

## Los olvidados caminos de la paz

Mario Ramírez Orozco<sup>(290)</sup>

### RESUMEN

Entre las causas que clarifican el porqué de más de medio siglo de violencia armada intermitente, y en particular para los lectores no familiarizados con el acontecer colombiano, se encuentran: la desigualdad económica extrema y la exclusión política. Además, se evidencia el debilitamiento progresivo del Estado, un crecimiento económico precario, acompañado de una deficiente cobertura social un alto grado de corrupción en las empresas públicas y la fragilidad total del sistema jurídico, embestido por la desprotección del Estado y las estructuras del narcotráfico. Buscar caminos distintos a la confrontación armada son las premisas de este artículo.

No hay ni habrá solución real de las graves deficiencias democráticas en Colombia si no se desarrollan transformaciones estructurales que propicien la construcción de un nuevo país. Mientras acabar con la violencia se presenta como una tarea urgente; a mediano y largo plazo, la tarea más importante es terminar con la pobreza extrema, causa principal de la conflictividad violenta. No hacerlo, como hasta el presente, es seguir aplazando la única salida aceptable: una relativa igualación social y la participación real de amplios sectores en las decisiones políticas que afectan sus vidas y la del país.<sup>291</sup>

Merece referencia especial, la peculiaridad colombiana manifiesta en la coexistencia de un conflicto activo y otro pasivo (posconflicto) en un mismo espacio y tiempo. Es decir, el Estado realiza combates armados con algunos grupos armados y, a un mismo tiempo, promueve acuerdos de desmovilización y dejación de armas con los distintos grupos insurrectos. Esta ha sido una situación reincidente en el acontecer colombiano en el último medio siglo. Hay que recordar que mientras se desmovilizaba un grueso de los movimientos guerrilleros liberales, en 1953, o durante la dejación de las armas de varios grupos guerrilleros de izquierda a principios de la década de los noventa; arribaban duros combates con otras fuerzas rebeldes quienes consideraban una claudicación a sus principios cualquier pacto con el gobierno de turno.<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> Mario Ramírez-Orozco. Doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Profesor asociado de Estudios Culturales en Telemark University College, en Noruega. [mario.ramirez-orozco@hit.no](mailto:mario.ramirez-orozco@hit.no)

<sup>291</sup> En este orden se pronuncian varios estudios, entre ellos uno de la Universidad de los Andes y la Fundación Ideas para la Paz de Colombia al señalar que: *“la construcción de paz consiste, citando a las Naciones Unidas, en ‘acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída del conflicto’*; y en donde además se agrega que: *“Por tanto, la actividad de construcción de paz a nivel internacional expande su enfoque meramente diplomático y adquiere una dimensión preventiva, paliativa y reparativa con objetivos económicos y sociales”*. Angelika Rettberg (coord.). *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz y Alfaomega Colombiana, S.A., diciembre 2002, p. 28.

<sup>292</sup> Ver estos casos en detalle en Medófilo Medina y Efraín Sánchez (editores). *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el Instituto Distrital de Turismo, 2003.

Un fenómeno que sigue vigente y que obliga a reflexionar, sobre la exigencia de trabajar bajo esa circunstancia doble, para entender las intermitencias y complicaciones para una eventual solución definitiva. En consecuencia, deberán implementarse estrategias negociadoras para “sacar” del conflicto a fuerzas opositoras y, de manera simultánea, otras que aboguen por la “inclusión” de las fuerzas ya desmovilizadas. De ahí la necesidad de proponer soluciones paralelas con alcances desiguales que se acomoden a cronologías y estadios distintos del conflicto. Por ello es cardinal que las estrategias definan con claridad, desde un comienzo, si su carácter es coyuntural o estructural y cuál es la prioridad de su implantación.

### **Más pan y menos pum...**

Mientras las necesidades básicas, espirituales y materiales, de la mayoría de la población de un país no sean resueltas de forma satisfactoria por sus gobiernos, pregonar la existencia de democracia real será un acto demagógico. Sólo la suma de factores concretos permitirá que los habitantes de una sociedad determinada “sientan” sí están o no dentro de un orden democrático real. La democracia se “vive” a diario, en las relaciones de convivencia entre ciudadanos, en el ejercicio de plenos derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado y los otros conciudadanos.

Dentro del quehacer de lo democrático es importante la noción de ciudadano como ejecutor y beneficiario de derechos tangibles. La ciudadanía siempre será activa y las limitaciones a su ejercicio serán un obstáculo para el desarrollo de la democracia. El país o comunidad que haga alarde de su carácter democrático no deberá contentarse, como es usual, con satisfacer sólo a pequeños grupos; sino que, además, deberá evitar de forma activa que estos privilegiados nieguen esos mismos derechos a la mayoría de sus cohabitantes.

El exagerado número de población marginada en Colombia, en condiciones de extrema pobreza, certifican la omisión de lo democrático.<sup>293</sup> La exigencia de mejores condiciones de vida que permitan el desarrollo mental y físico de un individuo es el requisito central de todo acto democrático. Por ello la función central de las estrategias que se presenten para la vida “en democracia” será la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de sus habitantes.<sup>294</sup>

La democracia, como la sociedad que la ejercita, está cargada del dinamismo propio de todo ser que busca un desarrollo. Ahora, lo importante es que sus alcances lleguen al mayor número posible de habitantes-ciudadanos. La democracia, como lo democrático, más que un deber ser, tiene la formidable tarea de concientizar, de hacer partícipe a todos los ciudadanos en los asuntos locales, regionales y nacionales del país. Sin una ciudadanía activa y participativa no hay democracia.

<sup>293</sup> En 2004, el índice de pobreza en Colombia era del 52,6% y el de indigencia 17% del total de su población; según los cálculos MERPD, línea de base 2004. En Resumen ejecutivo. 2019. *Visión Colombia, II Centenario*. Bogotá: Presidencia de la República, Editorial Planeta y DNP, 2005, p. 45.

<sup>294</sup> Se sigue aquí la idea central de paz estructural enunciada por el profesor noruego Johan Galtung.

Si se observa el caso del voto, uno de los ejercicios y símbolos democráticos por excelencia, se puede advertir de manera equivocada que Colombia ha vivido a plenitud lo democrático. La permanencia, casi sin interrupciones, de contiendas electorales durante todo el siglo XX lo haría creer así.<sup>295</sup> Aunque el ritual electoral no ha sido suficiente para afirmar que este país y los colombianos, en concreto, hayan vivido y sentido la “*vida*” democrática.<sup>296</sup> Lo electoral sólo se valida como complemento de otros hechos democráticos, como serían los pertinentes a una realización eficaz de una serie de derechos civiles, políticos y sociales.<sup>297</sup> Como se explicó en capítulos anteriores, el derecho al sufragio pierde su esencia cuando se comprueba que *quien vota no elige*. En Colombia la extrema desigualdad social produce una “*acumulación de representatividad*” por parte de los grupos económicos, quienes invierten en las campañas electorales fuertes sumas de dinero, de forma que la mayoría de parlamentarios elegidos quedan como representantes particulares de esos grupos. Eso en el ámbito legal.

Pero en las dos últimas contiendas electorales (2002 – 2006) ha quedado en evidencia la alta representatividad alcanzada por los llamados testaferros de los grupos paramilitares y del narcotráfico. Así las cosas, se puede aseverar que quienes detentan el poder real no fueron elegidos de manera directa y por lo tanto sus acciones escapan a la sanción de una fuerza electoral. Es decir, son un poder político y económico que está fuera de cualquier control democrático.<sup>298</sup>

Se confirma de esa manera la regla de que en la historia electoral de Colombia, la función principal del voto del ciudadano común es legitimar un sistema que es extraño a sus intereses y necesidades, por eso no es extraño su frecuente prostitución. Así, la esencia limpia del voto se corrompe ante la prebenda que ofrece el clientelismo o la compra directa en las zonas de mayor pobreza y bajo índice educativo. De manera simultánea, las ideologías están ausentes de los debates electorales. Los discursos políticos más que de argumentos están cargados de adjetivos, lo que aviva la intolerancia política.

---

<sup>295</sup> A pesar de los altos índices de violencia política en Colombia, desde 1957 hasta 2006, se han realizado de manera ininterrumpida elecciones presidenciales, cada cuatro años, y parlamentarias, cada dos años.

