de las dos circunstancias no llene las expectativas, es decir, que los acuerdos de paz no conduzcan a una paz sólida y duradera, o que los costos de intercambio en el TLC superen los beneficios y tengamos un saldo neto negativo. Tampoco existe un plan redistributivo y las discusiones sobre reforma agraria y democratización del capital están fuera de la agenda. Para reducir la pobreza es necesario crecer, sin embargo, ello no es suficiente; es indispensable una estrategia que combine crecimiento con redistribución de activos.

7. ACCESO UNIVERSAL A UN SISTEMA DE SALUD CONTRIBUTIVO O SUBSIDIADO

La Ley 100 de 1993 creó muchas expectativas con su propuesta de cobertura universal en materia de afiliación a la salud. Doce años después, los resultados no son los esperados. El régimen contributivo se estancó, el subsidiado está llenando los mayores vacíos y poco más de 15 millones de colombianos continúan por fuera del sistema. Las previsiones de dicha ley fueron hechas para una población estimada en 37 millones y una proyección de 45 millones al promediar el año 2.004, es decir, de un crecimiento poblacional de 8 millones de personas en este período. Dos grandes cambios debían producirse: De un lado, el crecimiento de un régimen contributivo en competencia entre el antiguo Instituto de Seguros Sociales (ISS) y las nuevas Entidades Promotoras de Salud (EPS), y, por otro, la transformación de los subsidios a la oferta en nuevos subsidios focalizados y entregados por demanda a los más pobres del país.

CUADRO 8
AFILIACIÓN A SALUD SEGÚN RÉGIMEN
VERSIÓN ECV 1997 - 2003

	Contributivo		Subsidiado		Vinculados	
	1.997	2.003	1.997	2.003	1.997	2.003
Nacional	14.837.756	17.010.848	7.946.462	10.020.866	17.058.206	16.685.864
Urbano	13.626.780	15.468.848	3.880.128	5.562.883	11.222.331	11.081.298
Resto	1.210.976	1.541.999	4.066.334	4.457.983	5.835.875	5.604.565
Nacional	37,24%	38,91%	19,94%	22,92%	42,81%	38,17%
Urbano	47,43%	48,17%	13,31%	17,32%	39,06%	34,51%
Resto	10,90%	13,29%	36,59%	38,42%	52,51%	48,30%

Fuente: DANE, ECV 1997 y 2003, cálculos Ocse-CID-LN.

Al régimen contributivo deben ingresar todas las personas que tengan capacidad de pago, quienes deben cotizar una proporción determinada de sus ingresos regulares. Originalmente este sistema se diseñó para quienes tienen contrato asalariado y sus familiares beneficiarios, compartiendo la cotización con los empleadores en una proporción de 1/3 el trabajador y de 2/3 el patrono; de esta

manera, se esperaba que el universo de personas empleadas estuviera cubierto. Los trabajadores independientes o por "cuenta propia" no fueron involucrados en esa estrategia de afiliación y debían pagar la cotización completa, por lo tanto, se les creó una barrera de acceso que los llevó a no afiliarse y preferir buscar cupo en el régimen subsidiado. Como consecuencia de este proceso, del estancamiento de la contratación asalariada, la evasión de muchos patronos y el aumento de la relación beneficiarios-cotizantes, el régimen contributivo solamente llega a un 38% de la población, tiene 5.5 millones de cotizantes y 7.5 millones de beneficiarios, es decir que habría alrededor de 2.5 millones de asalariados sobre los que no se cotiza, mientras solamente el 3% de los afiliados son independientes. De otra parte, al ISS se le descremó, le quedó buena parte de las enfermedades de alto costo y la gran afiliación se encuentra en otras EPS, con SALUDCOOP a la cabeza.

