

Revista Foro

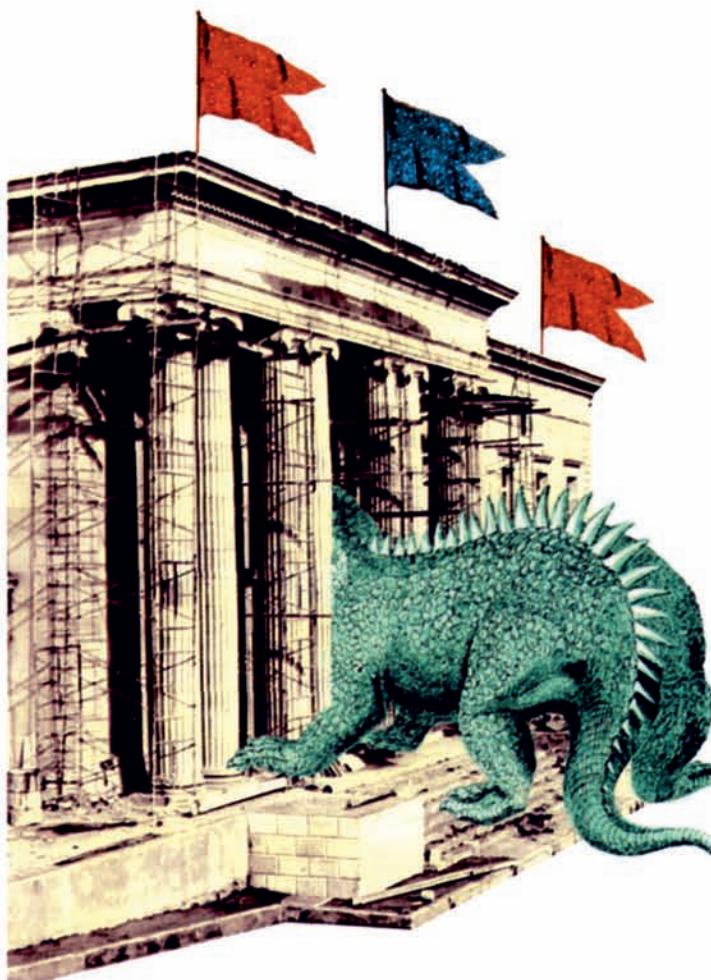
Bogotá, D. C. - Colombia

No. 48

Septiembre de 2003

Valor \$10.000

Repensar la política y democratizar la democracia



Carátula: Fotomontaje de Mauricio Suárez Acosta

ISSN 0121-2559



9 770 121 255 009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la

Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 48

\$ 10.000

Septiembre de 2003

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Ricardo García Duarte
Alejandro Angulo S.J.
María Eugenia Sánchez
Esperanza González Rodríguez
Jorge Bernal Medina
Fabio Velásquez

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer,
Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez,
Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío,
Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge
García (Ecuador), John Turner (Inglaterra),
David Slater (Londres), Juan Díaz A.
(Francia), Carlos Jiménez (España), Cándido
Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez
(España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduar-
do Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez,
Enrique Vera Durán, Esperanza González,
Aura María Hernández, María Teresa Muñoz,
Blas Zubiría Mutis.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana formas e impresos S.A.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550
Fax: 286 1299
Apartado Aéreo 10141
foro@007mundo.com
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

- 1 En defensa del Estado social y democrático de derecho

Entrevista

- 5 Repensar la política y democratizar la democracia

Boaventura de Souza Santos

Coyuntura política

- 17 La propuesta de un Estado comunitario:
una falacia en la teoría del Estado

Pedro Santana R.

La Guerra y la Paz

- 29 Caminos para salir de la violencia:
¿transferibles a Colombia?

Peter Lock

La Guerra de las Drogas

- 41 La prosperidad del crimen: lavado de dinero
y crisis financiera

Guilhem Fabre

- 48 Los cultivos ilícitos y las guerras
del Imperio

Ibán de Rementería

Ideología y Sociedad

- 57 La trampa de la gobernanza

Juan Carlos Monedero

Derechos Humanos

- 70 La solución política y la democracia
son el camino

ONG colombianas en Londres

- 83 Los derechos humanos, un desafío global

Jordi Borja

- 89 Defender, profundizar y ensayar
la democracia en Colombia

Clara Rocío Rodríguez P.

Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



Editorial

En defensa del Estado social y democrático de derecho

El presidente Uribe no ha negado su animadversión con relación a contenidos y principios de la Constitución de 1991. Su ministro del Interior, cuestionado hasta la saciedad por su ejercicio profesional, pero además, por pretender entrar a saco, en su alegada condición de trabajador, en el sonado caso de compra de acciones de Ecopetrol en una compañía de gas, así como por sus innumerables peleas con los tribunales judiciales, también es un declarado enemigo de la Constitución de 1991. Sobre este tema los altos tribunales de justicia guardan silencio aunque existen dudas razonables, sobre todo después del fallo adverso de un tribunal regional que no aceptó ni sus pruebas ni sus argumentos, pero más allá, el cuestionamiento es ético y político, pero, el organismo que debería realizar el debate y establecer las responsabilidades políticas en este caso no actúa puesto que ha hipotecado su independencia al gobierno, nos referimos al Congreso de la República.

Londoño ha sido declarado enemigo de la Constitución Política de 1991.

En sus propias palabras: “*La Constitución del 91 se meció en la más deplorable de las cunas. Atolondrados estudiantes le vendieron a un país ingenuo la tesis de que todo había que cambiarlo, en lo que probablemente tenían razón, y de que todo cambiaba derogando la Constitución de 1886 y promulgando una nueva, lo que a ojos vista era una solemne majadería...*

El Estado Social de Derecho es el grito de batalla de aquel Estado providencia o de bienestar con que justificaron sus tendencias marxistas los partidos socialistas europeos, los que admiraron tanto el régimen soviético desde finales de la guerra mundial hasta la caída del muro de Berlín, pero que no se atrevieron del todo a fundarse como partidos comunistas (...) y la Constitución se llenó de derechos... no cabe duda de que en el trasfondo de esa palabrería constitucional latía la idea de que el Estado, ese dios sobre la tierra de Hegel que curiosamente presidía una Constitución democrática en 1991, era el obligado universal a darle protección a las madres embarazadas, a los niños recién nacidos, a los niños más grandecitos, techo a todos, educación universal, salud sin fronteras, cuidado a los adolescentes, atención a los minusválidos, compasión remunerada a los ancianos y finalmente pleno empleo con salario siempre creciente.

Los izquierdistas magistrados de la Corte Constitucional que encontraron servido ese banquete, no anduvieron del todo despistados en cuanto a la interpretación exegética de los textos. Como la Constitución dice, el Estado paga y la economía es una ciencia subalterna condenada a obedecer las ordenes de los juristas sabios. Por eso se atrevieron a entrar a saco en el presupuesto nacional, a favor de todos los desvalidos, para remediar todas las necesidades y para suplir todas las desigualdades, sin miramiento alguno con la realidad histórica del país, con sus posibilidades y con las del gobierno mismo. La Constitución manda y hay que obedecer, no importa que en el mundo de las pedestres realidades, lo que manda sea imposible.

El Estado social de derecho, con su séquito inagotable de equivocaciones, no iba a quedarse como fórmula escrita. Así que lo apuntalaron con la nunca bien lamentada tutela, camino por donde llegamos de un solo salto al gobierno de los jueces en materia económica... La misma Corte Constitucional, que ha declarado tantas veces inconstitucional el desempleo, ha tomado providencias que tienen la virtud de hacer imposible el empleo. Así, pareciéndole



inconstitucional que los salarios reales no aumenten, o que se disminuyan, ha declarado inconstitucional el que los patronos no puedan reducirlos de acuerdo a sus capacidades económicas reales. El que no tenga con qué pagar se irá a concordato y los trabajadores desempleados vendrán a quejarse de la inconstitucionalidad de su situación ante la corte de los milagros. Pues en materia de funcionarios públicos, la Corte ha insistido en que en un Estado social de derecho el aumento salarial no puede ser inferior a la inflación, sin importarle un bledo que en materia económica eso sea, mucho más que una inaceptable obsesión, una rampante imbecilidad.

El Estado social de derecho, esa entelequia que preside toda la Constitución de 1991, condena este país a la disolución. El Estado providencia, que es en últimas en lo que consiste, aderezado con el gobierno económico de los jueces, fue una receta que no resistieron los países más ricos de la Tierra y tuvieron que salir a corregirla con gobiernos conservadores realistas y sensatos. Y cuando esto ocurría en el mundo los constituyentes del 91 condenaron sin piedad a este pobre país a manejar semejante esperpento.

Nuestra Carta ha sido pieza fundamental para fortalecer la subversión, para multiplicar la corrupción, para desordenar e inflar el paquidermo estatal, para neutralizar los poderes públicos y finalmente, como en algunas pinceladas he querido explicar, para construir la más grande fabrica de miseria que pudiera concebirse, diría parodiando la obra de Mendoza, Montaner y Vargas Llosa. Cuando alguien decide hacer algo serio por rescatar a Colombia del abismo a que ha sido arrojada, no podría soslayar el ineludible desafío de romper en mil pedazos ese traje de arlequín que costureros tan ineptos tejieron en las deplorables jornadas del primer semestre de 1991, año sin gracia y para siempre de triste recordación" (Fernando Londoño Hoyos, La Economía en la Constitución del 91, Revista Javeriana, No. 678, Tomo 137, septiembre de 2001)

Este es el real pensamiento del gobierno de Uribe en boca de su ministro del Interior y de Justicia. Y a fe que viene cumpliendo con ese contenido programático trazado desde su cátedra en la Universidad Javeriana. Muchas de las quejas y de las críticas contra el orden constitucional actual han sido convertidas en normas legales y constitucionales o se encuentran en camino de serlo. La rebaja de los salarios, que es lo que en realidad ocurre cuando estos se congelan, ya viene siendo decretada por el gobierno y se encuentra en el proyecto de referendo, así como la rebaja de los salarios se logró por la vía de la reforma laboral que eliminó pago triple para los festivos y pago de sobrecargo nocturno entre las 6 y las 10 de la noche, disminución de los días que deben pagar los patronos como indemnización cuando despiden a un trabajador; de todo esto hay en la reforma laboral, solo que los pretendidos nuevos y masivos puestos de trabajo no se dieron y los pocos que se han creado son inestables y precarios, según las propias cifras gubernamentales. Pero este es el pensamiento económico y laboral del actual gobierno.

La tutela, el instrumento más eficaz para la reclamación de los derechos constitucionales, se encuentra amenazada y es prácticamente desmontada en el proyecto de reforma de la justicia del cual es autor el flamante ministro, y esa Corte Constitucional "de izquierdistas trasnochados" amenazada de muerte no solo por la reducción en los alcances de la tutela sino convertida en una pieza decorativa con la reducción de sus funciones de control jurídico sobre las decisiones del ejecutivo. La incipiente división de poderes, que tiene en la Corte Constitucional un importante instrumento, queda reducida en el mismo proyecto a un instrumento obsecuente e impotente frente a la arbitrariedad como lo advirtieron los magistrados de la Corte en un pronunciamiento frente al proyecto de Londoño y del gobierno, puesto que él es el ministro de la justicia y de la política.



Pero al mismo tiempo avanza un proyecto de reforma constitucional, con la abierta y pública oposición de la comunidad internacional, que elimina derechos civiles y políticos fundamentales. Se trata del mal llamado Estatuto Antiterrorista, en el que se consagra la detención sin orden judicial previa; la violación de la correspondencia e interceptación de las comunicaciones también sin orden judicial; el censo obligatorio de los ciudadanos, que tienen que informar del cambio de su residencia, y las funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, todo ello en clara violación de tratados internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica sobre derechos civiles y políticos y también de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Esto ha sido advertido por la Oficina en Colombia de las Naciones Unidas y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero el gobierno sigue adelante con su trámite en un Congreso genuflexo, totalmente gobiernista y sin independencia política.

Todo ello se adoba con una legislación dura frente a la insurgencia armada, a la cual en los discursos de Londoño y Uribe se le asimila a los afeminados y frente a la cual se vocifera y se esgrime la mano firme mientras el corazón grande se ofrece a los paramilitares y a quienes deserten de las filas subversivas. Una reforma legal que levantó la condición de combatientes políticos a los grupos armados de tal manera que el Estado pudiera negociar con ellos, es decir, con las autodefensas. Luego el Decreto 128 de enero del presente año en el cual se anticipa la impunidad para quienes decidan someterse a la justicia, y ahora el proyecto del gobierno que ofrece, desde ya, sin iniciar formal y públicamente un proceso de negociación con las autodefensas, la excarcelación de los delitos de lesa humanidad o los genocidios. Como lo advierte la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, este proyecto camina en la dirección de la impunidad y por esa vía será imposible la reconciliación nacional. Sólo, como lo demuestra la reciente historia de Argentina, es posible la reconciliación sobre la base de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, es sobre esta base que se pueden conceder beneficios jurídicos a quienes se sometan al Estado y a las autoridades legítimas.