<sup>296</sup> En ese sentido se pronuncia un ex presidente colombiano beneficiario del sistema que ahora critica: “*Me atrevo a aventurar la hipótesis de que, para el electorado, la verdadera democracia no consiste en la periodicidad de las elecciones, sino en el bienestar del individuo. Precisamente lo que se les critica a los países latinoamericanos y, en particular, a Colombia: en ser democracias puramente electorales, en donde, para calificar la democracia, no sirve, en primer término, la calidad de vida, sino la efectividad del calendario electoral.*” Alfonso López Michelsen. *El concepto de democracia*. Bogotá: Diario El Tiempo, 17 de abril de 2005.

<sup>297</sup> Sara Gordon, siguiendo las ideas del sociólogo T.H. Marshall, entiende que la *ciudadanía* será plena cuando los ciudadanos disfruten de derechos, civiles y políticos de una manera integral. Como derechos civiles reconoce, entre otros: las libertades individuales de palabra, pensamiento, fe, propiedad, contrato y el derecho a la justicia. En el plano político destaca el derecho a participar en el ejercicio del poder político, elegir y ser elegido. Y en lo social considera el derecho a un bienestar económico y seguridad social mínima; así como a “*tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.*” En Sara Gordon R. *Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?* México, UNAM, Marzo 2001. Versión modificada del artículo publicado en la Revista Mexicana bajo el mismo título, p. 2.

<sup>298</sup> Ver: Adalberto Santana. *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo XXI, 2004.

Además, por si fuera poco, los partidos y movimientos políticos están más preocupados en la repartición de las grandes cuotas burocráticas y de los beneficios económicos que recibirán sus partidos y, en no pocos casos, sus propios dirigentes. Ante este panorama se puede afirmar que salvo el día de las elecciones, el de la llamada “fiesta democrática”, los electores no conocen más días democráticos; pues aún antes de posesionarse el presidente y, casi la totalidad, de parlamentarios, gobernadores y alcaldes deberán de ejecutar y legislar para los intereses privados que los auparon al poder. De este modo, no queda duda, el sistema electoral colombiano es un sistema democrático en la forma y antidemocrático en su esencia.<sup>299</sup>

La crisis es tan importante que, ante la elección de Álvaro Uribe en 2002 y su reelección en 2006, como presidente sin partido, se señala como la principal razón de su éxito la disolución de los partidos tradicionales. En particular si se advierte la paradoja que, mientras estos siguen siendo la mayoría en el Congreso, no tienen un programa común que los una en torno a un candidato. La atomización e indisciplina partidaria es extrema.<sup>300</sup>

En contravía al continente, en donde la representación política se amplía hacia líderes de origen popular, en Colombia grupos del poder económico conservan el monopolio casi intacto de la totalidad de la representación política. Salvo algunas excepciones, los candidatos presidenciales y al Congreso en las dos últimas elecciones (2002 y 2006) fueron en su gran mayoría miembros de las minorías económicas tradicionales.<sup>301</sup> Por ende, la amplia participación ciudadana en esos comicios no se vio reflejada en las dos cámaras, de manera que los partidos políticos siguieron cumpliendo la misión específica de defender esas estructuras de poder y no los intereses del común de sus electores.<sup>302</sup> La representación, casi simbólica, de la llamada izquierda legal y representantes de diversos grupos étnicos, parecen estar más interesados en lograr ventajas económicas que en la defensa de los sectores que dicen representar.<sup>303</sup> Inclusive

---

<sup>299</sup> Manuel Restrepo, profesor del Observatorio social humanístico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, advierte que: “Con la abstención no pierde la democracia, sino la autocracia fungida democrática. Ganó la democracia y quedo claro también que en Colombia hay izquierda y hay derecha. Ganó la abstención porque el modelo vigente no sirve y sus ejecutores no quieren reconocerlo, no hubo compra anticipada de abstención, como si la hubo de votaciones estimuladas con rebajas del 10% en matrículas, pasaportes y beneficios laborales”. Manuel Restrepo. “La abstención muestra que el modelo no es democrático”. Bogotá: Revista *Semana*, edición del 26 de marzo de 2006. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, la abstención en las elecciones parlamentarias del 12 de marzo de 2006 sobrepasa el 66 %, y los votos anulados el 15 %. Horacio Duque. “Elecciones Colombia: Abstención deslegítima a Uribe Vélez”. Bogotá: *Noticias RCN*, lunes 13 de marzo de 2006.

<sup>300</sup> En las elecciones del año 2000 y del 2006 el partido Conservador, a pesar de ser la segunda fuerza política con escaños en el parlamento, en un hecho histórico, no presentó candidato presidencial ni para la alcaldía de Bogotá, el segundo cargo de elección más importante del país.

<sup>301</sup> La excepción más significativa ha sido la elección de los ex comunistas Luis Eduardo Garzón como alcalde de Bogotá, segundo cargo público por elección del país, y Angelino Garzón como gobernador del Departamento del Valle del Cauca. El interrogante versa sobre cuál es el grado de acomodamiento de sus ideas y ejecuciones a los de las elites tradicionales.

<sup>302</sup> Ver Lucio Oliver. “América Latina: Entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, en *Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Madrid: Nómadas., Julio-diciembre 2000.

<sup>303</sup> Hasta ahora el mejor resultado electoral de un movimiento de izquierda lo obtuvo el M-19, aliado con diversas fuerzas ex guerrilleras y disidentes de los partidos tradicionales, en la Asamblea Constituyente de 1990, con el 27% del total, cerca de un millón de votos.

los dirigentes políticos del paramilitarismo, ahora legalizados, también forman parte de las estructuras de poder tradicionales.<sup>304</sup>

Así, para el caso específico de Colombia, más que el mejoramiento de su modelo político actual, hay la imperiosa necesidad fundacional de lo democrático. Entendiendo por *"lo democrático"*, antes que una aspiración ideal, a la puesta en práctica de acciones democráticas sencillas y cotidianas. Por ende, es importante implementar las siguientes estrategias genéricas de carácter político: Una para la realización constitucional de carácter estructural y de prioridad inmediata; dos más, una para el establecimiento de un pacto social y otra para el fomento de una apertura democrática, ambas coyunturales y de prioridad urgente; y, una última, para la consolidación y formación de nuevos movimientos y partidos políticos, estrategia de carácter coyuntural, pero con una prioridad definida a largo plazo.



Dos caras del enfrentamiento en la sociedad colombiana



### Por una verdadera realización constitucional

Desde la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se implementó una política de apertura que luego fue reforzada con la promulgación de una nueva Constitución Política, en 1991, que abolió la carta constitucional vigente por más de cien años (1886-1991), y que facilitó la participación de amplios sectores de la población, hasta ese momento al margen de la legalidad institucional, en órganos de representación política. En materia de derechos civiles se introdujeron cambios sustantivos.

El Preámbulo reza que entre los objetivos de su promulgación están los de *"fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz,*

<sup>304</sup> Un caso que merece un estudio aparte, y que demuestra la extrema hegemonía política de grupos privilegiados, es la forma como estos han "prestado" a muchos de sus hijos díscolos para que lideren importantes movimientos rebeldes. Para citar algunos ejemplos: Alfonso López Michelsen en el MRL, luego el cura Camilo Torres Restrepo en el Frente Unido y el ELN, el comandante del M-19 Carlos Pizarro León Gómez y Simón Trinidad en las FARC, entre los más conocidos. Lo preocupante es que las bases les dan responsabilidad de dirigencia, sin desconocer sus calificaciones, por sus ancestros, por encima de representantes origen popular con superiores o iguales calificaciones. Por supuesto, como en toda regla hay excepciones valiosas, como Lucho Garzón y Argemiro Garzón. Pero hay que subrayarlo, son la excepción.

dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana".<sup>305</sup> En la misma Carta se promovió la desmovilización de varios grupos armados y se les dotó de forma transitoria de ciertas garantías y algunos privilegios con la finalidad de consolidar su participación por la vía pacífica.<sup>306</sup>

En un orden comparativo, se puede afirmar que casi todas las medidas constitucionales que condujeron a la paz centroamericana y en países como Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán y Angola, y que luego fueron aplicadas en su posguerra, ya fueron instauradas desde ese momento de forma gradual en Colombia.<sup>307</sup> Y, al igual que en esos países, la violencia política y criminal se agudizó. Los indicadores sociales no mejoraron y salvo la apertura de algunos espacios políticos, la nostalgia por las dictaduras o la guerra están presentes. La razón central de esa situación negativa fue el limitado alcance de la inclusión o apertura.