El régimen subsidiado, la creación más importante de la Ley 100 y su obra magna, prosperó mediante la operación aritmética de incrementar recursos para la focalización y reducir los aportes hacia los hospitales públicos. Gracias al desarrollo simultáneo del sistema general de participaciones (SGP), municipios y gobernaciones tuvieron recursos para administrar y repartir subsidios. El mecanismo de focalización, la encuesta SISBEN, ha sido objeto de varios ajustes y el DNP concentró su procesamiento y manejo, debido a los diversos problemas encontrados en la identificación de beneficiarios, sin embargo, estas dificultades no han desaparecido, aun cuando, probablemente, se han atenuado. En este régimen se cumple cabalmente la afirmación popular de que "no están todos los que son, ni son todos los que están". Por diferentes circunstancias—adjudicadas al diligenciamiento de la encuesta—, muchos ciudadanos de bajos recursos no son considerados beneficiarios, y son excluidos del mismo, mientras otros lo reciben sin necesidad verificada. Esos errores inducen a la evasión en el contributivo, donde personas carnetizadas son contratadas, temporal o parcialmente, sin incurrir en cotización alguna, como consecuencia de que el carné del subsidiado no es de libre entrada y salida, mientras el del contributivo equivale a una puerta giratoria.

El balance revela que el régimen contributivo se estancó y el subsidiado fue el que más progresó. No obstante hay un grupo de aproximadamente 15 millones de colombianos por fuera del sistema. Tres tipos de problemas, por lo tanto, han aparecido: a) sea hace necesario, para garantizar la universalización, asegurar una población equivalente a la que ya se encuentra asociada a cualquiera de los dos regímenes dejados por la Ley 100. Una tercera parte de la población que se encuentra en la posición equivalente a un "limbo" social, ni tan pobres para entrar al subsidiado ni con la capacidad de pago suficiente para entrar al contributivo; b) reducir la evasión por asalariados y estimular el acceso de los independientes son las únicas posibilidades para llevar al régimen contributivo a completar la cobertura del 50% de la población colombiana, tal y como se esperaba en las discusiones de la Ley 100; y c) eliminar los problemas en la identificación de beneficiarios del régimen subsidiado y aumentar la eficiencia del dinero allí destinado, es la alternativa complementaria que conduzca a equilibrar los regímenes. En el mejor de los casos, si el 51.2% de la población es pobre, según el DNP, esa proporción debería estar en el régimen subsidiado, mientras el 48.8% restante, considerada no pobre, debería cotizar en el contributivo, de tal manera que si la pobreza aumenta, el radio de acción del subsidiado debería aumentar. Lo contrario también es cierto, si la pobreza disminuye y las metas del milenio se cumplen, el régimen contributivo debería fortalecerse.

8. EDUCACIÓN UNIVERSAL Y LAICA EN LOS CICLOS DE PREESCOLAR Y MEDIA

La Constitución colombiana incorporó la meta de diez años de educación obligatoria, que comprende los niveles preescolar, primaria y secundaria básica, hasta el noveno grado, por lo tanto, allí se concentra la mayor acción pública; los niveles posteriores de educación media y superior son voluntarios. El presupuesto público es estrecho y el margen de acción de la iniciativa privada más amplio. El ciclo escolar normal debe ser acorde a los niveles de madurez

esperados de una persona, proceso que avanza con su edad y del que se espera se mantengan los siguientes patrones: preescolar, entre los 5 y 6 años; primaria, entre los 7 y 11 años; secundaria básica, entre los 12 y 15 años; educación media, entre 16 y 17 años; y educación superior, por encima de los 18 años. El compromiso constitucional de los diez años de educación obligatoria implica que los niños entre 5 y 15 años tengan cobertura universal, así como que todo niño colombiano llegue, por lo menos, hasta el noveno grado.

Este objetivo constitucional aún no se cumple, persisten vacíos en el pre-escolar, la deserción es fuerte en la secundaria básica, y los niveles de media y superior quedan fuertemente descubiertos, siendo los más importantes en una política de movilidad social y formación de capital humano calificado. Siguiendo los indicadores básicos, aparentemente, la educación primaria ha sido cubierta en su totalidad y deben persistir algunos problemas puntuales en pequeñas poblaciones que no disponen de la suficiente infraestructura, así como los generados por el proceso de desplazamiento forzado; sin embargo, a esta conclusión se llega después de identificar la problemática de la extraedad en la matrícula temprana y los vacíos del preescolar. En la secundaria básica, aparece la deserción y las brechas entre ciudades, regiones y niveles socioeconómicos se abren. En el mejor de los casos, solamente el 65% de los niños, en edad de cursar ese nivel, se matricula, y el 35% restante queda descubierto. Las brechas se amplían en los niveles de media y superior no obligatorios, que se convierten en verdaderas barreras para acceder al mercado laboral y mejorar los ingresos.