También se habla nuevamente de un proyecto de reforma constitucional que busca recortar las transferencias a las entidades territoriales. Este proyecto pomposamente se llama de "flexibilización del manejo presupuestal". Y esto resulta obvio puesto que la economía sigue mal, pese a todas las reformas y al paraíso neoliberal ofrecido por Uribe y Londoño. El déficit aumenta y los recursos escasean para cumplir "sagradamente" con las obligaciones de la deuda externa e interna y alimentar la máquina de guerra que implica la "seguridad democrática" del régimen de Uribe Vélez. Allí está la principal ventana de la crisis económica.

Todos estos ataques a la Constitución exigen de nosotros, demócratas convencidos, que nos pongamos en movimiento y que fortalezcamos la Campaña de defensa del Estado social y democrático de derecho, lanzada por la **Confluencia por la democracia y contra la guerra**. Requerimos salir en defensa de las libertades civiles y políticas y quizás la mejor manera será defendiendo a la tutela y a la Corte Constitucional y votando independiente y democráticamente para la elección de alcaldes, concejos, asambleas y gobernadores, de esta manera podremos crear un muro de protección contra los enemigos de la democracia que actúan tanto desde la derecha como desde la extrema izquierda.

El derecho a disentir

Escrito lo anterior, el presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez, realizó un duro cuestionamiento a las organizaciones no gubernamentales, que por su gravedad, no podemos dejar de comentar.¹ Uribe clasificó en tres los grupos de organizaciones no gubernamentales y las organizaciones defensoras de los derechos humanos: al primero lo calificó de «teóricos», y quizás se refería al Informe de Desarrollo



Humano, *El conflicto, callejón con salida*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que orientó el conocido investigador Hernando Gómez Buendía, que afirma que la insurgencia y el Estado perdieron esta guerra hace tiempo, pero que hay salida si se pone el conflicto en el centro de las preocupaciones estatales y no sólo de las militares o de la negociación. Uribe arremetió contra este informe y afirmó: "algunas personas, del grupo de teóricos que respeto, dicen que esta es una guerra de perdedores. Están equivocados. Perdió la nación cuando, al amparo de las teorías y de las actitudes débiles, se entregó el territorio y se entregaron las instituciones para que avanzara el terrorismo... Esto no es de perdedores. Aquí están ganando el Estado y la sociedad colombiana. ¿Cómo dicen que es de perdedores, desconociendo las cifras del último año?".



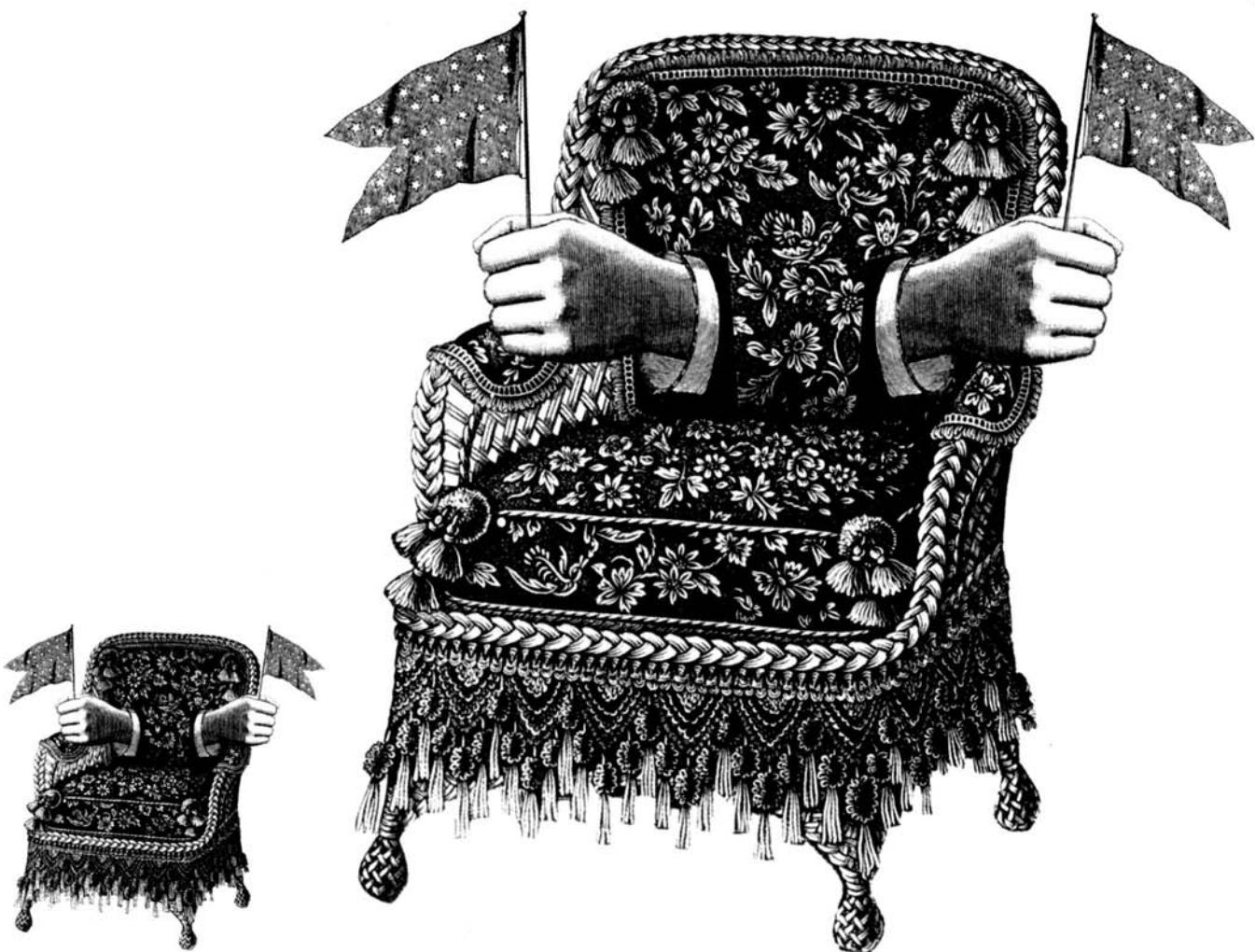
A un segundo grupo los llamó «Organizaciones respetables de derechos humanos» y frente a ellos señaló que están dispuestos en el gobierno a escuchar sus críticas objetivas: "Nuestra decisión es proteger a los activistas de derechos humanos, mantener un diálogo con ellos, discrepan con ellos cuando no les asista la razón", y un tercer grupo a los que llamó «politiqueros al servicio del terrorismo que cobardemente se agitan en la bandera de los derechos humanos para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la fuerza pública y que la ciudadanía le ha quitado". Esta parte ha sido interpretada como respuesta al duro balance que un grupo de 80 OGN publicó bajo el título *El embrujo autoritario*. Uribe señaló: "Estos señores pueden saber que en la determinación de derrotar al terrorismo y a sus secuaces, una de nuestras decisiones políticas es aislar el terrorismo y que para aislarlo vamos a capturar a todos aquellos que delinquen por complicidad o por ocultamiento".

Con estas aseveraciones el presidente estaría obligado, en un Estado democrático y social de derecho, a probar que existen ONG que son correas de transmisión o mamparas de la insurgencia, y como jefe de Estado estaría obligado a denunciarlas ante las autoridades competentes. En segundo lugar, debería decir cuando se refiere al informe *El embrujo autoritario* qué afirmaciones o cifras son amañadas o en cuáles hay falsedades o equivocaciones. Debería desmentir, por ejemplo, que en los ocho meses en que se aplicó el Estado de Conmoción no fueron detenidos 831 ciudadanos de manera arbitraria, lo que significó un promedio de 3.5 colombianos y colombianas detenidos cada día. O debería desmentir el hecho de que a partir del cese de hostilidades acordado entre las autodefensas y el gobierno que él preside, han sido asesinados 696 colombianos por estas organizaciones. Desmentir que en el último año han muerto en el conflicto armado interno 7.000 (siete mil) ciudadanos, hombres y mujeres, por motivaciones políticas, que es el doble de la cifra registrada en 1998. Hay que ir a los hechos y en ellos, lamentablemente para la democracia, encontramos muchos abusos de autoridad, muchas violaciones a los derechos humanos, y la salida hacia el exilio de defensores de los derechos humanos.

Por ello es sumamente grave que el gobierno insista en mecanismos que sólo han servido históricamente en el país para aumentar la impunidad; nos referimos, por ejemplo, al proyecto de mecanismos alternos de penalización de conductas criminales diseñado al tamaño de los grupos de autodefensa para garantizar la impunidad, o de la reforma constitucional que pretende otorgar funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas y permitir allanamientos, detenciones y violación de la correspondencia sin orden judicial previa. Estos son los hechos y no son ficciones, por desgracia. Frente a ello queremos insistir en la necesidad de levantar un amplio movimiento de defensa del Estado social y democrático de derecho, al tiempo que buscamos la defensa de la Corte Constitucional y de la acción de tutela.

Bogotá, septiembre de 2003

¹ Intervención realizada el día lunes 8 de septiembre, por parte del presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez, en el acto de posesión del nuevo comandante general de la Fuerza Aérea Colombiana, FAC.



Collage Mauricio Suárez Acosta

Entrevista con Boaventura de Souza Santos

Repensar la política y democratizar la democracia

El profesor portugués Boaventura de Souza Santos estuvo como uno de los ponentes centrales en el Foro Social Mundial Temático, realizado entre el 16 y el 20 de junio de 2003 en la ciudad de Cartagena de Indias. Este foro, convocado por el Consejo Internacional del Foro Social Mundial, debería ocuparse entre otros del tema de la democracia, de su situación actual y de su crisis. En el marco del foro tuvimos la oportunidad de realizar esta entrevista y de conversar sobre este tema, que es parte fundamental de la Agenda del movimiento mundial por una nueva globalización, por una globalización solidaria. La entrevista fue realizada por nuestro director, Pedro Santana.

Pedro Santana. Boaventura, tú has hecho una serie de observaciones críticas a la democracia liberal. ¿Cuáles son, en resumen, las críticas que tú haces a la forma democrático-liberal que han asumido el Estado y la política, de manera dominante, en la democracia?

Boaventura de Sousa Santos. Tenemos que distinguir las críticas que tienen que ver con el modelo y las críticas que tienen que ver con la crisis de éste. El modelo en sí mismo es un modelo de democracia limitada, porque la única decisión que los ciudadanos toman en este modelo es la de elegir a los decisores políticos. Los ciudadanos en sí mismos no toman decisiones políticas más allá del voto. El voto es la gran forma de participación, pero quiero advertir que para mí no es una forma trivial, es una forma importante, y al contrario de lo que muchos piensan, creo que el sufragio universal es una conquista de luchas sociales muy fuertes que se desarrollaron desde mediados del siglo XIX y hasta finales prácticamente del siglo XX.

Este poder de voto constituye una forma de participación fuerte, pero insuficiente. ¿Por qué? Porque se basa en la idea de que los representantes son representantes y por eso sustituyen a los ciudadanos. Aquí la idea de sustitución exige, para tratar de superar esta distancia, una proximidad entre representantes y representados. Sin embargo, lo que hemos visto, sobre todo en las últimas tres décadas, es que esta distancia entre representantes y representados aumentó enormemente, por varias razones que veremos a continuación.