Se precisa entonces de la implementación de más medidas que al mismo tiempo que generan inclusión, abran los espacios políticos. Por ello, a pesar de sus limitaciones, la mejor manera de adecuar la Carta de 1991 a las necesidades democráticas futuras es revisar la aplicabilidad concreta de los aspectos positivos y evitar su desmonte gradual, como se ha evidenciado durante los gobiernos de Álvaro Uribe, con el llamado a un referendo modificatorio de la misma en 2004 y la introducción de la reelección presidencial inmediata desde 2005.<sup>308</sup>

En este ámbito, un interrogante muy significativo es qué hará Colombia en el futuro más próximo para compaginar la proliferación, casi excesiva, de normas constitucionales; todas de carácter avanzado, pero que nunca son llevadas a la práctica, con una necesaria y eficaz concreción de las mismas. En general, se podría afirmar que Colombia no necesita de una nueva Constitución política, lo cual es un avance frente a otros conflictos mundiales, sino de la realización plena de la actual Carta Magna, la de 1991.

Llegados a este punto, la realización constitucional es un imperativo que empieza por el respecto irrestricto a la Constitución y por la reglamentación

<sup>305</sup> Base de Datos Políticos de las Américas. *Constitución Política de Colombia 1991, con las reformas hasta marzo de 2005*. Agosto 16 de 2005.

<sup>306</sup> *Ibid.* Artículo transitorio 13.

<sup>307</sup> Ver entre otros: Utenriksdepartamentet: *Strategisk rammeverk-Angola 2003-2005*. (Marco estratégico- Angola 2003-2005). Oslo: DU, 2003; Christiane Schultz. *La difícil superación de las estructuras de violencia en América Central: El ejemplo de la sociedad de post guerra de Guatemala*. Bad Honnef, Alemania: Fundación Desarrollo y Paz (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF) e Instituto Social Católico (Katholisch Soziales Insitut, KSI), 13 de mayo de 2000. Además, los documentos relacionados con cada uno de estos países en la página Web de USAID, Office of Transition Initiatives (OTI): [www.usaid.gov/hum\\_response/oti](http://www.usaid.gov/hum_response/oti) y Guido Galli. *La reforma constitucional como instrumento de construcción y consolidación de la democracia*. Lima: IDEA Internacional, 2004 (borrador).

<sup>308</sup> La reforma constitucional que permite la reelección inmediata del presidente en turno fue aprobada a través del acto legislativo 02 del 2004, avalado por la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2005. Sin embargo, a pesar de las notorias ventajas del presidente-candidato, por el uso excesivo de los medios de comunicación y de la inauguración apresurada de obras de infraestructura y sociales como propaganda electoral; no se reglamentó de forma simultánea ninguna Ley de Garantías Constitucionales que concediera igualdad electoral a los candidatos opositores.

pronta de todas las normas sustantivas. La Corte Constitucional, creada por la nueva carta, deberá alejarse del compromiso partidario y determinar sus fallos dentro del respeto absoluto de la doctrina constitucional.<sup>309</sup> Un mal precedente que merece atención es que tres lustros después de su promulgación un número relevante de artículos no han sido siquiera reglamentados y a otros se les ha ignorado hasta perder su vigencia real en plazos muy breves.<sup>310</sup> Pues, como dijo en su momento Luis Carlos Restrepo, quien sería nombrado pocos años después Alto Comisionado de Paz del gobierno de Uribe: *“Parece que la Constitución del 91 es buena siempre y cuando se quede en letra muerta, en mero ejercicio retórico, pero problemática cuando se aplica a plenitud”*.<sup>311</sup>

En este contexto es preciso recordar que toda Carta Magna obliga un cumplimiento eficaz y pronto, como lo afirma Günter Bächler, pues es evidente que: *“Si el lapso de tiempo entre la redacción y la aplicación de la Constitución es demasiado largo, la transición se bloquea”*, tal como parece haber ocurrido en Colombia; en donde las normas del 91 han ido muriendo en el papel hasta convertirse en un simple objeto de referencia jurídica, pero sin ningún efecto real sobre la sociedad.<sup>312</sup>

A pesar de avances jurídicos importantes y la apertura de nuevos actores, sigue manifiesta la profunda dicotomía entre el orden constitucional y el orden social imperante. Si bien es cierto, como ya se dijo, que en general no hay necesidad de una nueva Constitución si es imperativo el modificarla e introducir nuevas normas que cumplan las expectativas de los pactos que generen los acuerdos definitivos de paz. Las estrategias de orden constitucional deberán concretarse en aspectos cruciales para la conformación de un nuevo tipo de sistema político.

### Alcanzar el consenso más amplio

Ante la profunda debilidad institucional que padece Colombia se requiere un pronto fortalecimiento de la legitimidad del Estado a través de la búsqueda de consensos más vastos que los que han imperado hasta ahora. Es preciso que en el futuro más cercano se sienten las bases de un primer *Contrato o pacto social* entre los colombianos; pues en toda su historia republicana las grandes mayorías han sido marginadas de cualquier decisión política fundamental.

---

<sup>309</sup> Las funciones específicas de la Corte Constitucional señaladas en la Constitución de 1991, en no pocos asuntos han sido incumplidas por impericia u negligencia. O por los compromisos políticos solapados de parte de algunos de sus magistrados, olvidando su obligación; pues, *“a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”*. Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>310</sup> Un caso flagrante es el del llamado *Estatuto de la oposición*, que concedería garantías políticas y electorales fundamentales a los partidos fuera del gobierno, y que después de quince años sigue sin ser todavía reglamentado; pesar de que, tanto el artículo 112 de la Constitución de 1991 (original), como el Acto Legislativo Número 1 de 2003 (que lo reforma), lo exigen de manera perentoria.

<sup>311</sup> Luis Carlos Restrepo R. *Los riesgos de la libertad. Implicaciones del fallo de la Corte Constitucional en lo referente a la Ley 30 de 1986*. Medellín: Revista Universidad de Antioquia N° 236, 1994, p. 85.

<sup>312</sup> Günter Bächler. “Gestión de conflictos mediante la reforma del Estado”. En *The Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Octubre 2001, p. 7. (Artículo traducido al español por la Fundación Naumann, Berlín, 2002).

Un punto a favor es que por lo menos en años recientes hay coincidencia de ello, tanto por parte de gremios económicos y empresariales que hacen un llamado para “implementar un contrato social en torno a la generación de riqueza colectiva e inclusión social, con una nueva institucionalidad que rijan nuevas relaciones de coordinación y cooperación entre los agentes económicos y otros sectores de la sociedad”,<sup>313</sup> igual que algunos grupos beligerantes, es el caso de las FARC-EP, que proponen “un Estado (...) en el cual sea decisiva la participación de los gremios, las organizaciones sindicales, populares, entes académicos y científicos en las decisiones de la política económica, social, energética y de inversiones estratégicas.”<sup>314</sup>

En este contexto, nadie deberá ser excluido del contrato o pacto fundacional de la nueva realidad colombiana.<sup>315</sup> Pero durante este proceso es indispensable establecer una conciencia ciudadana capaz de hacer viable una participación más amplia y real en un plano de igualdad.<sup>316</sup> Utópico o no, parece

<sup>313</sup> Luis Jorge Garay (Coord.) *Repensar a Colombia. Síntesis programática*. Bogotá: Talleres del Milenio, Fundación Ideas para la Paz y Alfaomega editores, 2002, p. 7.

<sup>314</sup> *Las FARC, el país que proponemos construir*, p. 67. En 1984, varios años antes de firmar la paz, el FMLN de El Salvador señalaba en su *Propuesta de Integración y Plataforma del Gobierno Provisional de Amplia Participación* que se deberían “...sentar las bases de una verdadera democracia en donde se dé cumplimiento pleno a los derechos humanos y libertades políticas y en donde se concrete la amplia participación del pueblo para alcanzar la paz definitiva. Atender las necesidades más urgentes e inmediatas de las mayorías populares y adoptar medidas económicas y sociales básicas para la transformación de esas estructuras”, en Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaut. *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales, 1979-1989*. México: CIIH-UNAM, 1989, p.86.