La extraedad, entendida como la matrícula en un nivel escolar diferente al correspondiente a la edad, puede ser temprana o tardía. La matrícula temprana se origina cuando las familias inscriben a sus hijos en el sistema escolar antes de la edad límite requerida, y continúa con la aprobación sucesiva de todos los ciclos escolares. La matrícula tardía se identifica con la presencia de edades superiores a la requerida, se origina en el acceso tardío o como consecuencia de la reprobación de uno o más años escolares, o la deserción temporal de un estudiante. La matrícula temprana es, simultáneamente, el origen del egreso temprano de la educación media, reflejada en el

CUADRO 9
POBLACIÓN ESCOLAR Y TASAS DE MATRÍCULA (%) 2002

Nivel educativo	Población edad escolar	Número matriculados	TBE	TNE	MTe	MTa
Preescolar	1.941.789	1.058.345	54.5	32.9	20.6	1.0
Primaria	4.582.574	5.131.463	112.0	82.2	18.7	11.1
Secundaria	3.479.773	2.534.079	72.8	50.4	14.0	8.4
Media	1.668.763	851.288	51.0	25.0	15.4	10.6
Total	11.672.899	9.575.175	82.0	56.4	17.1	8.6

Glosario: TBE = Tasa Bruta de Escolaridad, TNE = Tasa Neta de Escolaridad, MTe = Matricula Temprana, MTa = Matricula Tardía.

Fuente: DANE, Encuesta C-600. Cálculos Oese-CID-UN

creciente grupo de bachilleres con menos de 17 años, que presionan el mercado laboral y los limitados cupos de la educación superior; fenómeno que, además, no es aconsejado por los expertos, dado que no corresponde a los niveles de madurez esperados en un adolescente. La matrícula tardía refleja, por el contrario, los esfuerzos de atraer y mantener en el sistema escolar a estudiantes con dificultades de diferente índole, especialmente los de origen económico. Por falta de políticas relacionadas con la edad, la matrícula temprana es más importante que la tardía, y el 18% de los niños de primaria, e 14% de secundaria básica y el 16% de media se encuentran matriculados por debajo de su edad.

Esta extraedad temprana es consecuencia de saltarse la fase de aprestamiento escolar y la estimulación temprana en matemáticas e idiomas, proceso que se desarrolla normalmente en el preescolar, creando un vacío importante en la calidad. La confusión entre guarderías, jardines y preescolares ha originado una gran brecha en esta fase de la educación entre las familias que pueden pagar un buen aprestamiento y aquellas que desconocen qué es eso. Las primeras pagan un buen pre-escolar, de dos o tres años, y llevan a sus hijos a iniciar el ciclo de primaria a la edad indicada, continúan el proceso educativo normal y terminan con hijos bachilleres con puntajes superiores, acceso rápido a la educación superior acreditada y mayores posibilidades de estudios de postgrado. Las segundas

cumplen el requisito formal del año cero, ingresan a sus hijos a cualquier edad al ciclo de primaria, están más propensas a la deserción en la secundaria básica o media, donde, cuando terminan, lo hacen con calificaciones promedias o por debajo. El preescolar no es una fase más del proceso educativo, es la más importante para el futuro de un ciudadano, desafortunadamente es la más olvidada y solamente cubre al 55% de los niños entre 5 y 6 años, con grandes diferencias según la capacidad de pago.

El sistema de resultados colombiano tiene, en este sentido, un sesgo clasista, injusto y sin equidad, en donde el mayor nivel socioeconómico de algunos estudiantes les permite acceder a colegios privados dotados de buena infraestructura con la que superan a sus pares del sector oficial en el rendimiento promedio. Así lo demuestran los exámenes del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y las pruebas SABER, cuyos resultados evidencian la presencia de dos brechas sociales con efectos negativos sobre la movilidad social, al mismo tiempo que agudiza la segmentación y muestra un sistema educativo de diferentes velocidades de asimilación de conocimientos. Aumentar la cobertura y mejorar la calidad del preescolar es un requisito para la mayor calificación de nuestro capital humano. Ampliar la fase obligatoria a la educación media es una exigencia del mercado de trabajo, donde se demanda un nivel educativo mínimo de bachiller. Así mismo, hay que fortalecer la educación superior diversificada, técnica, tecnológica y profesional.