La primera se relaciona con el papel de los partidos y su situación actual. Los partidos se organizaron para expresar la voluntad de los electores, para expresar a los votantes, por eso las personas votan por representantes, no votan por personas individuales sino por organizaciones, por partidos. Los partidos tuvieron siempre, en su origen, un origen de clase, clasista, por así decirlo: las capas medias, los obreros, la burguesía, organizaron sus formas de expresión partidaria, sus organizaciones partidarias, y por eso había un

enfrentamiento ideológico y los partidos tuvieron funciones muy interesantes e integradoras, se integraron no solamente sus militantes, sino el pueblo que estaban junto a ellos y las clases que estaban junto a ellos, con actividades culturales, sociales, con universidades, con cursos, con periódicos, etc. Había una lealtad muy grande y una proximidad de alguna manera entre los ciudadanos, sus partidos y por lo tanto, entre sus representantes. Esta función desapareció en los últimos treinta años. De hecho desapareció también un poco en el movimiento sindical, pero ahora hablamos de partidos, y desapareció por varias razones. La primera es que los referentes ideológicos, clasistas, que existían en la base de los partidos, se atomizaron muchísimo. Durante mucho tiempo parte de eso estaba conectado —en la primera parte del siglo XX— con la guerra Fría, los clivajes entre comunistas, socialistas, socialdemócratas, etc., y las fracciones y fracturas ideológicas eran de este tipo. Hay una crisis grande en todo este modelo ideológico porque sobre todo después del año 89, con la caída del muro de Berlín, se torna claro para todos que no hay una alternativa socialista de este tipo, y por eso los partidos tienen un vacío ideológico, porque empiezan a luchar dentro de un marco más homogéneo de alternativas sociales, puede ser un capitalismo socialdemócrata; un capitalismo liberal; un capitalismo de tercera vía que sería entre la vieja y la nueva socialdemocracia; pero como hemos visto, esto va a disminuir las distancias ideológicas y ese vacío ideológico es el primer factor que explica la pérdida del poder integrador de los partidos y con eso se amplía la distancia entre los ciudadanos y sus representantes.

En segundo lugar, los partidos, como otros movimientos, estaban organizados en una base clasista que los obligaba a homogeneizarse, es decir, independientemente de que se tratara de mujeres, negros, indígenas, jóvenes, blancos, todos ellos se homogeneizaban en la categoría de trabajadores, se homogeneizaban clasistamente. Pero lo que hemos presenciado nosotros en los últimos veinte años es justamente una resistencia de los movimientos sociales a esa

homogeneización. Los trabajadores son también mujeres y hombres, son indígenas, son negros, etc., lo que expresa la lucha por el reconocimiento de las diferencias, y los partidos no saben cómo articular este reconocimiento de las diferencias. De hecho este reconocimiento vino de los movimientos y de las organizaciones no gubernamentales, porque los partidos tenían esta tarea de homogeneizar su base clasista y ello explica en parte la pérdida del poder de los partidos.

Y el tercer factor, a mi juicio, es que los partidos estaban y aún siguen organizados en el marco de los Estados nacionales, dentro de la sociedad nacional, que a su vez tiene una identidad nacional y una economía nacional. Lo que pasa realmente en los últimos veinte o treinta años —con la globalización neoliberal— es que este espacio y tiempo nacional pierden importancia porque la economía se globaliza, el trabajo pasa a ser un recurso global y por eso toda la estructura de cohesión nacional se fractura, se atomiza, y a su vez, estos imperativos de la globalización neoliberal van a ser más fuertes en casi todos los países: los países en desarrollo, los países de lo que llamábamos y todavía llamamos tercer mundo, y los países de un cuarto y quinto mundo.

Estos imperativos hicieron que los partidos resintieran, notaran, que había un vacío en su agenda, en la medida en que sus programas estaban basados en una ideología que choca con los imperativos globales.

Los partidos quieren, por ejemplo, hacer un contrato social, pero al tiempo que reconocen algunos de los problemas sociales quieren conciliar con la presión para que adopten un tratado de libre comercio como el ALCA, y este tratado destruye las bases del contrato social mismo. Algunos partidos quieren promover políticas de salud y educación públi-

cas, reconociendo los derechos de ciudadanía, el carácter universal de estos derechos, pero esto se quiere privatizar, con lo cual sólo tendrán acceso a los mismos aquellos sectores pudientes, en sociedades en las cuales más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza. Entonces tienes un choque muy fuerte entre esos imperativos globales impulsados por la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que impulsan la privatización, y frente a esto los partidos no pueden decir simplemente “nosotros vamos a hacer lo que estas agencias nos dicen”, porque muy poca gente va a votar por ellos, pero tampoco pueden cumplir con los programas que ofrecen a los electores porque esos imperativos existen. A mi juicio, los movimientos tendrían que tener una alianza con algunos partidos en desarrollo, partidos emergentes y otros más fuertes internacionalmente, para tratar de cambiar esta situación, eso es lo que siempre he propuesto.

El tercer factor, el de los imperativos globales, ha hecho que los partidos no cumplan sus promesas y la gente se queda muy distante, pierde confianza en ellos y en general en la política. Por estos tres factores, la distancia entre representantes y representados aumentó enormemente y el resultado es lo que llamamos la patología de la participación, la gente no participa, los niveles de abstención son cada vez más altos.



Collage Mauricio Suárez Acosta

Un cuarto factor que me parece también muy importante, es que realmente la idea de representación en la democracia liberal tiene hechos curiosos, pues la democracia liberal cuando empieza no quiere ampliar la democracia, los liberales cuando crearon este modelo tuvieron un miedo horrible a la participación del pueblo, miedo de no controlarlo, porque el pueblo es la gran mayoría, y las mayorías estuvieron durante mucho tiempo fuera del contrato, fuera del sufragio, no podían votar. Había siempre este temor, de que si las mayorías —y si se quiere con argumentos muy razonables— si las mayorías son las clases bajas, estas son clases sin educación, sin preparación, porque nuestra sociedad no les da esa posibilidad. ¿Qué va a pasar si esta gente asume el poder? Si votan todos en un mismo partido y ganan el poder, son gente sin preparación y sin educación y por tanto no se puede esperar que puedan realizar un buen gobierno.

Siempre hubo esta desconfianza en relación a una democracia más amplia y por eso la democracia representativa es una democracia restringida y eso se nota ahora con mayor fuerza no solo por este temor sino también por otro que era interesante como preocupación en el modelo original, me refiero a la idea de que el representante sustituye al representado. Esta idea de sustitución tenía dos elementos: un elemento de autorización, es decir, cuando voto autorizo a mi partido, al partido por el que voto, a que gobierne al país en mi nombre, y por otro lado, hay una exigencia de rendición de cuentas: si no hace lo que estoy pidiendo que haga o lo que estaba en su programa, entonces yo tengo que exigir rendición de cuentas.

Lo que debemos notar es que la democracia liberal produjo y desarrolló simplemente el mecanismo de la autorización, que es el mecanismo del voto: te autorizo votando, pero al mismo tiempo esa autorización se pudo mantener hasta ahora mediante la ampliación de esa participación con el instrumento del sufragio universal. Claro que hay caricaturas de esa participación en muchos países en donde las elecciones no son libres, no son justas, donde hay miedo. Ayer estábamos hablando sobre la cantidad de concejales

colombianos que están desplazados, y no se puede hacer democracia representativa si los concejales se reúnen en un café o en una ciudad muy distante para sesionar, esto realmente no pasa por la cabeza de nadie.

Lo que pasó, en el modelo de la democracia liberal, es que el mecanismo de la autorización se desarrolló con límites, es cierto, pero la rendición de cuentas no, las personas después del voto no pueden hacer nada, lo hemos visto en Europa. La mayoría del pueblo votó por Aznar en España o por Durao en Portugal y por eso están en el poder, pero la mayoría de la población, por ejemplo, se manifestó contra la guerra de Iraq y ni Aznar consultó con el Congreso, ni mi primer ministro en Portugal, y aprobaron la guerra.

Mi posición es clara: la democracia liberal es falsa porque es poca, no es suficiente, hay que complementarla, pero no voy a decir que la democracia liberal es una trampa porque yo viví parte de mi vida en una dictadura, la dictadura fascista en Portugal, y sé lo que fue la lucha por el voto, por la democracia. Para mí la democracia representativa no es totalmente formal, pero no basta, es poca.

P.S. En esa relación democracia representativa - límites de la democracia representativa, dices en un texto tuyo: "democratizar la democracia", que es necesario combinar instrumentos de democracia participativa con instituciones de la democracia representativa. ¿De qué estamos hablando concretamente cuando hablamos de democracia participativa?

B.S. De lo que estamos hablando es de una idea realmente sencilla que está en el terreno, pero no ha sido ni teorizada ni practicada. Desde que se originó este modelo democrático en el siglo XIX primero en Europa y que luego fue exportado a América Latina y más recientemente también al África y al Asia, siempre existió la idea de que hay una pluralidad de mecanismos asociativos en la sociedad. Rousseau estuvo contra eso, quería mantener a los individuos

absolutamente puros, porque unas asociaciones tienen más poder que otras, y por eso van distorsionando la idea del individuo y de la autonomía del individuo, pero Rousseau fue siempre una minoría, fue un pensamiento minoritario en las teorías democráticas.

La idea central es que hay un pluralismo asociativo, o sea, los partidos son una forma muy importante de organización, pero, hay otras formas asociativas, las asociaciones culturales, las asociaciones cívicas, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones literarias, las asociaciones deportivas y los movimientos, que los ha habido muy fuertes alrededor de diversas problemáticas. La democracia participativa es un concepto que se ha desarrollado para politizar y dar sentido político a estas otras formas o modos de organización que no son los partidos. Estas otras formas de organización tienen a veces agendas muy locales o muy temáticas y lo que hay que tratar de ver es cómo ellas se relacionan con la política. Es decir, en la democracia además de luchar por lo que las configura, lo que les permite asociar a la gente, hay que tratar de que ver cómo ellas provocan cambios en las agendas políticas y superan sus temas, superan las luchas de resistencia y se involucran para superar la democracia representativa. O sea si empezamos a desarrollar una forma de complementariedad

entre estas formas de asociación y los partidos, entre la democracia participativa y la representativa.

Lo que me parece interesante subrayar es que las experiencias que hasta ahora tenemos de democracia participativa se han desarrollado a nivel local, de complementariedad con la democracia representativa. Las alcaldías de hecho son un gobierno de proximidad y son probablemente más permeables. La participación de los movimientos ha sido muy fuerte a nivel local y por eso se han desarrollado formas donde estos movimientos y estas organizaciones con una estrategia de tensa creatividad, que mezcla confrontación con complementariedad, o sea, una presión por fuera y al mismo tiempo, colaboración con las instituciones, han producido una serie de instrumentos que llamamos democracia participativa: consultas populares, referendos, que son organizados por los movimientos, no desde arriba, digamos, como las encuestas manipuladas, por el contrario han creado estructuras de gestión municipal participativa, presupuestos participativos, consejos de ciudadanos que acompañan la formulación de políticas públicas en la educación, salud, seguridad y otros. De todas estas, probablemente la más desarrollada, son los presupuestos participativos porque allí hay un elemento deliberativo.

La democracia participativa tiene varios niveles, desde la consulta, con varios modelos de consulta, porque el voto no es



la única manera de consultar la gente. Hay consulta sobre políticas concretas, sobre un cambio de un código de trabajo, sobre una privatización, por ejemplo, y después hay formas más deliberativas, como el presupuesto participativo donde la gente asociada o individualmente, porque la democracia participativa no exige que los ciudadanos sean organizados en movimientos, el ciudadano puede representarse a sí mismo. Por ejemplo, en el presupuesto participativo de Porto Alegre, los ciudadanos participan individualmente, hay asociaciones que son muy importantes, pero también hay participación de los ciudadanos individualmente considerados, lo que hacen es que se asocian o se organizan en asambleas regionales o temáticas, donde discuten sus prioridades para inversiones de la alcaldía, las jerarquizan, las discuten entre ellos, con criterios de quién tiene más necesidad entre las poblaciones, o sea, los ciudadanos empiezan a crear otra cultura política que no es simplemente la de ser dependientes de las decisiones políticas desde arriba y empieza a tener una cultura de negociación, no simplemente de resistencia ni de producción alternativa. Si todos quieren un alcantarillado pero el presupuesto es limitado, ¿cómo se compatibiliza todo esto? Esta idea de participación es fundamental, porque hay una manera de crear cohesión social y de dar más legitimidad a la democracia representativa si las estructuras de esa democracia representativa ratifican y valoran estos instrumentos de la democracia participativa, si esto ocurre así, se fortalecen ambas.

P.S. En la estrategia de desarrollo, de formación, y si se quiere, de expansión de una democracia deliberativa, participativa, hay limitaciones muy grandes en la realidad del mundo actual y quizás una de ellas se ubica en la privatización de un bien público por excelencia, el bien público de la información, que es clave en la formación de una opinión pública ilustrada, independiente, lo cual es fundamental en el concepto de una democracia deliberativa. ¿Qué piensas tú de esto y cuáles son tus ideas al respecto?