<sup>315</sup> A ese respecto no es de extrañar que tanto partidos y movimientos políticos como gremios empresariales incluyan en sus plataformas el llamado a un contrato o pacto social, es el caso del Polo Democrático Alternativo, que aboga por “un consenso intrasocietal, mediante el diálogo y la deliberación, respecto de metas básicas de funcionamiento de la sociedad, o de un proyecto compartido por las mayorías; una operación de esas dimensiones requiere recrear la política y su función social, con miras a un nuevo compromiso histórico, un compromiso nacional inclusivo; la política ha de fungir como espacio de reconstrucción de las metas e intereses de los sujetos, no de sistemas de imposición de una clase sobre el resto de las clases, ni de una región sobre las demás, ni de élites y líderes mesiánicos sobre partidos y fuerzas sociales.” En Luis I. Sandoval M. *Realidad del estado de naturaleza y necesidad del pacto social en la Colombia de hoy*. Bogotá: Polo Democrático Independiente, 2005. Asimismo, un grupo de empresarios promueve la “Implantación de un pacto colectivo y una agenda de transición a un Estado Social de Derecho [a través del] compromiso con el desarrollo de la democracia y la gobernabilidad democrática; avance hacia la inclusión social; promoción de los derechos sociales, políticos y económicos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH); desarrollo de la civilidad ciudadana para la formación de ciudadanos protagonistas; reconocimiento de la primacía de la justicia y la educación como sistemas sociales para la inclusión y la democracia; instauración de la seguridad democrática para la paz; vindicación de la política para la tramitación y renovación de intereses colectivos; generación de riqueza colectiva bajo condiciones de justicia distributiva y creación de una institucionalidad adecuada entre poderes públicos para la gobernabilidad democrática”. En Garay, *op.cit.*, p. 41.

<sup>316</sup> Para alcanzar este objetivo es preciso la ampliación del llamado “umbral mínimo” de la democracia, por un “umbral de justicia”, en el que se incluyan; además del derecho al voto y las libertades de expresión y asociación, derechos básicos tales como el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo y la educación. Tal como lo afirma el profesor Francisco Leal Buitrago es necesaria una legitimación democrática con resultados concretos como la “disminución de la pobreza, de la inequidad, y respeto a los derechos humanos”. En entrevista a Francisco Leal Buitrago. *A nosotros no se nos ha acabado la guerra fría*. Bogotá: El Tiempo, 15 septiembre de 2002. Ver también: Rodrigo Páez Montalbán. *La Paz posible. Democracia y negociación en*



ser un camino sin regreso en la que hay un acuerdo tácito entre todas las partes del conflicto político armado.

Al evidenciar el objetivo común de un consenso social real y efectivo, el trabajo deberá centrarse en la búsqueda de la operabilidad que haga posible cumplir ese objetivo. En primer lugar es necesario equilibrar la representatividad y poder de decisión de amplios sectores sociales. La forma más expedita, señalada en el *Informe de Desarrollo Humano 2003*, es sin duda “la mejora de la gobernabilidad local y aumentando el poder de las comunidades”.<sup>317</sup> Las experiencias al respecto indican que, a pesar de su precario desarrollo, hay logros importantes en materia de descentralización de presupuestos y en la autonomía en el manejo de la educación y la cobertura sanitaria.

Esta mejora sustancial en los servicios sociales, junto a la adopción de fórmulas de participación ciudadana, el fomento de coaliciones políticas y la conformación de nuevos movimientos políticos, han servido para que varias comunidades recuperen o, en la mayoría de casos, adquieran por primera vez un sentido de pertenencia y una relación orgánica con el Estado.

El resultado más evidente ha sido la creación de pautas de gobernabilidad dentro de un sistema de democracia evidente. Un logro que de afianzarse crearía una base sólida de apoyo a proyectos de pacificación en los que la comunidad sienta que es parte integral de su elaboración y aplicación. Una queja frecuente en las zonas de conflicto armado, que no debe ser desestimada, es que la mayoría de planes llegan desde arriba y se imponen de manera arbitraria, sin considerar las opiniones y necesidades de cada comunidad en específico. A pesar de la buena fe que impera en muchos proyectos el desconocimiento del sentir local será siempre contraproducente.

Pero este cuadro de *empoderamiento* de las comunidades no pasa de ser un ideal si no se diversifican los mecanismos de legitimación del Estado, a través de severos controles contra la corrupción administrativa y el abuso de las medidas de seguridad represiva, aplicando de manera cabal las normas pertinentes que establece la Constitución colombiana.<sup>318</sup> Por ello es indispensable superar esa larga fase de imposición administrativa y militar, llámese de “*Estado ocupante*”, y alcanzar la consolidación gradual de un Estado que proteja al ciudadano del Estado mismo. Es decir, para que se conforme un verdadero Estado de Derecho es necesario proteger a todos los ciudadanos de los frecuentes desmanes de funcionarios y agentes estatales; así como de los individuos o grupos que atenten contra el orden social reconocido por la comunidad. Claro que, para ello, es necesario un cambio estructural en la doctrina de seguridad que opera en el país en las últimas décadas.

---

*Centroamérica, 1979-1990*. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia y Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 1988. p. 73.

<sup>317</sup> Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano. *Gobiernos para la paz: el papel de lo local*. Bogotá. PNUD, Capítulo 14, p. 323 y ss.

<sup>318</sup> Aquí se emplea la noción utilizada por el Banco Mundial en sus documentos de trabajo que entiende por empoderamiento a “*la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida*”. Ver:

[www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/whatis/acct.htm](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/whatis/acct.htm)

### Apertura democrática cierta

Uno de los temas cruciales en la interpretación del conflicto colombiano fue aceptar, sin excepción, por parte de los gobiernos que siguieron al de Belisario Betancur (1982-1986), el costo negativo de un régimen de exclusión política. Como es necesario repetirlo; desde la instauración del llamado Frente Nacional en 1957 se impidió, amparándose en una norma constitucional, el artículo 120, la cohabitación de otras fuerzas políticas diferentes al bipartidismo de elite en los órganos de representación nacional, regional y local, hasta comienzos de la década de los noventa.<sup>319</sup>

Aunque algunos investigadores insisten en afirmar que este tipo de exclusión formal no puede disculpar la violencia insurgente, desatada desde la misma implantación de estas normas; lo cierto, es que influyó de manera decisiva en el clima de intolerancia que recrudeció en Colombia.<sup>320</sup> El impedimento de que fuerzas políticas como la ANAPO y la Unión Patriótica alcanzaran un espacio político público, distanciándose en forma gradual de la vía armada, fue un error que actúa hasta el presente como limitante para la desmovilización definitiva de fuerzas armadas insurrectas y más bien les sirve de justificación para su accionar violento.<sup>321</sup>

Lo anterior lleva a tener presente el debate sobre la legitimidad o no del sistema político colombiano, al impedir las políticas de transformación de las “imperfecciones” democráticas, con la utilización de medios no democráticos como la exclusión política. Más grave aún, junto a la utilización de la violencia ilegal por agentes del Estado o sus protegidos, están el clientelismo y la corrupción en las finanzas públicas por parte de los partidos políticos establecidos en el poder. Por estas razones, además de institucionalizar la apertura democrática a través de un discurso presidencial: “fortalecer la democracia, propiciar la participación de nuevas fuerzas en la lucha política legal y afianzar la tranquilidad ciudadana”, es obligatorio que se generen espacios concretos de participación política.<sup>322</sup>

Está probado que no es suficiente, por precaria y débil, la promulgación de normas reglamentarias de participación política, presentes en la nueva Constitución, si ellas no están encaminadas al fortalecimiento y protección real del derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones.<sup>323</sup> Es indispensable

<sup>319</sup> La “paridad política” entre los partidos liberal y Conservador fue institucionalizada por el plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Una de las medidas transitorias establecidas por él mismo señala que los cargos de elección popular solo serán adjudicados, mitad y mitad, a los partidos Liberal y Conservador hasta 1968. En la Reforma Constitucional de 1968 se trató de atenuar su efecto excluyente con un párrafo que exhorta al presidente electo a favorecer la “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República”; pero que en realidad servía para la paridad del bipartidismo. Ver Artículo 120 de la Constitución Política de Colombia 1886-1991.

<sup>320</sup> Entre los más de destacados defensores de esta opinión, reiteradas en varios de sus libros y artículos, están los académicos Malcom Deas y Eduardo Posada Carbó.

<sup>321</sup> Entre 1998 y 2003 se registraron 497 masacres en Colombia, según fuentes de la Policía Nacional, procesadas por el Observatorio del Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República.

Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=observatorio>

<sup>322</sup> Virgilio Barco Vargas. *Alocución presidencial*, 1 de septiembre de 1988.

<sup>323</sup> Como bien anotaba Álvaro Mina Paz: “De los 380 artículos consagrado en la Constitución tan sólo 33 están destinados a tratar el tema de la participación política, es decir el 9 por ciento:

el paso de un sistema democrático de falsa representación a uno de participación efectiva de la comunidad.<sup>324</sup> Y, en este punto, es fundamental tener en cuenta las muchas experiencias de autogestión y de iniciativa social que han logrado importantes logros, en contravía al ineficiente sistema político del Estado y a la violencia que generan todos los actores armados.