9. DERECHO AL TRABAJO NO PRECARIO

La Constitución ampara el derecho al trabajo; ese es un derecho inalienable de la humanidad. La forma en que se accede a ese derecho es lo que está en discusión, sobre todo cuando en el país se acentuó la tendencia a sustituir contratos asalariados por órdenes de prestación de servicios (OPS), modificando, de paso, la regulación de los contratos desde el Código Sustantivo del Trabajo hacia los Códigos Comercial o Civil. Vista en perspectiva, la generación de oportunidades de trabajo en Colombia ha aumentado, según los

cálculos de la ECH, y, a comienzos del 2005, hay 17.5 millones de personas ocupadas, eso quiere decir, poco más de 3.5 millones por encima de los 14 millones que trabajaban a comienzos de los años noventa, cuando se expidió la nueva Constitución colombiana. Durante el mismo período, sin embargo, la contratación asalariada se estancó, y en el valor absoluto siguen siendo menos de 8 millones de personas con esta modalidad de contrato. En el mismo período, en cambio, se incrementaron los independientes en más de 3 millones, de tal manera que hoy hay más trabajadores por cuenta propia que asalariados al servicio de las empresas privadas del país.

CUADRO 10
ESTRUCTURA OCUPACIONAL COLOMBIANA
DICIEMBRE 2002-2004

Posición Ocupacional	2002	%	2004	%
Cuenta Propia	6.561.846	38.45	7.188.410	39.92
Empleado Particular	6.036.566	35.37	6.122.911	34.01
Empleado Gobierno	1.050.297	6.15	1.066.685	5.92
Familiar no remunerado	921.395	5.40	967.450	5.37
Patrón	861.892	5.05	957.470	5.32
Jornalero	740.412	4.34	842.895	4.68
Empleado Doméstico	837.735	4.91	822.640	4.57
Otro	55.642	0.33	36.418	0.20
TOTAL	17.065.784	100.0	18.004.879	100.0

Fuente: Dane ECH diciembre. Cálculos Oese-CI-UN.

Lo anterior podría ser interesante si correspondiera a un proceso de generación de empresarios y empresas conscientes y con futuro, no obstante, eso no parece ser lo que está pasando. El universo de los trabajadores por "cuenta propia" es muy amplio, allí figuran desde los clásicos negocios familiares, administrados por el jefe del hogar, como los tenderos, comerciantes, taxistas y otros transportadores, hasta las nuevas figuras "independientes" como los subcontratistas y los trabajadores de servicios, quienes antes eran asalariados en alguna empresa. La tendencia que se observa es la del *outsourcing*, mediante la cual un contrato asalariado se transforma en una OPS,

el trabajador sale de la nómina de una empresa y se convierte en proveedor de servicios, haciendo lo mismo que antes. La figura le ahorra al antiguo empleador una porción importante de los costos derivados del contrato asalariado: a) no paga el equivalente a las primas, vacaciones y cesantías, b) no tiene obligaciones con la seguridad social, y le traslada al antiguo trabajador la totalidad de las cotizaciones en salud y pensiones, y c) desaparece el pago de los parafiscales, dado que el ex trabajador ya no está en nómina. El Estado fue el gran promotor de esta modalidad de contratos, con las llamadas nóminas paralelas, para luego extenderse y generalizarse en el sector privado.

Esta modalidad de contrato no está cubierta en el Código Sustantivo del Trabajo y las empresas buscan la forma de disociar los requerimientos del contrato asalariado, obviando algunas formalidades. Para que un contrato sea asalariado se requieren tres condiciones: a) que tenga horario, b) que se le asigne un sitio de trabajo, y c) que exista subordinación definida a un jefe inmediato. En las OPS, estos requisitos se mimetizan y se transforman en obligaciones del contratista, así: a) el trabajador no tiene horario, pero su producto debe estar listo en un momento determinado de tiempo, o cuando sea necesario en la línea de producción, de tal manera que debe trabajar día, noche y fines de semana con jornadas de distinta duración y sin horas extras, b) no tiene sitio obligatorio, puede trabajar en su casa y/o para comodidad puede utilizar las instalaciones de la empresa, disputándose los espacios con otros subcontratistas, cooperantes o proveedores, y c) la relación de subordinación se transforma en una función de interventoría a los contratos o de certificación de la calidad y oportunidad del producto recibido –requisito para expedir la autorización de pago–. La reducción de costos del trabajo se consiguió en Colombia con este mecanismo y no con las reformas laborales en realidad, lo que se produjo fue una reforma silenciosa y práctica que no tuvo que pasar por el Congreso de la República y que lo único que necesita es asimilarse a contenidos de los códigos Comercial o Civil, según sea el caso.