B.S. Esta es una de las cuestiones centrales. En el modelo democrático que se desarrolló en la modernidad occidental, la opinión pública fue siempre un instrumento fundamental, y los medios de comunicación se concibieron como un servicio público, que se creó para que los ciudadanos tuvieran acceso a la información y para que con base en esa información pudieran tomar decisiones. La democracia representativa tiene estas tres condiciones: supervivencia asegurada para poder ir a votar, vale decir unas condiciones mínimas de existencia; tienes que tener el derecho a la vida, no puedes estar amenazado en tu vida ni puedes ser amenazado por tus ideas políticas o por tus simpatías partidarias, y finalmente, tienes que tener acceso a la información para saber lo que pasa y para poder decidir sobre lo que debe pasar. La construcción de un servicio público de comunicación social fue muy importante, y fue así como se creó una serie de modelos de comunicación estatal pública y también de comunicación privada, empresas de comunicación, pero lo que observamos y constatamos en los últimos 20 años es que casi desapareció la prensa pública-estatal. La prensa pública, que pertenecía a grupos de ciudadanos —los que llamamos tercer sector: las organizaciones no gubernamentales, cooperativas de periodistas, como tenemos todavía en *Le Monde*, que es todavía una cooperativa de periodistas— casi desaparecieron del mundo. De hecho vivimos hoy una privatización de la opinión pública y de los medios de comunicación social, y la pregunta es la siguiente: ¿pueden los medios de comunicación social seguir prestando un servicio público cuando han sido privatizados, cuando están en manos privadas y el fin que los guía es el de las ganancias? Hoy están privatizados, y con la apertura de la comunicación social al capital extranjero, vamos a asistir a una concentración enorme, a una concentración mucho mayor. Aquí mismo en Colombia, cinco grupos controlan el 82% del total de los medios de comunicación, y de esos cinco dos son de los principales grupos económicos del país. En muchos países es un grupo o dos o tres grupos los que controlan la información. Aquí tenemos un gran problema.

Hay una gran concentración de los poderes económicos dentro de la comunicación social, entonces, en este contexto, ¿cuál es la alternativa?

Yo veo varias, una de ellas es que pienso que los lectores, los oyentes, los espectadores, es decir, quienes son la base de la democracia participativa, o sea los movimientos, las asociaciones, van a tener que reorientar su estrategia en dos sentidos: uno, es la paz; no interesa si soy de un movimiento feminista, o de un movimiento de derechos humanos o de un movimiento ecologista, yo tengo que trabajar por la paz y eso es importante; la segunda, es tener la dimensión sobre la importancia de la prensa, de la comunicación social, para crear observatorios de prensa. ¿Por qué ciertos grupos económicos son beneficiados por las noticias y otros no?, ¿por qué ciertas noticias son slientiadas y otras no? porque el Foro Social Mundial Temático no es noticia en un país como Colombia?, cuando estamos discutiendo cosas tan relevantes, circula tanta información, hay tanta variedad de temas y de posiciones, una gran pluralidad que podría ser de enorme importancia para que quienes vienen de afuera no satanicen a Colombia, miren lo que está pasando realmente en este país y cuáles son las alternativas que van a traer. Esto no se hace, entonces estos observatorios son fundamentales para acompañar. Cada organización, a mi juicio, debería tener un grupo de trabajo orientado para ver dónde y cómo la prensa y la televisión actúan, y denunciarlo a través de sus propios mecanismos, y cuáles son sus propios mecanismos.

Es la segunda alternativa: necesitamos producir medios de comunicación social independientes, y no es pura coincidencia que los más desarrollados son los de los Estados Unidos, la llamada *independ media* y cuando fue la guerra en Irak la gente que quiso esclarecer y conocer cosas sobre ella no consultaba *The New York Times*, iba a los *independ media* en la red, en internet, porque ahí está la información disponible en todo el mundo, así el ciudadano puede tener una visión más amplia del conflicto, y conocer mucha información que fue invisibilizada en

los grandes medios privados de comunicación. Yo creo lo mismo del Foro Social Mundial, ya creamos en enero el observatorio de los medios, y para los diferentes foros temáticos vamos a crear estructuras permanentes, observatorios de los medios convencionales, y por otro lado hay que crear medios alternativos. Hay que invertir en comunicación social para los movimientos, hay muchas cosas que ya existen en la red, pero en este momento no hay una idea común sobre la necesidad de la información alternativa, debemos exigir este tipo de desarrollo.

P.S. En la democracia liberal hay claramente una esquizofrenia que permite el funcionamiento de un mercado con libertades y al mismo tiempo la negación de los más elementales derechos sociales, económicos y culturales. ¿Cuáles son las causas de esa escisión y cómo superar esa trampa de la democracia liberal que reduce la democracia a derechos políticos sin satisfacer para nada elementales necesidades sociales, económicas o culturales?

B.S. Veo que esta gran distancia entre representantes y representados, como un problema de la democracia representativa, se ha agravado bastante por una razón, a mi juicio fundamental: cuando la democracia se desarrolló en el marco capitalista, se desarrolló con algunas tensiones con el capitalismo liberal. De hecho los partidos que representaban al capital, en sus diferentes fracciones, siempre han sido contrarios a la redistribución social, a los derechos, que llamamos hoy derechos sociales y económicos de los trabajadores, y fue una lucha muy cerrada, muy fuerte, muy tenaz, para lograr alguna redistribución social. Lo que llamamos socialdemocracia hoy en día, es un sistema de democracia representativa con alguna redistribución social. Lo que pasó en los últimos veinte años es que esta democracia dejó de redistribuir la riqueza, porque hubo un ataque de la globalización neoliberal, del Consenso de Washington, a todos los sistemas de políticas públicas, y los sistemas de políticas públicas eran los que regulaban las formas de derecho económico y social. Entonces en este momento, lo que estamos vien-

do es que la democracia representativa o liberal ha perdido, aun en los países más desarrollados, su capacidad redistributiva de riqueza, dado el ataque a los derechos económicos y sociales, dado el ataque a la educación pública, a la salud, a las pensiones públicas. Esta es la democracia que se está imponiendo en el mundo: una democracia que no tiene ninguna capacidad redistributiva. El Banco Mundial es contrario a las políticas públicas, es favorable simplemente a políticas compensatorias, o sea, a alguna redistribución, no como derecho sino como filantropía, como dádiva hacia los grupos sociales más vulnerables. ¿Qué pasó entonces? Que las sociedades son cada vez más injustas, pero siguen basadas en un sistema político que parte de la idea de igualdad dentro de los ciudadanos. ¿Cómo puedes tener igualdad si realmente las desigualdades son tan duras? Entonces lo que estoy observando en este momento, es que tenemos una estructura realmente esquizofrénica en nuestras sociedades, mantenemos el juego democrático formando los partidos durante las elecciones, pero, al mismo tiempo vemos que hay ciudadanos sin derechos, que realmente no son ciudadanos porque hay grupos sociales y económicos muy poderosos que tienen el poder de veto sobre la gente, sobre su vida. Si tú estudias el código laboral actual, el contrato de trabajo es un contrato individual, por eso no hay contratación colectiva, no hay ninguna idea de un contrato social, entonces, entre un trabajador y un empresario no es posible que haya un contrato individual que proteja al trabajador, porque el trabajador no tiene alternativa, si no acepta muere de hambre.

A lo que estamos asistiendo es a esta esquizofrenia, la gente en su cotidianidad, en su vida social y económica, en la fábrica, por ejemplo, está cada vez más sujeta a una situación en la que no tiene derechos, es a lo que yo llamo fascismo social. Las "maquilas" son estructuras de lo más fascista que uno se puede imaginar, te dicen cuántas veces puedes ir al baño y cuánto tiempo puedes quedarte, y hay mujeres que contraen enfermedades terribles por esta situación, es una situación de coerción terrible.

Vivimos en sociedades que en el plano político son democráticas pero la gente en su cotidianidad, en su trabajo, en sus escuelas, no tienen realmente ningún derecho. Viven bajo un régimen social muy injusto y excluyente que yo llamo de fascismo social —que estoy seguro va a continuar por mucho tiempo—, la sociedad se polariza, es cada vez más injusta. Entonces la democracia participativa como complemento de la democracia representativa es un esfuerzo para denunciar estas formas de fascismo social e intentar reconstruir o refundar la idea de participación, contrato y de inclusión social. Ello requiere una atención y una crítica muy grande a los mecanismos de exclusión de la sociedad. Sabemos que hay grupos que están siendo todavía excluidos y que tienen que ser integrados, sabemos que los trabajadores se integran, pero no hemos logrado incluir a los indígenas, o a las mujeres, o a las minorías étnicas, que a veces son mayorías étnicas, entonces hay que crear un mecanismo que luche contra esta esquizofrenia.

P.S. Eres fundador del Foro Social Mundial que ha propiciado la creación de un lugar para pensar todos estos temas, y dentro del FSM hay dos asuntos que son de discusión muy relevante: el primero, las relaciones entre el Estado y los movimientos, ¿qué papel deben asumir los movimientos con relación al Estado? Esta es una cuestión central, hoy el Estado es cada vez menos público, el Estado capitalista ha devenido cada vez más en un Estado patrimonialista, en un Estado muy ligado a las corporaciones, muy ligado a las multinacionales, muy ligado al nuevo orden internacional, y dentro del movimiento hay posiciones diversas sobre esto, ¿qué piensa que deben ser las relaciones entre el movimiento por una nueva globalización solidaria y el Estado como estructura política, y de las Naciones Unidas como estructura, de una u otra manera, interestatal?

B.S. Pienso que ese es uno de los problemas más tenaces que enfrentamos y no hay una receta general para este tema. Cuando miramos al FSM en una perspectiva

realmente global, vemos que las situaciones en África, América Latina, Asia y Europa, son muy distintas. Por eso no podemos decir en general cómo debe ser la articulación entre Estados y movimientos, pero podemos decir algunas cosas que pueden ayudar a desarrollar criterios, para que se encuentren soluciones concretas en cada país. Una tendencia clara es que realmente el Estado es cada vez menos público, porque precisamente el Estado fue la gran instancia de creación de interacciones no mercantiles e interacciones basadas no en el dinero sino en la ciudadanía, pero su rol en los últimos 20 años está haciendo lo contrario: está privatizando los servicios públicos y por eso está transformando ciudadanos en consumidores y está cada vez más privado, no simplemente por la gestión de la solvencia, sino porque al privatizar los servicios, confiere un poder enorme a los actores económicos, esa es la cuestión que está en la agenda del FSM, la idea de cómo se hace el control público del Estado, porque las instituciones han sido capturadas por estos poderes económicos.

A mi juicio, siempre que haya condiciones, donde el Estado tenga una mínima efectividad, una mínima institucionalidad, hay posibilidad de trabajar conjuntamente. Pero hay países donde el Estado no tiene una mínima institucionalidad, donde el Estado no controla el territorio, donde las instituciones no funcionan bien, hay países totalmente dictatoriales, ahí no se pone en cuestión la articulación de los movimientos con el Estado, porque no es posible mantener una participación mínimamente democrática. En los países donde tenemos un juego democrático de baja intensidad, pero con alguna credibilidad —como en la mayoría de Estados de América Latina— ahí si se pone esta cuestión de cómo articular el Estado y los movimientos sociales. ¿Cómo van a hacer los movimientos sociales y las asociaciones un control



público del Estado y a luchar por la reforma del Estado? Esto tiene que ser a través de la creación de espacios públicos no estatales, de formas de articulación, de mediación, de discusión, de debate, que permitan a los ciudadanos poder desarrollar alternativas de control público del Estado, y después intentar que esas alternativas entren en la agenda. Para ello hay necesidad de que estos movimientos se articulen en formas de democracia participativa, pero pienso que para que tengan éxito hay que tener cautela y cuidados, los movimientos y asociaciones tienen que tener muy claro cuál es la estrategia, los puntos de colaboración o de articulación con las políticas del Estado, y de nuevo luchar a nivel local o a nivel nacional contra ciertas políticas.

Por ejemplo, en el tema de derechos humanos, hay articulación entre el Estado y los movimientos sociales, en algunos países como un complemento, en otros como una confrontación total de ideologías. Hay que mantener muy clara cuál es la misión: si vamos a intentar una articulación con el Estado, si vamos a intentar colocarnos en campos de colaboración, es porque el Estado funciona mínimamente, es mínimamente democrático, y es necesario tener muy claro cuál es la idea, cuál la misión.