Para ello hay que impulsar medidas de protección que superen los graves problemas que genera alcanzar el éxito de una buena iniciativa local. Por un lado, obtener la protección indispensable para enfrentar a los llamados “*gamonales*” o “*caciques*”, con sus bandas armadas, y de los grupos armados que controlan la zona. Y por el otro, obtener el compromiso de la administración central de minimizar las trabas burocráticas y de desviar recursos, desperdiciados en utópicos planes de finalizar el conflicto de manera violenta, hacia estos programas que han demostrado su gran eficiencia.

Obtenida esta adquisición o recuperación de confianza ciudadana, el peldaño siguiente será el respeto a la elección de los representantes de estas comunidades; en particular de aquellos líderes que han impulsado, desde adentro, las iniciativas que los han beneficiado. Surge aquí entonces el problema de la supuesta “*despolitización*” de estas comunidades; entendiéndolo por ella a su limitado interés en participar como parte integral de los grupos políticos tradicionales. La violencia se ha ensañado con ellos de tal forma que no es real esperar su participación en un sistema que obstaculiza sus iniciativas y permite el asesinato, desaparición o desplazamiento de sus representantes. Ante la inexistencia de un mecanismo efectivo que cree canales seguros de participación nuevos, o por lo menos paralelos a las llamadas “*castas*” políticas, es básico construir una red de protección eficaz que proteja y permita la promoción de alternativas.

Respetar su “*tercera vía*” es un imperativo. Un problema es que esa posición los coloca entre los fuegos del conflicto.<sup>325</sup> Desde su perspectiva y experiencia, no es fácil saber quién es el Estado. O mejor, quién cumple las funciones del mismo. ¿A quién atender? A la precaria representación del

---

Artículos 38, 39, 40, 45, 49, 57, 60, 64, 68, 78, 79, 103, 104, 105, 106, 112, 154, 155, 170, 242, 246, 258, 260, 270, 318, 329, 330, 340, 369, 374, 375, 376, 377. Y en los casos más importantes se utilizan términos como “*La Ley podrá*”, “*El Estado promoverá*”, “*El Estado garantizará*”, “*La ley determinará*”; expresiones de ambigüedad que sólo contribuyen para que el legislador impida la plena participación”. Álvaro Mina Paz. “Participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Aportes Andinos* Nº 14. Participación y Ciudadanía. Quito: PADH - UASB Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar, Julio 2005, p. 2.

<sup>324</sup> María Antonieta Huerta. “Déficit y desafío de la democracia en América Latina y la Región Andina”. En Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (compiladores). *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA: memorias de tres foros realizados en el año 2002*. Bogotá: CEJA, 2003, 1ra. Ed, pág. 128.

<sup>325</sup> Un caso que ilustra este hecho es la proclamada “*Comunidad de Paz*” de San José de Apartado, situada entre los departamentos de Antioquia y Córdoba en una zona de producción extensiva de banano. Desde su creación, el 23 de marzo de 1997, ha sido víctima sistemática de varias masacres contra su población civil por parte de grupos paramilitares y del ejército oficial, al negarse a la prestación de labores de cooperación con la Brigada XVIII y los servicios de inteligencia del Estado, en cumplimiento de su reglamento fundacional que los compromete a “*no brindar información, alimentación y cualquier clase de apoyo logístico a ningún actor armado*”. Ver: Javier Giraldo M., S.J. *San José de Apartado. Perfil de una comunidad de paz*. Bogotá: Copia del original, junio de 2000, p. 2. Problemas similares ha enfrentado el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena medio, PDPMM, extensa región en el centro del país.

gobierno central, casi siempre represiva y llena de abusos, o a los dictados de los comandantes de los grupos armados ilegales, sean estos guerrilleros o paramilitares, que también cometen desmanes. Por ello, muchos recurren con frecuencia a la protección internacional que en la mayoría de casos, además de simbólica, tiene el problema de su temporalidad y el alto grado de dependencia económica.

¿Qué hacer antes de tomar partido forzoso por algún bando? ¿Cómo cerrar la amplia brecha entre la representación en el poder central, que representa una minoría, y la representación de poderes locales que representan a la gran mayoría de la población del país? ¿Cómo lograr que las castas tradicionales del poder bipartidista nacional y local acepten una vocería local que demuestra la inoperancia y falsedad de su representación? Pues es aquí donde se quedan sin respuestas las propuestas emanadas de los entes e institutos del Estado o de los gremios económicos. En la medida en la que mantener el *statu quo* implica la aceptación de las reglas del juego de la exclusión violenta que padece Colombia. Independiente de cualquier bandera política, este es un problema que merece ser tratado con más atención.<sup>326</sup>

La solución más viable es activar los niveles de participación que se encuentran establecidos en la legalidad colombiana desde 1991, pero casi en desuso, como los resume el profesor Álvaro Mina Paz: "La gestión, como el manejo de un conjunto de recursos de diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado que puede ser una solución o la satisfacción de una necesidad. La decisión, entendida como la adopción de una o varias estrategias para resolver un problema. La concertación, es decir el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupo de una comunidad definen la solución más conveniente. La fiscalización o vigilancia que se ejerce a una persona o grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas. La iniciativa o la formulación de sugerencias por parte de interesados a resolver un problema o transformar una situación problemática. La consulta o procedimiento mediante el cual los participantes opinan, deliberan sobre aspectos problemáticos y juzgan para tomar de una decisión. La información o el conjunto de datos, hechos, nociones que los participantes requieren para la toma de decisiones".<sup>327</sup>

Sin derechos no hay obligaciones, se aprende desde pequeño en esas zonas, alejadas de los beneficios elementales del Estado y víctima de todo tipo de calamidades y violencias. No es realista que, ante la magnitud de los agentes exógenos, las comunidades puedan por sí solas desarrollar una gestión beneficiosa. Es obligación del Estado ser garante ante quienes impidan su ejercicio desde la ilegalidad. Claro que, para toda realización participativa de los actores locales, el Estado deberá ofrecer las garantías necesarias para su realización. El Estado debe intervenir, es la única salida para superar el sentimiento autárquico imperante en estas regiones, sin poca o nula regulación estatal.

<sup>326</sup> Ver Pilar Gaitán y Moreno Carlos, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1992; Patricia Pinzón. *Pueblos, Regiones y Partidos. La regionalización Electoral*, Bogotá: Uniandes/CEREC, 1989.

<sup>327</sup> Mina Paz, *op.cit.*, p.2. (El subrayado es mío).

Por cierto, los agentes del Estado deberán superar sus prejuicios de creer que toda crítica a su mala gestión lleva implícito el rechazo al orden institucional. La participación real exige la descriminalización de las iniciativas locales y proyectos alternativos; así como el fin de la represión a sus voceros y representantes. Ya es tiempo de superar una dinámica en donde casi siempre la única respuesta a las movilizaciones locales, ante la negligencia o la agresión directa del Estado contra estas comunidades, es el asesinato o encarcelamiento de gran parte de la población.

Superar el estado de guerra, entre el Estado y los agentes locales de vastas regiones campesinas del país, es un imperativo para una participación efectiva y una paz posible. Es urgente que se establezca un equilibrio político en las diferentes regiones afectadas por la violencia. Es indispensable que el Estado cumpla un papel activo en la administración de sus obligaciones y ayude a superar el temor, de todas las fuerzas políticas legales, de que serán aniquilados por los brazos armados ilegales del bando contrario.

En el orden nacional, muy a pesar de los avances generados por la Constitución de 1991, el panorama es dramático por la intromisión activa de grupos ilegales relacionados con el narcotráfico en las filas del bipartidismo. Como se dijo en otros apartes de este estudio, una intromisión que no se limitó a los gruesos auxilios económicos de los caciques políticos tradicionales, sino que por medio de masacres y desplazamiento forzados de millones de personas, con la renuencia de los gobiernos bipartidistas, impuso a sus propios representantes y generó un nuevo mapa de monopolio político en varias regiones del país.