Para complementar esta situación y legalizarla, ante los ojos de la sociedad, el gobierno nacional autorizó la inscripción de los inde-

pendientes a la seguridad social en condiciones diferentes a la de los asalariados. Desde enero del 2005, los trabajadores por cuenta propia cotizan la tarifa plena, 12% en salud y 15% en pensiones, sobre una base del 40% de los ingresos brutos a percibir o de un salario mínimo legal vigente. Lo anterior quiere decir que se termina la solidaridad en las cotizaciones de seguridad social y se coloca una tasa regresiva para los pequeños ingresos. Para mayor claridad, ejemplo, un trabajador con una OPS firmada por un salario mínimo mensual (\$381.500) deberá cotizar como independiente sobre la base del valor contratado, por lo tanto, deberá destinar el 27% (\$103.005) a cubrir esta obligación. Esta proporción va disminuyendo en la medida en que la OPS tenga un valor superior, hasta llegar a un tope de \$953.750, cuyo 40% equivale exactamente al salario mínimo. Para toda OPS con un valor superior al tope señalado, la persona solamente deberá destinar el 10,8% de su ingreso para la seguridad social, de tal manera, que se ahorra o es objeto de un subsidio no pagado por el 16,2% restante. La medida es coercitiva y la persona debe demostrar que cotizó, previamente, para que el contratante autorice el respectivo pago mensual de la OPS. En este tema queda mucho por hacer, sin embargo, lo más importante es hacer claridad sobre el carácter laboral de la OPS, como modalidad de contratación.

10. CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA EQUITATIVO Y UNIVERSAL DE PENSIONES

Después de varias reformas, el sistema pensional colombiano continúa siendo injusto, con baja cobertura y problemas de financiamiento. La competencia entre las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) y el ISS no ha significado aumento de cobertura, solamente hubo un traslado, de las cohortes menos viejas del ISS hacia las AFP, y el reclutamiento de las nuevas generaciones por los fondos privados. El sistema evidenció la presencia de una gran brecha entre quienes están inscritos y quienes cotizan efectivamente. Al primer grupo se le llama pomposamente "afiliados" y al segundo, se

le reconoce como los cotizantes "activos". En el primero, sumadas AFP e ISS, puede haber más de diez millones de personas, es decir, aproximadamente el 50% de la población económicamente activa; en tal caso el sistema sería exitoso y habría superado las expectativas de la Ley 100. El aterrizaje es brusco cuando se indaga por el segundo grupo, allí no hay más de 4.5 millones de personas, es decir menos del 23% de la Población Económicamente Activa (PEA), con enorme deserción. La diferencia es importante, porque el grupo que tiene mayor probabilidad efectiva de pensionarse es el segundo, mientras los inactivos sirven para dar apariencia de robustez, mientras sus aportes alimentan indefinidamente el fondo. En fin, la cobertura es baja y sube algo cuando se le agregan los funcionarios públicos que aún permanecen en alguna caja o fondo público.

El sistema como tal no está quebrado, lo que se encuentra es mal posicionado: los jubilados en el ISS y la plata en las AFP. El resultado más importante, luego de doce años de vigencia de la Ley 100, es la salida de los jóvenes del régimen de prima media y su traslado masivo al de capitalización individual, de tal manera que el primero entró en un proceso de lenta agonía y descapitalización. El ISS debe cubrir los gastos de un creciente número de pensionados provenientes de su régimen sin una población relevo que le ayude a pagar, es una entidad envejecida con más de 600 mil pensionados que cuestan cerca de \$6 billones por año, mientras los cotizantes activos entregan unos recursos que no superan los \$2 billones, la diferencia es el tamaño de su déficit anual, que debe ser cubierto por el Ministerio de Hacienda. Mientras tanto, las AFP logran incrementar las reservas, las que ya superan los \$24 billones, sin tener que preocuparse por sus pensionados, en realidad no tienen más de 16 mil, que le significan un desembolso muy pequeño. En tales condiciones, el país debería volver a pensar en la estructura del sistema y generar los correctivos que permitan reequilibrar las relaciones cotizantes-pensionados.