En segundo lugar, hay que saber que el Estado tiene armas muy poderosas para desarmar los movimientos sociales, porque tiene mecanismos financieros de ayuda, de subsidios etc., que pueden cooptar los movimientos, pueden destruir su autonomía. La colaboración de los movimientos con el Estado tiene que ser con una base de autonomía, porque si no hay autonomía el Estado puede manipularlos totalmente. Pienso que siempre que haya condiciones puede y debe, a mi juicio, compartir esta exigencia —que cada vez es más fuerte— de confluencia democrática, de control público sobre el Estado para poder llegar a otra fase, que es la refor-

ma del Estado. Cuando hablamos por ejemplo de concejos, los ciudadanos organizados en asociaciones que de alguna manera supervisan como están la salud, la educación, se hacen exigencias, esta es una manera de crear una nueva institucionalidad; estos concejos son parte de la reforma del Estado, porque el Estado realmente se está reformando, se está reinventando, pero muchas veces para ser más despótico, vemos cómo las nuevas leyes contra el terrorismo se están implementando en todos los países y Colombia no es excepción. Realmente lo que estamos presenciando es una reforma del Estado desde arriba en el sentido represivo, hay que contrarrestar, confrontar esta tendencia con otros intentos de reforma que sean democráticos, que pasen por la participación ciudadana, es por eso que la participación ciudadana es tan importante dentro de este marco.

Pienso que además de evaluar la efectividad del Estado, nosotros tenemos que mirar cuáles son las condiciones, una cosa que acostumbro a designar como la estructura de las oportunidades políticas, que varía en cada país. Puede haber una estructura de las oportunidades más abierta para los indígenas; más cerrada para los ecologistas; más abierta a las organizaciones de derechos humanos; hay que estudiar las estructuras porque las élites que gobiernan los países hoy en día no son homogéneas. Hemos visto en Colombia cómo frente a la cuestión indígena, la Corte Constitucional va a decidir de una manera, el Consejo de Estado de otra manera, el ministro de Medio Ambiente va a decidir de otra manera, el ministro de Minas y Energía de otra manera. Hay contradicciones dentro del Estado y el movimiento social tiene que aprovechar las oportunidades, ver dónde están las oportunidades de intervención, dónde las élites son menos represivas. Son criterios, no son recetas que tú tienes en cada país.

P.S. El segundo punto es la relación del movimiento con la sociedad política, con los partidos políticos, con las instancias políticas. Hay una crisis de representación, hemos visto cuáles son los elementos de esta crisis. Quisiera que desde

su trabajo, desde su visión y perspectiva, nos diga cuáles deberían ser las relaciones entre el movimiento y los partidos políticos ¿Cómo ve la crisis de representación? ¿Cuáles son las posibilidades de refundar la política y sobre qué bases debe hacerse?

B.S. Es una cuestión muy importante, tenemos que vencer los abismos que existen hoy día en este dominio, probado el fundamentalismo partidista, los partidos piensan que tienen el monopolio, como parte de la cultura política que existe, de la representación y de la organización política de los entes de los ciudadanos, y por eso ven en los movimientos una amenaza, piensan que van a perder el control de los recursos políticos si los movimientos crecen.

Por otro lado, dentro de los movimientos hay una actitud a veces también fundamentalista antipartidista, por miedo a que si se aproximan a un partido el partido los va a cooptar, a manipular y se va a perder la autonomía. Por eso la primera medida es vencer esta desconfianza mutua, creando otra cultura política que permita colaboraciones con respeto de la autonomía de partidos y movimientos. De hecho, en el FSM, al contrario de lo que algunos más radicales piensan, estamos seguros de que no podría ser manejado o manipulado por un partido, porque esto es demasiado grande. Ellos han pensado, por ejemplo, que el Partido de los Trabajadores, el PT, ha manipulado el FSM. Por eso hay que vencer esta desconfianza y crear otra cultura política.

Tengo tres o cuatro ideas que me parecen fundamentales: la primera es que hay que mirar, hay que respetar y tomar muy en serio a los partidos, tener presente que hay diferencias de organización y de cultura entre unos y otros. Los partidos son centralizados, son jerárquicos, tienen un control doctrinario más fuerte que los movimientos. Los movimientos son más horizontales, se organizan en red. Los partidos están en la competencia electoral, entonces hay que partir de reconocer las diferencias. Los movimientos no se pueden transformar en partidos, con algunas excepciones. La segunda: hay que mirar en qué condiciones los movimientos pueden realmente articularse y eso es difícil.

En el Foro Social portugués hubo una lucha enorme de una parte de los movimientos, porque estaban en el marco del consenso con el Partido Comunista Portugués, que quería realmente controlar los movimientos sociales. En tercer lugar: es muy importante que los movimientos y los partidos estén abiertos a cambios en resultados de esta colaboración entre ellos, si hay una colaboración más estratégica, puede ser más táctica, más puntual. Depende de muchas cosas, de los partidos, de los movimientos, de los países, que haya un cambio, una cultura, una transformación como resultado de esta alianza.

En esta transformación los movimientos deben superar su parroquialismo, esta colaboración política permite a un movimiento que es muy localizado tener una idea de lo que pasa en la nación, de lo que pasa en el mundo, hay que manejar estas diferentes dimensiones, lo local, lo nacional y lo global.

Para los partidos, la relación con los movimientos es una oportunidad para que la distancia entre representantes y representados disminuya y para eso tienen que hacer más pedagogía. Los partidos hoy en día no hacen pedagogía, no hablan para los ciudadanos, hablan para sí mismos, dentro del congreso todos los discursos están dirigidos a otros partidos, no a entablar un diálogo con los ciudadanos, han dejado de hacer una pedagogía popular, especialmente cuando no se pueden cumplir las promesas. Nosotros en el PT si no podemos cumplir las promesas pedimos que se diga a todos por qué, que haya transparencia con la gente, esta es una tarea que puede ser facilitada con la colaboración de los movimientos, sin esta colaboración no es posible la mentalidad de democracia participativa como complementaria de la democracia representativa. Esta cuestión es subsidiaria de nuestro objetivo, por eso debe ser discutida en el marco del FMS, cuya posición eminentemente es la radicalización de la democracia a través de estos mecanismos.



P.S. En este FSMT se ha discutido sobre la coyuntura mundial y se ha concluido que el neoliberalismo ha entrado en una fase bélica, el neoliberalismo está profundamente cuestionado desde el punto de vista académico. El neoliberalismo, creo que en lo fundamental, ha sido derrotado académicamente, se ha mostrado como una falacia teórica. Los trabajos de Amartya Sen, los trabajos de Stiglitz y otros, han venido a demostrar esta falacia, pero pareciera que mientras la historia empuja hacia una radicalización de la democracia, hacia la superación de la esquizofrenia entre unas libertades civiles, unas libertades políticas y una vida económica cada vez más difícil para la gente, pareciera que el neoliberalismo se niega a abandonar el escenario de la historia, y que por el contrario —sobre todo en el capitalismo y el conservadurismo norteamericano— pareciera comenzar a echar mano del belicismo y la guerra, la violencia y la fuerza, para tratar de mantenerse en la dominación mundial, ¿tú que piensas de esto?

B.S. Pienso que tu análisis es totalmente correcto, o sea, realmente hay un fracaso total ideológico del neoliberalismo, que además nunca fue muy fuerte, pero se aprovechó de las debilidades que había en el campo socialista, en el que quedaron debilidades muy grandes, no solamente en lo que llamamos el socialismo occidental de la socialdemocracia, sino fundamentalmente en el socialismo del mundo soviético, que estaba en desgregación en los últimos treinta años. Entonces se aprovechó de eso para traer realmente otro marco ideológico, pero un marco conservador, que no es liberal. El neoliberalismo no es liberalismo, es conservadurismo, porque el liberalismo en su origen era no solo defensor de la soberanía nacional, como por otro lado era defensor de alguna redistribución social. El neoliberalismo no quiere concesiones redistributivas, al contrario, quiere destruirlas, y por otro lado no reivindica la soberanía nacional. Entonces siempre hubo una

oportunidad para aprovecharse de este vacío de las ideas de izquierdas. Digámoslo así, en el mundo se creó un pensamiento único, pero realmente ha fracasado completamente. De alguna manera nosotros en el FSM contribuimos a mostrar a la gente que hay alternativas, más allá de los defectos totalmente excluyentes de este modelo.

Desde el inicio hubo una tensión dentro del marco neoliberal, era una tensión entre diferentes capitalismos porque no son los mismos. El capitalismo japonés es distinto al estadounidense y el estadounidense es distinto al de la Unión Europea. Realmente hubo una lucha y una tensión desde el inicio en el Consenso de Washington, que es menos Consensual de lo que uno piensa, que fue la idea de que el único modelo de capitalismo que se puede exportar al mundo es el capitalismo norteamericano. Fue el momento en que los Estados Unidos aprovecharon toda la hegemonía que tenían desde la Segunda Guerra Mundial para decir: nuestro capitalismo es el único para el futuro. El europeo es bueno para los europeos pero no se puede exportar. El japonés es bueno para los japoneses, pero no se puede exportar. Y por eso el marco neoliberal ha sido dominado bastante por los Estados Unidos. Las otras economías de otros países y de otras regiones del mundo siguieron detrás porque se aprovecharon de toda esta globalización neoliberal que también benefició a Europa y al Japón. Por el hecho de que este modelo de neoliberalismo es conducido por los Estados Unidos, tiene que contar con las debilidades de la economía americana, y por eso es que este modelo de neoliberalismo no solo fracasó ideológicamente, porque además está conducido por un modelo económico que está fracasando en los Estados Unidos, con un déficit tremendo, pero que se beneficia obviamente de los fondos que se crearon internacionalmente, y los capitales que ponen los Estados Unidos y usan frente a la debilidad económica de los demás países, intentando recompensar su debilidad, y esto va a tener consecuencias muy fuertes para nosotros. Estados Unidos buscará de todas maneras asegurar el control del mundo, mostrando así el neoliberalismo su verdadera cara. Lula en Brasil, Lucio Gutiérrez en el Ecuador, y Kirchner en Argentina, lo que quieren es un modelo no de

socialismo, sino de capitalismo europeo social-democrático: capitalismo y democracia con redistribución social.

Estados Unidos está intentando compensar su debilidad económica con el belicismo. Esto va a tener consecuencias muy nefastas para nosotros. Por un lado, realmente este intento de guerra, es un intento que es bastante destructivo, no solamente para la gente, porque matan gente y destruyen los países, pero va a exigir un cambio bastante grande en nuestros movimientos, o sea: en el FSM necesitamos que los líderes de los movimientos puedan ejercer con libertad su activismo y su participación ciudadana. Si vamos a tener en varios países leyes que restringen los derechos humanos sopremto de lucha contra el terrorismo, entonces va a ser mucho más difícil la movilización. En segundo lugar, yo pienso que es un reto para todos, y desde ahora en adelante para el FSM, incluir en la democracia y en los derechos humanos la cuestión de la paz. Por eso fue muy importante este tema aquí en Cartagena, aquí en Colombia, donde el asunto de la paz está a la orden del día. Lo que pasó el 15 de febrero —110 millones de personas se manifestaron a lo largo y ancho del mundo contra la guerra en Irak— es la primera manifestación de este movimiento democrático y mundial vinculado directamente a la paz. Todos de aquí en adelante tenemos que hacer esta lucha, y es una lucha que a mi parecer tiene buenas condiciones, porque hemos visto la opinión pública mundial. Además del control de la opinión pública por los medios, además de la represión y la restricción de la libertad, la gente fue contra la guerra, era la gente inocente que sufrió con la guerra.

La guerra está transformada, la guerra neoliberal es una guerra tecnológica. Es una guerra en donde los soldados no mueren, no pueden morir, los que mueren son los civiles, son los inocentes, y eso no es claro para toda la gente.

Es una de nuestras responsabilidades y debe ser también la oportunidad para que nuestro movimiento mundial cree una plataforma más amplia y nos podamos mantener unidos, y la idea de paz puede ser una idea agregadora para todo el FSM y para todos los movimientos de diferentes países.