Una estrategia que comenzó en la década de los ochenta, con un dominio territorial que favoreció la dominación total de las organizaciones sociales y el control de su representatividad política. Y que, según observadores de diversas tendencias políticas, logró su consolidación con la llegada al poder de Álvaro Uribe. Control que se ratificó, en el 2005, en el momento en el que Salvador Mancuso, jefe militar de los paramilitares, se presentó ante el parlamento y declaró que más del 35% de los senadores y representantes, presentes en el hemiciclo, representaban los intereses de esos grupos armados de extrema derecha.<sup>328</sup>

### **Los viejos y los nuevos partidos**

Después de 1991, hay una tendencia favorable en la conformación y progresiva consolidación de nuevos partidos y movimientos políticos. Como era de esperar, la fase inicial de estos movimientos conlleva luchas internas para imponer una línea ideológica definitoria capaz de crear, a mediano plazo, una masa de votos cautivos que sirvan de plataforma para su posicionamiento en la representación parlamentaria y en los órganos de poder local y regional. Un ejemplo de la dificultad de este proceso es la pronta lapidación del enorme capital político logrado por la Alianza Democrática M-19 en la Constituyente y en las

<sup>328</sup> Ver <http://www.salvatoremancuso.com/ppal.php>. También: Rafael G. Guarín C. *Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política*. Bogotá: Asistencia. Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, 2006, p. 115. Carlos Medina Gallego. "La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación". En *Análisis Político* nº 51. Bogotá: IEPRI-UN, enero-marzo, 2005, p. 78.

elecciones de 1990, su paulatina reducción en las elecciones de 1994, y su desaparición definitiva en las elecciones del 1998.

Otro de los tropiezos para la consolidación de este proceso ha sido la falta de garantías, en especial en las zonas alejadas de los principales centros urbanos. El modelo político colombiano, en principio democrático, tiene como una de sus principales falencias el permitir la exclusión violenta de todo tipo de oposición ideológica, por moderada que sea. Ya se ha citado muchas veces en este estudio la trágica experiencia de la Unión Patriótica, no sólo por su dramatismo sino por su repercusión en los efectos negativos para la formación de grupos políticos de tendencia política diferente al sistema y que propenden por un sistema más progresista para Colombia.<sup>329</sup>

Un resultado deseable en toda apertura política es que, además de la creación de nuevos movimientos y partidos, de forma paralela, se consoliden los partidos políticos existentes. Este factor influye de forma directa en las nuevas agrupaciones al demostrar la viabilidad y ventajas de una sólida organización política y, por consiguiente, permite una verdadera oposición *interpartidaria*. Este énfasis sería especial para el caso colombiano en el que la crisis endémica de los dos grandes partidos se expresa en una lucha *intrapartidista* que se presenta como expresión de diversidad política. Síntoma más bien de una profunda desideologización, atomización y transfugismo extremo. Como resultado de esto, los partidos Liberal y Conservador se han desmoronado de forma gradual en “*pedacitos de partido*” que luego se ofrecen al mejor postor antes de cada contienda electoral. Se llega al extremo de venderse a grupos políticos de ideología contraria a la de su electorado.<sup>330</sup>

Desde la década de los ochenta la división interna en los partidos Liberal y Conservador se evidencia en la fraccionamiento entre socialdemócratas y neoliberales. Aunque en esencia las divisiones obedecen más a factores de tipo económico o de presiones extraparlamentarias y que muchas veces rondan la ilegalidad, que de principios ideológicos y programáticos. Una muestra de este fenómeno se puede observar como, en 2002, la representación parlamentaria de los partidos Liberal y Conservador se atomizó en 26 “*partidos*”, grupos o movimientos, casi todos de carácter unipersonal.

Esta falsa diversidad va en contravía del principio de oposición real, en el que el antagonismo ideológico y programático enriquece el espectro político y obliga a la búsqueda de consensos en los que el interés principal ya no es el de una bancada en particular sino el de la comunidad en general. La presencia de una verdadera oposición conlleva el mejoramiento de cualquier propuesta y la consideración de los matices propios de una sociedad diversa como la colombiana. Por el contrario, independiente de sus logros o fracasos, el derrumbamiento total de los partidos como en el caso de algunos países latinoamericanos, Argentina, Ecuador, Perú o Venezuela, permite la opción del mesianismo o populismo encarnado en algún líder personalista.

<sup>329</sup> La secuela más directa de este tipo de marginación violenta, común en la historia política del continente, ha sido la justificante de la lucha armada para lograr el espacio político al que tienen derecho todas las ideologías en una sociedad democrática.

<sup>330</sup> Ver Guarín, *op.cit.*, p. 136.

Una explicación del problema de los partidos políticos, en particular los del bipartidismo, nos lleva a considerar su actual degradación como producto de la falta de representatividad de grandes grupos sociales.<sup>331</sup> Contando además que su alejamiento ideológico, implica una total indisciplina partidaria, sin los escrúpulos propios de quienes defienden un ideal. Agravado por la aparición de un nuevo tipo de representación política, resultado de la gestión violenta de grupos paramilitares, que cobra sus frutos después de dos décadas de violencia extrema.

Entonces habrá una pregunta obligada: ¿Podrá la misma clase política que rigió el país del pasado y el país actual dirigir el país futuro? No, o por lo menos de la misma manera. Por obvia, esta respuesta acarrea uno de los grandes problemas de la historia de Colombia, la escasa promoción social.<sup>332</sup> Un país sin oportunidades, en donde lo que cuenta es la cercanía familiar o servil con las familias que controlan el poder político y económico. Sin una revolución próxima y con reformas muy limitadas, el panorama de cambio profundo es demasiado incierto para la realidad colombiana.

En el mismo contexto, sería importante educar a la llamada clase dirigente. Éstas necesitan con urgencia de la reeducación de sus cuadros y gremios políticos. En muchos casos un curso completo, sobre la democracia y sus prácticas. Será preciso insistir en las ventajas inciertas de una solución militar a los graves problemas políticos y socio-económicos del país. Y en la solución política negociada a los conflictos políticos y socio-económicos del país. Así en todos los órdenes, una solución acorde y posible al problema específico.

Además, se debe considerar que limitar las reformas a lo coyuntural es olvidar que si éstas se han realizado, han servido sólo para reacomodar o actualizar las formas de dominación y explotación. En las últimas reformas, buena parte del gasto público fue transferido a la reorganización de los ejércitos oficiales, mientras que la venta de los activos estatales, como era su propósito, no sirvió para generar la reactivación económica y mucho menos para generar empleos o estimular la producción nacional.<sup>333</sup> No hubo crecimiento económico suficiente, ni una política de redistribución de los ingresos y, mucho menos, la

---

<sup>331</sup> Un ejemplo es la elección, en 2002, del tráfuga liberal Álvaro Uribe como presidente de Colombia con el apoyo electoral de las mal llamadas bancadas “*independientes*”, conformadas en su totalidad por liberales y conservadores. Además de las luchas internas entre los nuevos “*caudillos*” liberales Horacio Serpa y Piedad Córdoba contra el ex presidente César Gaviria por hacerse con los restos de lo que queda del partido. Por otro lado, para conocer en detalle las vicisitudes electorales del llamado Partido Conservador basta con seguir los escándalos generados por sus parlamentarios elegidos en 2006 y los grupos de narcotraficantes a los que vendieron su curul. “El senador y los narcos”. Bogotá: *Revista Semana*, edición del 19 de marzo de 2006.

<sup>332</sup> Una de las tesis favoritas del ex presidente Alfonso López Michelsen fue repetir que la guerrilla es el lugar a donde van los profesionales frustrados, lo que no encuentran un sitio en la gigantesca burocracia estatal o en las empresas de los oligopolios privados.

<sup>333</sup> En entrevista a la revista *Semana*, el ex presidente Andrés Pastrana se ufana de su responsabilidad en la militarización extrema de Colombia, implementada luego por su sucesor, al decir que: “Uribe recibió de mí la maquinaria de guerra más poderosa de nuestra historia, lista a enfrentar la eventualidad del fracaso de un proceso de diálogo. El componente militar del Plan Colombia era parte esencial del Plan B, el cual ha encontrado su expresión más contundente en la política del presidente Uribe”. Entrevista: “El gobierno está legalizando a los narcos”, en *Revista Semana*, Edición 1325 Bogotá: Tema de portada, 22 de Septiembre de 2007.

aplicación de políticas sociales que modificaran los alarmantes índices de pobreza.



### ¿El poder en quién?

Un tema importante en el futuro colombiano es el debate abierto en torno a su sistema político. Más que una propuesta, parece crucial discutir la conveniencia o no de la iniciativa de cambiar el sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario. Tema de amplio debate no sólo en Colombia sino, además, de profundo examen en la tercera reunión anual del *Foro Interamericano de Partidos Políticos* (FIAPP), que por iniciativa de la OEA se realizó en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, a finales del 2003. Allí ex presidentes, jefes de partido, parlamentarios y académicos de la región discutieron sobre las ventajas y desventajas de estos sistemas políticos.