Las AFP no representan la salida justa y equitativa que el país necesita. Ciertamente, allí tienen la plata de las reservas y esa acumulación se ha hecho con un alto costo para todos los cotizantes, representado en unos costos de administración elevados y cobrados por anticipado, los cuales difícilmente se recuperan con los rendi-

CUADRO N° 11
 PENSIONADOS EN COLOMBIA PAGADOS POR EL ESTADO*. AÑO 2003
 VALOR (\$MILLONES) Y DISTRIBUCIÓN (%) POR SALARIOS MÍNIMOS

Mesada pensional	Número de pensionados	Valor de las pensiones	Pensionados acumulado (%)	Valor acumulado (%)
Hasta 1 SMLV	356.688	\$1.636.215	33,49	13,95
Entre 1 y 2 SMLV	270.228	\$1.825.867	58,86	29,51
Entre 2 y 3 SMLV	183.163	\$2.085.624	76,06	47,30
Entre 3 y 4 SMLV	99.391	\$1.624.303	85,39	61,14
Entre 4 y 5 SMLV	78.253	\$1.639.388	92,74	75,12
Entre 5 y 10 SML	62.997	\$1.921.447	98,65	91,50
Entre 10 y 20 SM	12.762	\$778.722	99,85	98,14
Más de 20 SMLV	1.575	\$218.354	100,0	100,0
Totales	1.065.057	\$11.729.919		

* No incluye Banco de la República ni FONPET o territoriales. Tampoco AFP.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos del OCES-CID-UN.

mientos esperados. El ejercicio de traer a valor presente las cuotas aportadas durante 125 meses, equivalente a 10 años y 5 meses, por un trabajador de salario mínimo, da como resultado que los costos de administración y la inflación superan ampliamente los rendimientos, de tal manera que el saldo neto acumulado significa que el trabajador ha perdido parte de sus aportes, mientras las AFP no corren ningún riesgo. Este proceso no puede continuar y es urgente un reequilibrio del sistema que garantice que los aportantes logren un acumulado que les garantice un ingreso digno en la vejez, por ahora solamente están ganando los fondos, que, además, despilfarran enormemente en publicidad.

Las altas pensiones son el otro gran problema, pues existen en el régimen de prima media diferente al ISS. Son los acuerdos políticos e institucionales los que distorsionaron el sistema y se convirtieron en una forma de pagar favores entregando privilegios inconcebibles en un país de mediano desarrollo, son los congresistas, magistrados, altos militares y ex funcionarios públicos de altos cargos los que gozan de estos privilegios, cubiertos por la gran masa de colombianos que paga impuestos. Las pensiones superiores a los 20 salarios mínimos solamente las reciben unos dos mil colombianos pertenecientes al estrato seis, mientras más de dos millones de ancianos no reciben

ningún ingreso. La reforma pensional lo único que hizo fue estabilizar el tope en 25 salarios mínimos, con lo cual se reduce la mesada para algunos, pero no se resuelve la inequidad que allí existe. Otra reforma pensional es necesaria para que al fin se discuta sobre la equidad.

FENCOJ
FEDERACIÓN
NACIONAL DE
CAMPESINOS

Para algunos analistas y estudiosos es claro que se vienen dando en Colombia una serie de cambios institucionales en el plano constitucional y legal que están inclidiendo en el establecimiento político colombiano, en dos sentidos principales: su capacidad de gobernar y la posibilidad de superar la confrontación.

Este libro reúne una serie de documentos para orientar la reflexión y el debate, en relación con propuestas que contribuyen a facilitar un proceso de solución política negociada del conflicto interno armado, sobre la base de consideraciones de tipo institucional, económico, social y de orden territorial.

FESCOL aspira a contribuir con la toma de las decisiones políticas necesarias para superar el actual estado de cosas. Esta publicación aporta elementos al debate político civilizado para minimizar el riesgo de polarizaciones, que son un estímulo a la violencia política, de la cual justamente se aspira a salir en el horizonte de mediano plazo.