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía



Collage Mauricio Suárez Acosta

La propuesta de un Estado comunitario: *una falacia en la teoría del Estado*

Pedro Santana Rodríguez

1. Una noción sin antecedentes en la teoría contemporánea del Estado

En uno de sus textos más recientes, *La inclusión del otro*, Jürgen Habermas nos habla que en el mundo actual podemos distinguir tres teorías coherentes acerca del Estado. En primer término la teoría del Estado liberal democrático, que ha sido hasta

ahora la forma dominante del Estado realmente existente en el mundo contemporáneo de Occidente y más recientemente también en América Latina, Asia y en menor medida en África. La democracia liberal se caracteriza por mantener una ciudadanía de baja intensidad en la cual los ciudadanos simplemente deciden sobre sus representantes o en otras palabras eligen a los decisores políticos, pero también, los ciudadanos son ex-

cluidos de asuntos muy importantes como por ejemplo la decisión sobre los presupuestos y en general sobre los recursos públicos, que se encargan o bien a organismos tecnocráticos como los bancos centrales, o a organismos representativos como los concejos municipales o los parlamentos. En todas partes tanto la teoría liberal democrática como esa democracia de baja intensidad se encuentra en crisis. En esta concepción la política ten-

dría la función de amarrar e impulsar los intereses sociales privados frente a un aparato estatal especializado en el empleo administrativo del poder político para alcanzar fines colectivos. El Estado debe actuar en interés de la sociedad, y el Estado, a su vez, se concibe como el aparato de la administración pública y la sociedad como el sistema de interrelación de las personas privadas y su trabajo social estructurado en términos de la economía del mercado.¹

Una segunda teoría es la del “republicanismo cívico”, directamente vinculado a las llamadas teorías comunitaristas, en la cual la política no se agotaría en la función de mediación sino que ella representaría más bien un factor constitutivo del proceso de socialización en su conjunto. La política constituye el medio con el que los miembros de comunidades en cierto sentido solidarias asumen su recíproca dependencia y con el que en su calidad de ciudadanos prosiguen y configuran con voluntad y conciencia las relaciones de reconocimiento recíproco con las que se encuentran, convirtiéndolas en una asociación de miembros libres e iguales. En esta concepción junto al poder administrativo y a los intereses privados, surge la solidaridad como una tercera fuente de integración social.

La noción de Estado comunitario, en la concepción y en los contenidos que le han asignado tanto el presidente Álvaro Uribe como en los grupos de sus más cercanos mentores y asesores, no es tributaria de la concepción del republicanismo cívico puesto que el conjunto de iniciativas y de reformas constitucionales en curso o anunciadas lo que buscan, por el contrario, es aumentar el autoritarismo, favorecer la concentración del poder en el ejecutivo, aumentar el presidencialismo y favorecer a los sectores privados sobre la base de achicar el Estado y el sector público.

La concepción del Estado se acerca más a una visión democrático-liberal, que reduce la visión liberal y su concepción a una forma realmente autocrática que por lo demás tampoco se ajusta a los patrones clásicos del liberalismo político, aunque no es incompatible con él, puesto que diversos estudios históricos han demostrado que el liberalismo no ha sido incompatible históricamente con rasgos autoritarios e incluso fuertemente nacionalistas.

En su famoso texto “La lucha contra el liberalismo en la concepción totalitaria del Estado”, Herbert Marcuse muestra que históricamente el liberalismo por lo menos en sus alas más ligadas a la defensa de la propiedad privada, no es de ninguna manera incompatible con una visión autoritaria del poder como ocurrió en la Alemania nazi o en la Italia fascista: “Para conocer la verdadera imagen del sistema económico y social del liberalismo”, generalmente encubierto y distorsionado, basta recurrir a la exposición que de él hace Von Mises. ‘El programa del liberalismo —dice Mises— resumido en una sola palabra, podría rezar: propiedad privada de los medios de producción. Todos los demás postulados del liberalismo son la consecuencia de este postulado fundamental’. El liberalismo ve en la iniciativa privada del empresario la garantía más segura del progreso económico y social. Por consiguiente, según el liberalismo ‘el capitalismo es el único orden posible de las relaciones sociales y por lo tanto, tiene un solo enemigo, el socialismo marxista’. Por el contrario el liberalismo considera que ‘el fascismo y todas las tendencias dictatoriales similares han salvado por el momento a la civilización europea. En este sentido, el mérito del fascismo perdurará eternamente en la historia’.²

A lo cual agrega Marcuse: “Ahora podemos comprender por qué el Estado total-autoritario hace de su lucha contra el liberalismo una lucha contra las concepciones del mundo, y por qué deja de lado la estructura social fundamental del liberalismo: lo que sucede es que está plenamente de acuerdo con esa estructura. Se ha señalado que su fundamento era la organización económica de tipo privado basada en el reconocimiento de la propiedad privada y de la iniciativa privada del empresario. Y precisamente esta organización sigue siendo fundamental para el Estado total-autoritario: ha sido expresamente sancionada en una serie de declaraciones programáticas.³ Las importantes modificaciones y limitaciones que se llevan a cabo responden a las exigencias del capitalismo monopolista con respecto al desarrollo económico mismo, ya que dejan incólume el principio de la organización de las relaciones de producción.

¹ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro, estudios de teoría política*, Madrid, 1999, pp. 231-258.

² Marcuse, Herbert, “La lucha contra el liberalismo en la concepción totalitaria del Estado”, en revista *Investigar*, No. 2, Bogotá, abril de 1989, pp. 12-27.

³ “El Estado corporativo ve en la iniciativa privada dentro del ámbito de la producción, el instrumento más valioso y eficaz para aprehender los instrumentos de la nación”. “La intervención del Estado en la economía se produce sólo cuando falta la iniciativa privada, cuándo esta es insuficiente o cuándo están en juego los intereses políticos del Estado» (Carta del Lavoro, art. VII y IX, en Niederer, *Der Ständestaat des Faschismus*, 1932, p. 179). «El fascismo apoya fundamentalmente al empresario privado como director de la producción y como instrumento del aumento de la riqueza» (W. Koch, “Politik und Wirtschaft im Denken der faschistischen Führer”, en Schmollers Jahrbuch, 1933, cuaderno 5, p. 44).

Hay un testimonio clásico de la vinculación interna entre la teoría social liberal y la aparentemente tan antiliberal teoría totalitaria del Estado: una carta que escribiera Gentile a Mussolini al ingresar en el Partido Fascista; allí se dice: “Como liberal convencido me he dado cuenta durante los meses en que tuve el honor de colaborar con su obra de gobierno y observar de cerca el desarrollo de los principios que determinan su política, que el liberalismo, tal como yo lo entiendo, el liberalismo de la libertad en la ley y, por lo tanto, en un Estado fuerte, en un Estado en tanto realidad ética, no está representado hoy en Italia por los liberales, que son sus adversarios más o menos encubiertos, sino por el contrario, por usted mismo. Por consiguiente, me he convencido que frente a la elección entre el liberalismo actual y los fascistas conscientes de su fe, un liberal auténtico que desprecia la ambigüedad y quiere permanecer en su puesto, tiene que enrolarse en las filas de sus partidarios.⁴

Así pues, en la teoría política y en los hechos históricos, Marcuse y también otros autores como el propio Habermas⁵ muestran que en la Europa nazi y fascista, por lo menos una tendencia liberal se aproximó a las concepciones totalitarias del Estado. Hoy bastaría cambiar propiedad privada por mercado en todas las ciudades anteriores para encontrar nuevamente la tendencia liberal conservadora que entre nosotros se ha denominado neoliberalismo y así, los significados autoritarios del pensamiento único, aparecen con toda claridad. Hay otra característica en que el pensamiento neoliberal autoritario y antidemocrático, como pensamiento único, se vuelve a encontrar con la concepción autoritaria del Estado, y este asunto es el desprecio por las libertades individuales, por las libertades civiles y políticas.



a convertirse en portavoz del biologismo naturalista al invocar la raza, lo popular, la sangre, la tierra, etc. Y más adelante agregará: “La separación entre Estado y Sociedad, que había intentado realizar el liberal siglo XIX, es eliminada: el Estado se hace cargo de la integración política de la sociedad. Y el Estado se transforma —a través de la existencialización y totalización de lo político— en el depositario de las posibilidades auténticas de la existencia. El

Estado no es responsable ante los hombres, sino el hombre ante el Estado: el hombre es entregado al Estado... la característica política y jurídico-estatal más notable del Estado

En el artículo citado de Marcuse nos recuerda otras dos características de la concepción autoritaria del Estado. En primer lugar, la degradación de la historia a un acontecer puramente temporal, en el cual todas las formas temporales están sometidas y por consiguiente, tienen “escaso valor”... si se tomara en serio a la historia esta nos indicaría que aquella forma (es decir, las leyes, las instituciones, etc.) son el resultado de una decisión y nos recordaría las posibilidades de modificación, que resultan de su génesis, es decir, nos recordaría la transitoriedad de esta forma y que “la hora de su nacimiento es... la hora de su muerte” (Hegel). Esta forma queda eternizada ideológicamente al considerársela “orden natural de la vida”.

La nueva teoría de la historia y de la sociedad se niega ciertamente

⁴ Citado en la revista *Aufbau*, editada por F. Karsen, año IV, 1931, p. 235.

⁵ “...mientras que la desnazificación de antaño, que apenas tuvo consecuencias, no pudo impedir una continuidad personal casi ininterrumpida entre el régimen Adenauer y la época nazi, los procedimientos de investigación, que la Alemania Occidental ha forzado en la Oriental, están cuidándose hoy de un cambio de élites en ámbitos públicos como son la política, la administración, la justicia, el sistema educativo, la universidad, etc.” “Ambos —se refiere Habermas a Carl Schmitt y a Martin Heidegger— pertenecieron a los “grandes aceptadores de 1933”, porque se sentían infinitamente superiores a los nazis y pretendían “acaudillar al caudillo”, pero al percatarse de lo ilusivo de tan extravagante designio, ambos se negaron *post festum* a confesar públicamente su culpa y ni siquiera su error político. “¿Qué fue, pues, más indecente?”, se pregunta Carl Schmitt, “¿ponerse a favor de Hitler en 1933 o escapir sobre él en 1945?”. Esta negativa y el odio a los “predicadores penitenciales como Jaspers” están en el origen de esa importante “historia efectual” que estaba reservada a Heidegger y Schmitt en la república federal”. Habermas Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, pp. 126-127.

nacional de derecho está constituida por el caudillismo autoritario, en abierta oposición al Estado de derecho liberal burgués. El caudillismo autoritario ve en la autoridad estatal la característica esencial del Estado".

Así pues, en la obra de Marcuse el fundamentalismo de la propiedad privada que nosotros podemos identificar claramente con los fundamentalismos neoliberales con relación al mercado, el juzgar que las instituciones y las leyes son un orden natural y no una creación histórica que así como hoy pueden interpretar adecuadamente a la sociedad puede que no la interpreten mañana y la subordinación de los individuos al Estado, el desprecio por las libertades civiles amén de la indiferenciación y no separación clara entre el Estado y la sociedad, son características esenciales de una concepción autoritaria del Estado. Estos rasgos en nuestro sentir, están más próximos al proyecto del presidente Uribe que las teorías de Michael Walzer y Charles Taylor, para hablar de dos de los connotados teóricos del comunitarismo actual.

Siguiendo a Habermas en la concepción comunitarista o republicana, "el estatus de los ciudadanos no se determina por el modelo de las libertades negativas que se pueden reclamar como personas privadas (como en el liberalismo). Más bien, los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas. No garantizan la libertad de coacción externa, sino la participación en práctica común, solo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales.⁶ En este sentido, el proceso político no sirve sólo para mantener la actividad estatal bajo control de los ciudadanos que en el ejercicio de sus derechos privados y

de sus libertades prepolíticas han logrado ya una autonomía previa ... con esto a los ciudadanos republicanos se les exige algo más que una orientación en función de sus propios intereses. Así mismo, en la concepción comunitarista actual los derechos subjetivos se deben a un ordenamiento jurídico objetivo que hace posible, a la vez que garantiza, la integridad de una vida en común autónoma en igualdad de derechos y basada en el respeto recíproco. En un caso, es decir, en el Estado liberal, el ordenamiento jurídico se construye partiendo de los derechos subjetivos; en el otro caso, es decir en el republicanismo, se otorga un primado al contenido objetivo que posea este sistema jurídico... desde el punto de vista republicano los derechos no son, en último término, sino las determinaciones de la voluntad política predominante, mientras que para los liberales, algunos derechos están basados siempre en un "derecho superior" racional de carácter suprapolítico o en un derecho superior "revelado"... desde un punto de vista republicano, el objetivo de una comunidad, el bien común, consiste sustancialmente en el éxito de su intento político para definir, establecer, realizar y sostener el conjunto de derechos (o menos tendenciosamente, de leyes) que mejor se adecúe a las condiciones y costumbres de esa comunidad".⁷

Pero quizás en donde el republicanismo cívico es más radical y en donde no se ve ni un asomo de parentesco con la teoría de la "seguridad democrática" sea en lo que es el proceso de formación de la opinión y de la voluntad política en el espacio público y en el parlamento, que no obedece a la estructura de los procesos de mercado, sino a las estructuras propias de una comunicación pública orientada al entendimiento. El paradigma de la política en el comunitarismo es concebida en el

sentido de una práctica de autodeterminación ciudadana, su base no está en el mercado sino en el diálogo. En palabras recogidas por Habermas de uno de sus más claros exponentes, "La deliberación (...) hace referencia a una cierta actitud propicia a la cooperación social , a saber, a esa disposición abierta a ser persuadido mediante razones relativas a las demandas de los otros tanto como a las propias. El medio deliberativo es un medio bienintencionado para el intercambio de puntos de vista —incluyendo los dictámenes de los participantes acerca de su manera de comprender sus respectivos intereses vitales— (...) en el que un voto, sea cual sea, representa un conjunto de juicios"⁸. Así pues, desde una perspectiva comunitarista la propuesta de Estado Comunitario del presidente Uribe no tiene cabida. Por el contrario, sigo creyendo que la propuesta del Estado comunitario del presidente Uribe está más próxima a una visión del Estado liberal y muy próxima a una versión restrictiva del mismo.