Por un lado, en una de sus intervenciones, el director de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Manuel Alcántara, advirtió de las falencias del presidencialismo “ya que se trata de un tipo de forma de gobierno que establece una peculiar relación con los partidos al construir tres instancias que no siempre se llevan bien, a saber: el gobierno, el grupo o bancada parlamentaria y el estado mayor del partido. Instancias que a veces cuentan con liderazgos diferentes, intereses desiguales y responsabilidades distintas”.<sup>334</sup> Lo cual no sería problemático si uno de estas tres instancias, casi siempre el ejecutivo, no impusiera su poder a través de las excesivas atribuciones de excepción que le otorga este tipo de régimen.

Una consecuencia nociva del choque de intereses entre los poderes del Estado la expresa el profesor Arturo Valenzuela, quien cree que el presidencialismo produce un efecto de parálisis “por la confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo, situación particularmente evidente en sistemas multipartidarios. Como reacción a este impasse, los presidentes latinoamericanos han buscado obtener mayores prerrogativas a través del fenómeno del

<sup>334</sup> Acta del borrador de trabajo del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA. *La crisis de los partidos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: FIAPP-OEA, noviembre 2003, p. 3.



“decretismo”, un intento por suplir a las legislaturas nacionales”.<sup>335</sup> Ex presidentes como el colombiano César Gaviria, en ese momento secretario general de la OEA, y Valentín Paniagua de Perú; lo mismo que el diputado del Parlamento Latinoamericano Timoteo Zambrano, estuvieron de acuerdo en la necesidad de revisar el sistema presidencialista en América Latina por considerar que no resuelve la crisis de gobernabilidad imperante y por ser un modelo agotado en la región.<sup>336</sup>

En Colombia la idea a favor del parlamentarismo ha sido reiterada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, quien reiteró la excesiva intromisión presidencial que sigue una nefasta tradición caudillista. López observó, además, que este modelo era una mala copia del estadounidense, aplicado a la fuerza a una realidad tan distinta como la colombiana. Aunque su principal crítica fue la sistemática violación de la independencia de los otros poderes, en detrimento de la institución parlamentaria y de la rama jurídica, supeditadas al poder omnipotente del presidente de turno.<sup>337</sup>

En el presidencialismo adaptado en Colombia, desde la poscolonia del siglo XIX hasta nuestros días, el Congreso ha jugado un papel de segundo orden colocándose al servicio incondicional del ejecutivo, en diferentes grados y según la personalidad moderada o enérgica de cada presidente.<sup>338</sup> Una cesión de poder que no es gratuita, pues se logra con la prebenda o el favor interesado del ejecutivo hacia los parlamentarios. Defensores del sistema presidencial destacan que con un presidente “fuerte”, el presidencialismo es el mejor sistema, pues evita la dispersión de funciones y la ineficacia burocrática de las instancias colegiadas. Sin embargo, recientes ejemplos presidenciales van en contravía a este principio, pues una acumulación excesiva de funciones en cabeza del ejecutivo ha impedido la realización plena de varias de ellas.<sup>339</sup>

<sup>335</sup> *Ibíd.*, p. 3. Un mal frecuente en la tradición colombiana ha sido la llamada *Decretitis aguda*, si se observa que por varias décadas el país fue gobernado de forma casi ininterrumpida bajo las facultades extraordinarias que le concedía el artículo 121, referido al Estado de Sitio, de la Constitución vigente entre 1886 y 1991. Se suspendían de esa forma las facultades del legislativo y el Congreso quedaba como una cáscara en donde se discutían temas poco sustanciales. Entre 1958 hasta 1991 no hubo presidente que no hiciera uso, mejor decir abuso, para gobernar por decreto. Temas que de ninguna manera se relacionaban con el orden público, licitaciones para contrataciones de entes privados con el Estado, reformas educativas o las licencias para la explotación forestal, fueron legislados por decretos presidenciales relacionados con el Estado de Sitio.

<sup>336</sup> Ver también: Nohlen, Dieter y Fernández Mario (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998 y Arturo Valenzuela. *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral, 1998.

<sup>337</sup> Ver de Alfonso López Michelsen. “Fórmula de reelección presidencial”. Bogotá: Diario *El Tiempo*, Opinión, 8 de febrero de 2004; “Adoptar el régimen parlamentario”, Bogotá *Diario El Tiempo*, Opinión, 14 de febrero de 2004 y “Ejemplos del mundo contemporáneo: ¿régimen presidencialista o parlamentario?”. Bogotá *Diario El Tiempo*, 28 de febrero de 2004.

<sup>338</sup> En términos jurídicos, la defensa del presidencialismo se ha servido de las normas de excepción, debido a la constante agitación política del país, que otorgan atribuciones excepcionales al presidente, pensadas para tiempo de guerra o una larga convulsión social como el Estado de Sitio (Artículo 121, Constitución de 1886), casi permanente por más de un siglo; sustituido luego por uno de Comoción Interior (Artículo 213, Constitución de 1991), lo que ha resultado en una administración unitaria y personificada.

<sup>339</sup> A manera de ejemplo, se nota que los índices de popularidad de los presidentes varían en la medida que priorizan un programa o una coyuntura que los obliga a dejar otras funciones

En Colombia la debilidad mayor, además del estilo particular que encarna cada presidente, es la manera indebida como ejercen su mandato, sus abusos, muchas veces actos ilegales. Es lo que en opinión de María Cristina Ocampo ayuda a la consolidación de *“una democracia autoritaria en la que la figura del padre, populista o austero, sustituye el verdadero liderazgo que surge de la competencia política, donde las obligaciones del Estado se distribuyen como dádivas y donde los partidos políticos renuncian a una verdadera representación popular”*.<sup>340</sup> Un ejemplo representativo es del *“autoritarismo democrático”* del presidente Álvaro Uribe, con sus famosos consejos comunales, una forma populista de gobernar que en diverso grado trata de enfrentar la grave crisis de los partidos políticos tanto por su limitación ideológica como programática.<sup>341</sup>

En la otra vertiente, los defensores del parlamentarismo consideran una ventaja funcional que se configure un Congreso unicameral, representativo de todas las distintas regiones administrativas y facciones del espectro político colombiano, ante el cual, el jefe de Estado no tenga mayor influencia. El ejecutivo no sería decisivo en la formación del aparato gubernamental y la cuota de poder que administraría sería mínima. Bajo este tipo de régimen los partidos políticos juegan un papel central y son los encargados de equilibrar las fuerzas de poder representativo. Además, con la implementación de coaliciones, se mantendría siempre la gobernabilidad asegurada por una mayoría. Por ello la necesidad de fortalecer los partidos políticos a través de mecanismos de participación y organización que ayuden a superar la profunda crisis de representatividad y, en no pocos casos, de legitimidad que los afecta en las últimas décadas.

Una dificultad mayor para la implantación del parlamentarismo en Colombia, como insistía López Michelsen, es sin duda la superación de una arraigada tradición caudillista, en donde los jefes políticos desvirtúan en los hechos los principios ideológicos de su partido, produciendo cismas que más adelante los convertirá en abanderados de una nueva fuerza política.<sup>342</sup> Asimismo, es imprescindible que los nuevos movimientos políticos amplíen sus expectativas y trabajen por la pronta consolidación de una fuerza partidaria de

---

importantes; a las que por lo general no tienen posibilidad legal de delegar a ningún ministerio o secretaría. Le ocurrió a Ernesto Samper con las acusaciones de narcotráfico, a Andrés Pastrana con el tema de la paz y a Álvaro Uribe con la Seguridad Democrática.

<sup>340</sup> María Cristina Ocampo. *Democracia sin partidos*. Bogotá: Fundación Buen Gobierno, 2005.

<sup>341</sup> Desde el inicio de su mandato, en 2002, el presidente Álvaro Uribe institucionalizó una serie de visitas a pueblos y barrios periféricos, muchas de ellas sin aviso previo, en donde habla con la gente sobre sus problemas, los que promete resolver de manera sumaria frente a las cámaras de televisión. De forma teatral repite casi siempre que eso no se permitirá durante su gobierno. También aprovecha para criticar de forma abierta a sus subalternos, algunas veces llega al extremo de destituir a algunos de ellos, y por último pide a sus asesores que tomen los datos personales del quejoso y los compromete, él no, a que en el más breve plazo solucionen el problema. Sobre el particular Lemos Simmonds, varias veces presidente encargado de Colombia, dijo: *“Uribe elevó el abatido espíritu de sus compatriotas no a base de discursos fulgurantes, porque no es orador, sino de gestos bien pensados, como los consejos comunales, de discutible utilidad práctica, pero de gran impacto en la retina de la opinión”*. Carlos Lemos Simmonds. *“La guerra desigual”*. Bogotá: Diario *El Tiempo*, Opinión, mayo 5 de 2003.

<sup>342</sup> Un caso representativo de esta anomalía es el presidente Álvaro Uribe, quien hizo toda su carrera dentro del partido Liberal para llegar a la presidencia de la República como líder de una disidencia de carácter ideológico ultra conservador, opuesto a los más elementales principios del liberalismo colombiano.

intereses colectivos. Y, eviten convertirse en efímeras plataformas de alguna microempresa electoral, interesadas en obtener una nueva reelección y los dividendos económicos derivados de ella.<sup>343</sup>

Una fuerte crítica a la implantación de un régimen parlamentario en Colombia llega desde el Polo Democrático, a través de uno de sus dirigentes más emblemáticos, Antonio Navarro Wolf para quien: *“La idea de un régimen parlamentario en sociedades con altos niveles de clientelismo y corrupción es casi un suicidio. [...] La idea de que todos nuestros problemas se resuelven con un mejor diseño institucional es una idea equivocada. El problema aquí es cuál es la capacidad que tenemos de crecer, de tener desarrollo y justicia social, de mejorar el nivel de vida de las mayorías, y eso no lo resuelve mágicamente ninguna institución política”*.<sup>344</sup> Una preocupación compartida por otros líderes de partidos o movimientos que aún no se han consolidado; pues consideran las ventajas que tendrían los partidos tradicionales al utilizar la maquinaria política que los caracteriza para imponer las mayorías.

En una posición intermedia se encuentra la propuesta de un régimen semi-parlamentario impulsado por Piedad Córdoba, codirectora del Partido Liberal, en el que se limitaría las atribuciones presidenciales y se le colocaría un contrapoder al presidente con el nombramiento de un Primer Ministro. Un punto central en el Acto Legislativo que propone esta dirigente para la reforma de la Constitución señala que: *“Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción del Primer Ministro, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Primer Ministro, quien, por el mismo hecho, se hace responsable”*.<sup>345</sup> De esta manera el presidencialismo sería limitado de manera eficaz por los controles ejercidos por el Primer Ministro, el Congreso y el poder judicial; los que alejarían las posibilidades de que se repitiera el *hiperpresidencialismo* manifiesto en la historia colombiana.

Mientras continúa este debate es importante aplicar correctivos para superar la debilidad del presidencialismo. En primera instancia, es urgente una revisión íntegra de las atribuciones presidenciales para superar lo que sectores de oposición han denominado el *cesarismo* presidencial o la dictadura civilista.<sup>346</sup> Aunque, dentro del espíritu de presentar estrategias viables, se puede corroborar que, más allá del sistema político que adopte Colombia, hay una necesidad urgente de rehabilitar lo político. Es imprescindible llevar al debate las falencias y necesidades de cambio de un sistema político anquilosado en viejos artilugios y

<sup>343</sup> Una comisión de expertos internacionales contratada por el presidente Andrés Pastrana para estudiar la reforma política que requería Colombia determinó que *“nuestro sistema electoral es el más ‘personalista’ del mundo”*, en Eduardo Posada Carbó. *Una reforma política en curso. Tras la muerte del bipartidismo*. Bogotá: Diario El Tiempo, 11 de marzo de 2005.

<sup>344</sup> Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo. “Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy. ¿Crisis o reordenación institucional?”, en *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Parlatino, 2004, p. 62.

<sup>345</sup> Ver la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, para adoptar un sistema de gobierno Parlamentarista, presentado por la codirectora del Partido Liberal Piedad Córdoba, el 26 de agosto de 2004, en la ciudad de Medellín.

<sup>346</sup> El artículo 189 de la Constitución de 1991 establece que el presidente de la República es a un mismo tiempo *“Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa”*.

en privilegios intolerables dentro de un sistema democrático.<sup>347</sup> En últimas, más que un sistema político determinado lo importante sería comenzar por el respeto estricto de las reglas elementales de la democracia.

### **Algunas consideraciones finales**

Fuera de sus fronteras, la realidad objetiva de la violencia colombiana es muy poco conocida, en gran parte debido a la paradójica situación de tener al mismo tiempo un sistema democrático formal que funciona, dentro de parámetros electorales de manera regular y efectiva, y un conflicto armado de graves proporciones, agravado por el dramático deterioro de las condiciones sociales, que ha resultado en grandes pérdidas humanas y ha puesto en entredicho la estabilidad estatal y, en tiempos recientes, la existencia misma de su unidad territorial.

En la fase posconflicto los nuevos partidos y movimientos políticos necesitan garantías suficientes. Es forzosa la reglamentación ética de los partidos para evitar que reproduzcan los vicios de los llamados partidos tradicionales. Las tareas más urgente son: a) generar desarrollo social que impida que millones de colombianos pobres no tengan que recurrir al sistema clientelista del bipartidismo, vigente aún en la mayoría del país; b) acabar con la violencia política que impide a otras alternativas partidarias su actuación en la escena política de una manera abierta; y c) las campañas de cualificación del voto deberán ser masivas, en especial entre los más jóvenes.

En términos de Estado, la administración pública de Colombia es una de las más débiles de Latinoamérica, pues muchas partes del país carecen de una presencia activa del Estado. En áreas en donde la población vive en condiciones precarias, la ausencia de las entidades estatales en materia de servicios públicos se complementa con la escasa o nula presencia policial o de las fuerzas armadas oficiales. Es imprescindible que se invierta el orden tradicional de anteponer lo militar a lo social en la recuperación de la presencia estatal. Primero, de forma paralela, la prioridad es la inversión social.

La estructura del Estado, las gobernaciones y las entidades municipales están fragmentadas en poderes regionales y locales, divorciadas de un orden nacional administrativo. Además de esta debilidad del Estado, con su inmenso e ineficiente aparato burocrático, existe una fuerte utilización del clientelismo en los partidos Liberal y Conservador, a pesar de que el Frente Nacional fue desmontado, al menos de manera escrita, por la nueva Constitución de 1991. En 1986 se trató de solucionar este grave problema con la elección popular de alcaldes y gobernadores, que antes eran nombrados por el gobernador y el presidente respectivamente. Se implementó también una reforma fiscal que permitía el traspaso de mayores recursos a los municipios y departamentos, junto con una verdadera implementación de políticas de descentralización. Sin

---

<sup>347</sup> En diversos estudios Hernando Gómez Buendía, explica que la profunda y larga crisis institucional colombiana es una secuela de que *“a los colombianos nos robaron la política. Nos la robaron entre los políticos, los violentos, los narcos y los burócratas. Nos la robaron en cinco enviones. El primero fue cambiar las elecciones por la política. El segundo fue hacer violencia sin hacer política. El tercero fue llenar de crimen la política. El cuarto fue llevarse la política para el extranjero. Y el quinto fue engordar el fisco para quedarse con él”*. Citado en Posada Carbó, *op. cit.*, p. 64.

embargo, veinte años después, los vicios que se quisieron superar se mantienen vigentes y, peor aún, agravados por la intromisión de la llamada “parapolítica”.

En un orden de corrupción generalizada, las clases dirigentes, “el establecimiento” o burguesía colombiana, se han caracterizado por su pésima administración del erario. El país deberá encontrar mecanismos eficaces para los casos de apropiación indebida de miles de millones de pesos por parte de los funcionarios o agentes del Estado. El problema es muy grave, pues “a diferencia de lo que ocurre en otros países, la corrupción no se concentra en los niveles bajos de prestación de servicios y atención al público en oficinas del gobierno sino en los niveles de decisión pública. Esta corrupción menos visible pero más dañina para las decisiones económicas es consecuencia de los problemas del sistema político...”.<sup>348</sup> Por lo demás, junto a lo que podemos llamar un sistema institucionalizado de “macro corrupción”, impera un ambiente de total impunidad para los favorecidos por estos delitos.

Paralelo a los cambios estructurales de tipo material, Colombia tiene la necesidad urgente de una transformación de valores. La promoción social a través del delito, la política como forma de enriquecimiento ilícito, la complicidad silenciosa y la admiración por los éxitos económicos de criminales exigen ser contrarrestados, no sólo con campañas educativas, sino con la recuperación de la justicia y el fin de la impunidad imperante.

---

<sup>348</sup> Lora, Eduardo. *Perspectivas del desarrollo económicas colombiano: Los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Kellogg Institute y Fundación Ideas de Paz, septiembre, 2003, p. 4.