La propuesta de Estado comunitario tiene mucho menos que ver obviamente con la tercera teoría coherente del Estado mencionada por Habermas, cual es el modelo de la democracia que él llama deliberativa, o lo que otros autores como, por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos, llamarían democracia radical. Esta ter-

⁶ Sobre la libertad positiva vs. libertad negativa, véase Charles Taylor, «Was ist menschliches Handeln?», en *Negative Freiheit?*, Francfort, 1988, pp. 9 y sigs. Nota de Habermas, *La inclusión del otro*, op. cit., pp. 234-235.

⁷ Habermas, Jürgen, op. cit., p. 237.

⁸ F.I. Michelman, *Pornography*, 1989, p.. 293, citado en Jürgen, Habermas, *La inclusión del otro*, p. 237.

cera teoría, busca la radicalización de la democracia construyendo una ciudadanía de alta intensidad, llevándola a los núcleos de decisión a donde los ciudadanos no han llegado aún, y por supuesto, radicalizando la participación ciudadana en terrenos como la presupuestación pública mediante procedimientos como los presupuestos participativos, la participación y la deliberación ciudadana en torno a las políticas públicas. En suma y como lo señala Boaventura de Sousá, es una combinatoria nueva entre instituciones representativas y formas nuevas de participación ciudadana. El proyecto de Uribe tampoco tiene raíces en esta concepción de la democracia radical, muy por el contrario, las reformas anunciadas por ejemplo a la Corte Constitucional ni siquiera defienden el principio liberal clásico de respetar la división de los poderes, mucho menos tiene que ver con la implementación de nuevas formas de participación democrática.

2. Algunas de las definiciones del llamado Estado comunitario

Quizás donde más claramente se presenta la concepción del llamado Estado comunitario es el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se afirma que el Estado comunitario es “un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria”.⁹

El Estado comunitario no tolerará la corrupción, no coexistirá con la violencia cualquiera sea su fin o su discurso. Realizará inversión social con resultados y promoverá la soli-

daridad en las ediciones públicas y privadas. Impulsará un país de propietarios donde todos se sientan dueños y responsables de un activo y un destino. Buscará que la inversión pública conduzca a la generación de empleo productivo. Y trabajará por la eliminación de la burocracia y la politiquería.

Para avanzar en la construcción del Estado comunitario, el Plan Nacional de Desarrollo persigue cuatro objetivos fundamentales que orientarán la acción del gobierno: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

Más adelante señala que un Estado comunitario es un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

En la exposición de motivos del proyecto de ley sobre reforma administrativa hay otras aproximaciones al concepto de Estado comunitario, allí se podía leer lo siguiente:

—“Focalizar la administración pública en la provisión de bienes y servicios fundamentales que deben estar a cargo del Estado comunitario, caracterizado como un Estado social de derecho “cercano al ciudadano, eficiente, gerencial y austero”, orientado a la construcción de “un mayor capital humano y social al servicio del bienestar colectivo”.

—“Racionalizar la estructura de la administración pública a lo necesario para desarrollar sus funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia. Lo anterior con miras a la sostenibilidad fiscal”. En el desarro-

llo de este objetivo se insiste en la necesidad de adelantar reformas a las plantas de personal y de reducir los gastos de funcionamiento.

—“Rescatar la legitimidad del Estado ante el ciudadano, mediante la capacidad de proveer eficaz y eficientemente los bienes y servicios a su cargo, permitiendo así que los recursos públicos tengan la máxima productividad social. Este objetivo implica una nueva cultura de servicio al ciudadano, dentro de la cual quedan proscritas la corrupción y la politiquería y se interiorice la rendición de cuentas como una práctica corriente en todos los niveles de la administración”.

En síntesis y como se puede derivar de la lectura de los contenidos atribuidos al Estado comunitario, nos estamos refiriendo a criterios y categorías como eficiencia, eficacia y buena administración. De esta manera se concibe al Estado, no tanto como organización político-administrativa protectora y garante de los derechos o como árbitro en la disputa de intereses contradictorios y diversos, sino como un Estado “gerente” de los bienes de la sociedad que debe ser cada vez más productivo y competitivo en un contexto en el que se evidencia la disolución de la política en formas propias de la gestión pública. En este sentido, la concepción del Estado comunitario pasa por alto la política como elemento vital de una sociedad que no solo debe ser administrada sino también producida y orientada con el propósito de unir y ampliar la diversidad étnica y cultural de la nación en un proceso de construcción de ciudadanía con el claro propósito de lograr los fines sociales de nuestro país.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo, *Hacia un Estado comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Departamento Nacional de Planeación, pp. 7-10.

Aquí valdría recordar aquel pensamiento de Guillermo O'Donell sobre las dictaduras del Cono Sur en los años setenta: "en una sociedad en la que se ha prohibido 'la política' o en la que se desprestigia a la política agregáramos nosotros, impresiona la cuota de poder efectivo que se deja a los tecnócratas".

En estas definiciones se ve claramente que no subyace a las mismas una teoría del Estado que construya un andamiaje propio bien sea con relación a una teoría liberal democrática del Estado, a una teoría comunitarista y mucho menos a una teoría de la democracia radical. El verdadero contenido es poner a los ciudadanos al servicio de las instituciones estatales y no las instituciones al servicio de los ciudadanos, del bien común, del trabajo para la superación de las inequidades sociales, de lucha contra la pobreza, por la seguridad alimentaria y por un orden democrático. A la ciudadanía se recurre para obtener información sobre las organizaciones subversivas, para incorporarla a las redes de informantes, para que participe limitadamente en unos "consejos comunitarios", espacios inorgánicos que no reconoce a las organizaciones sino a ciertos ciudadanos que concurren a hacer peticiones y encontrar alternativa frente a proyectos de desarrollo municipal o departamental. Es obvio que el carácter inorgánico no permite establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo o control a los "acuerdos informales" a los que se llega en estas reuniones. Estos consejos contribuyen a la fragmentación del Estado y de sus instituciones, estas reuniones pasan por encima de la institucionalidad estatal permanente, de los consejos municipales y departamentales de planeación, de las juntas municipales de educación, de los consejos municipales de desarrollo rural, de las juntas directivas de los hospi-

tales públicos, etc. Son reuniones de ciudadanos presididas por el presidente en que se llega a acuerdos que luego nadie controla ni nadie sigue. Son en este mismo sentido un remedio de la participación democrática.

3. Un proyecto autoritario en lo político y minimalista en lo social

El proyecto del Estado comunitario encarna más bien en las tendencias neoliberales y es tributario de los cambios recientes que se vienen produciendo en todo el mundo a partir del Consenso de Washington. En esta dirección quizás sea útil traer a colación el resumen que hace Susan Strange sobre los cambios que ha experimentado el Estado recientemente, en torno a las diez responsabilidades tradicionales que desde luego se han visto transformadas ahora: (1) el derecho a sacrificar las vidas de los ciudadanos (hoy, morir y matar por la defensa del territorio ha perdido relevancia al no vincularse ya territorio y prosperidad, algo que estaría más vinculado a la cuota de mercado que se posea), (2) mantenimiento del valor de la moneda (con el problema de que la inflación también se importa), (3) elección de la forma apropiada de desarrollo capitalista, nivelando la intervención del Estado (con grandes dificultades en lo que respecta a la política monetaria), (4) establecimiento de políticas anticíclicas (dificultado también por la necesidad de mantener las cifras macroeconómicas equilibradas para evitar el castigo de los mercados), (5) provisión de una red de seguridad para los más necesitados (abandonada con el recorte del Estado social), (6) recaudación de impuestos (compartida con otras organizaciones como mafia, además de que existen paraísos fiscales que atentan contra esta ca-

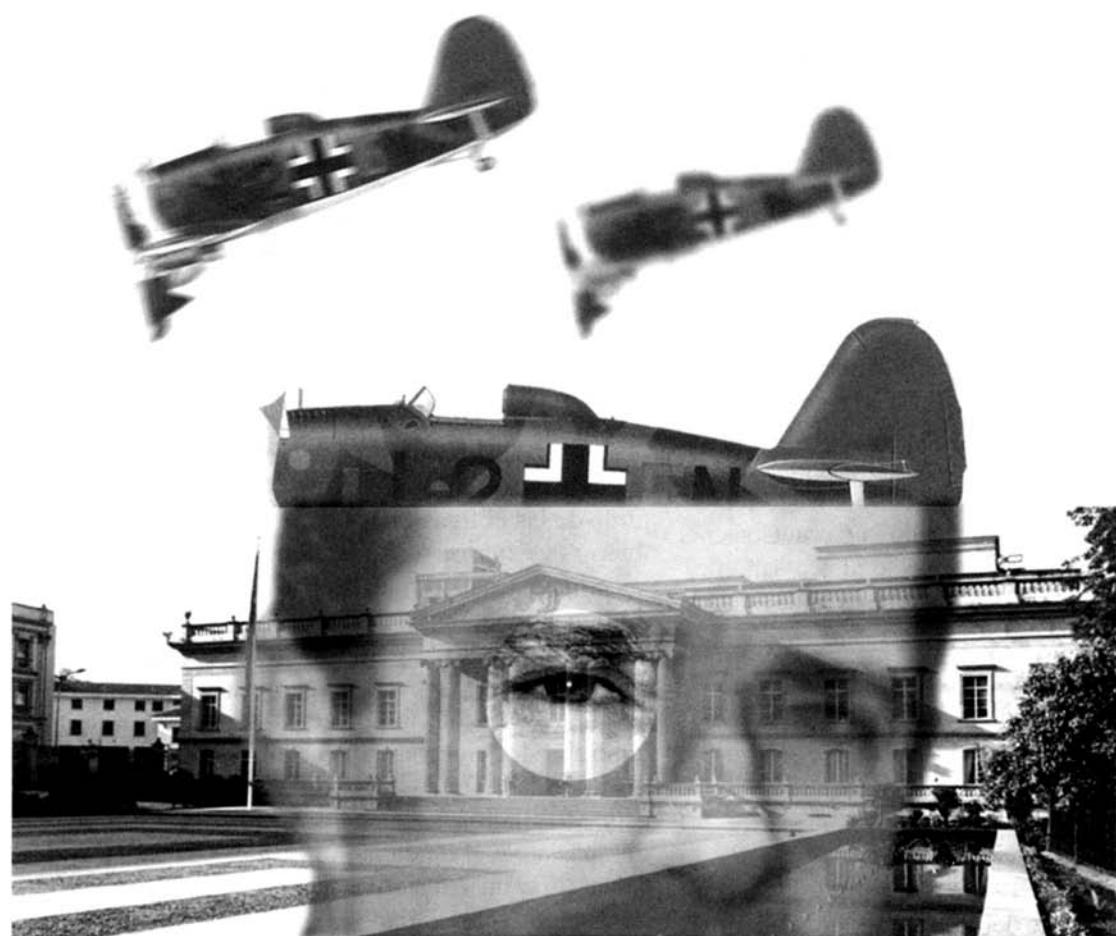
pacidad), (7) control sobre el comercio exterior, especialmente sobre las importaciones (determinado, especialmente para los países más pequeños por la Organización Mundial del Comercio, OMC), (8) carácter inclusivo de las fronteras territoriales, que marcan la jurisdicción (transformado por la mayor movilidad de las personas), (9) defensa de la competitividad en el mercado mundial (igualmente debilitado), (10) reclamación del monopolio fáctico de la violencia legítima (replanteados tanto por el crecimiento de la seguridad privada como por la existencia de parcelas de ineficiencia del Estado, tanto dentro del territorio como en la defensa de sus fronteras, que le dificultan construir parte de su pacto social).¹⁰

Un examen somero de las principales políticas impulsadas por el gobierno del presidente Uribe caben perfectamente en el entorno que plantean Monedero y Strange, y de manera mucho más particular podríamos indicar que las transformaciones y los cambios operados en la reforma estatal impulsada por este gobierno se atienden a unos principios básicos que podríamos resumir en los siguientes:

— El eje de todo el planteamiento del gobierno lo constituye el planteamiento o mejor aún la política de "seguridad democrática", que pone la seguridad de las instituciones por encima de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos. Los ciudadanos deben estar al servicio de las instituciones y no al revés.

— El Estado reconoce el derecho primordialmente a los individuos que viven en comunidades. Estas úl-

¹⁰ Strange Susan, *La retirada del Estado*, en Monedero Juan Carlos, *Cansancio del Leviatán*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 18-19.



Collage Mauricio Suárez Acosta

timas pueden acudir al gobierno en demanda de soluciones de manera individualizada en “consejos comunitarios” sin que el mismo gobierno reconozca a los ciudadanos sus derechos y sus organizaciones sean estas sociales o políticas. Esto es lo usual en un Estado liberal democrático.

— El Estado comunitario valora el marco institucional formal al cual deben acogerse y obedecer los ciudadanos. Pero esto tiene un límite. Cuando el gobierno percibe que el marco constitucional y legal—Constitución de 1991— reconoce la división de poderes, reconoce la existencia de derechos económicos, sociales y culturales y entrega a los ciudadanos herramientas para su defensa como la acción de tutela, entonces el gobierno, en nombre del Estado comunitario propone su eliminación o

propone su reforma. Estos proyectos se han sometido ya a la consideración del Congreso como el fallido proyecto de reforma judicial presentado en noviembre de 2002, la reforma constitucional para eliminar derechos como la inviolabilidad de la correspondencia, la inviolabilidad del domicilio sin orden judicial previa o la detención sin mandamiento judicial, y facultades de policía judicial a las Fuerzas Armadas. Estas propuestas se presentan como ejes de la política de “seguridad democrática”.

— La maquinaria pesada del Estado debe ser reformada y de paso deben eliminarse las organizaciones sindicales de los trabajadores estatales. La reforma reciente ha despedido a más de 10 mil trabajadores y ha reestructurado varias de las más grandes e importantes instituciones del

Estado. Todo ello busca achicar al Estado con la prédica de la eficiencia y la competitividad.

— Finalmente, se elimina en todo el manejo del orden público, el principio de distinción entre civiles-ciudadanos y el Estado. Esta diferenciación entre Estado y sociedad civil, entre civiles y combatientes, es eliminada con el propósito de vincular ampliamente a los ciudadanos en la lucha contra la insurgencia. Principios como el monopolio en el uso de las armas y de la violencia por parte de las Fuerzas Armadas y de Policía son franqueados cuando se crean redes de informantes que involucran a los ciudadanos masivamente en la tienda militar, lo propio podría decirse del reclutamiento de campesinos deficientemente entrenados para fortalecer la presencia militar del Esta-

do. Esta es una deconstrucción del Estado liberal y democrático que puede llegar a acarrear serios problemas para la defensa de las libertades de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales.

Estos elementos se encuentran en los proyectos de ley, algunos de los cuales ya se han convertido en leyes de la república y en proyectos de reforma constitucional o que ya han sido presentados o que se han anunciado. Todo ello estructura una estrategia de desmonte del Estado social y democrático de derecho como bien lo ha advertido la Corte Constitucional con respecto al proyecto de reforma constitucional a la justicia.¹¹

4. La “seguridad democrática” en la concepción del Estado Comunitario

No hay la menor duda de que en el centro del proyecto político del presidente Uribe se encuentra su estrategia de “seguridad democrática”. Esta percepción se afianza cuando se examinan los recursos destinados a dicha estrategia. Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que los grandes esfuerzos fiscales, con impuesto a la propiedad incluidos, tienen dos destinos bien definidos, el primero, cumplir con los mandatos del Fondo Monetario Internacional y de la banca multilateral para garantizar el pago cumplido de la deuda externa e interna, y en segundo lugar los gastos destinados a la guerra. Estas son las dos prioridades del gobierno, el resto, el gasto social, la inversión regional, la atención a la emergencia humanitaria —como la atención, por ejemplo, a la población desplazada— están subordinados a esta estrategia.

Es por ello que no es extraño que en las páginas iniciales que resumen

los grandes propósitos del plan se diga de manera expresa y sin ambigüedades que “sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro”, y en consecuencia sólo si “se brinda seguridad y se avanza en el propósito de cerrar la brecha fiscal se podrá recuperar la confianza y la senda del crecimiento económico”. Las dos estrategias están adheridas como hermanas siamesas: el éxito en la aplicación de la estrategia de seguridad democrática y la generación de confianza para los inversionistas con el pago cumplido de las obligaciones financieras internas y externas se esgrimen como las principales herramientas que permitirán el crecimiento económico y la redistribución por la vía del aumento del empleo y de la inversión pública. Eso es lo que votó la población colombiana, dirán muchos, y parcialmente es verdad, aunque en la base de esta afirmación se encuentre una trampa, jamás el candidato y hoy presidente fue interrogado en los grandes medios sobre cómo iba a financiar la guerra ni mucho menos cómo iba a concretar la estrategia de “seguridad democrática”.

Un diagnóstico incompleto

El diagnóstico que realiza el plan es parcialmente cierto. Deja por fuera realidades sociales y políticas que son una parte fundamental de la explicación tanto de la fragmentación social como de la agudización del conflicto social por el cual atraviesa la sociedad colombiana actual.

Es verdad que en los últimos años el conflicto se ha agudizado y que las organizaciones insurgentes han crecido y se han expandido tanto en número como en su presencia geográfica en el país. Las FARC tienen cerca de 17.000 hombres en armas, el ELN el plan le calcula 4.500 hombres

y mujeres en armas, y a los grupos paramilitares, de quienes el plan dice que son los que más vertiginosamente han crecido, les calcula para el año 2001, 10.560 integrantes. El plan señala que con su accionar estos grupos “han conformado y fortalecido economías de guerra. Como la de cultivos ilícitos y sus vínculos con el tráfico de drogas, entes de financiación importantes a través de la extorsión, el secuestro, el abigeato y el asalto a las entidades financieras, que afectan zonas agroindustriales y de explotación pecuaria, petrolera y minera”. Al mismo tiempo y a renglón seguido señala, sin ningún tipo de especificación, lo que llama “el acceso al poder local en múltiples municipios del país” ignorando de manera maniquea que en el último período las guerrillas de las FARC han convertido a los alcaldes y a una parte de los

¹¹ Al examinar el proyecto de reforma judicial entregado por el gobierno a consideración de las Cortes, la Corte Constitucional declaró públicamente que “este proyecto acaba con los mecanismos de protección de los derechos constitucionales y deja a los colombianos indefensos ante la arbitrariedad”. El proyecto elimina la eficacia de la acción de tutela... el proyecto también impide que la Corte Constitucional defienda la supremacía de la Carta y proteja a las personas contra actos arbitrarios y abusos del poder, al restringir drásticamente sus competencias. Todo lo cual afecta gravemente el principio del Estado social y democrático de derecho. Por ejemplo, se propone convalidar de manera retroactiva todas las leyes inconstitucionales promulgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma”. “Adicionalmente, en el proyecto se proponen reformas que atentan contra la autonomía e independencia de la rama judicial, que es principio fundamental del sistema de separación de poderes”. Pronunciamiento de la Corte Constitucional frente al proyecto de reforma a la justicia, *Caja de Herramientas*, No 93, Bogotá, agosto de 2003. pp. 21

gobernadores en objetivos militares, atentando de esta manera contra la institucionalidad democrática del país. El plan de manera acertada señala que hoy por hoy los principales responsables del asesinato de civiles son los grupos paramilitares y son a su vez los principales responsables de las masacres, es decir, del asesinato de más de tres civiles en el mismo acto delictivo. En segundo lugar aparecen los grupos guerrilleros.

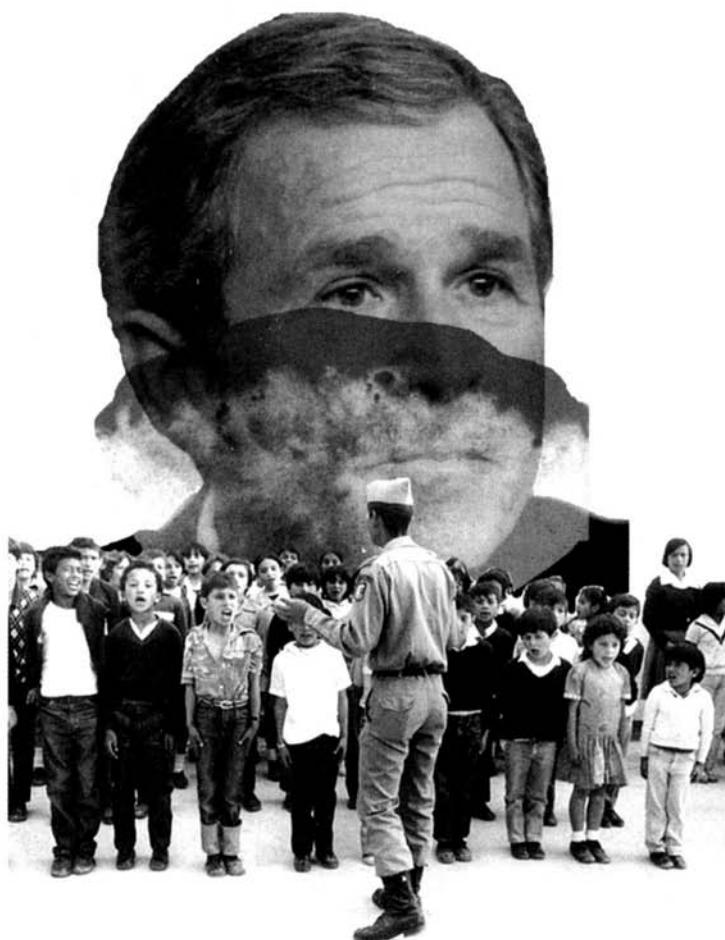
También es cierto que hoy por hoy la mayor parte del combustible de la guerra lo aporta el narcotráfico. El plan calcula, sin dar muchos detalles, que “se estima que entre 1991 y 1996, US\$470 millones, que representa el 41% de los ingresos de las FARC, provino del negocio ilegal de las drogas. Así mismo, se estima que los grupos de autodefensa obtienen cerca de US\$200 millones, un 70% de sus ingresos de estas actividades”. De manera imprecisa y sin muchos datos se afirma que “en los últimos años se han transado cerca de US\$1.500 millones producto del secuestro realizado tanto por los actores ilegales del conflicto como por bandas de delincuencia común”.

El plan describe de una manera muy poco profunda los efectos de la conflu-

gración armada, como la destrucción de pueblos que han llevado a cabo sin discriminación las FARC y los paramilitares, y la evidente violación a las normas del derecho internacional humanitario, tales como la destrucción de bienes públicos como escuelas, hospitales, puentes, vías, pero también, lugares de culto como iglesias, etc. De todos ellos el plan destaca el fenómeno del destierro interno, o lo que hemos dado en llamar, el fenómeno del desplazamiento forzado. El plan dice: “según estadísticas oficiales, entre 1995 y 2002 se han desplazado alrededor de 890.000 personas, lo que evidencia un crecimiento sostenido semestre a semestre de 45%. Por grupos poblacionales afectados, se estima que el 48% son mujeres y el 44% son menores en edad escolar; es decir, niños y niñas entre 5 y 14 años. Por grupos étnicos, el

afrocolombiano representa el 17.7% de la población desplazada y el indígena el 3.75%”. Organismos independientes como la Iglesia católica o Codhes estiman que el número de personas desterradas internamente es mucho mayor.

Es realmente preocupante que las conclusiones sobre la fragilidad y la deslegitimación de las instituciones ignore otros factores que son esenciales al momento de explicar la crisis política y de Estado en que vive la nación colombiana. La primera y más grave es la que se relaciona con el patrimonialismo, es decir, con la debilidad de unas instituciones estatales que actúen realmente al servicio del bien común, del bien público. En Colombia la deslegitimación y poco respaldo que tienen las instituciones estatales se debe al uso y abuso por parte de los sectores dominantes del poder del Estado para beneficio propio, cuando no por la vía directa de la corrupción, por la vía indirecta de leyes que son aprobadas para beneficio de sus intereses. Esta es una práctica recurrente que ha contribuido a uno de los más graves problemas de la realidad colombiana actual, cual es el de la concentración del ingreso y de la renta. Aquí no hay



Collage Mauricio Suárez Acosta

redistribución, el ajuste —como el que ha puesto en marcha el propio Presidente Uribe— se ha hecho a costa de los humildes y de los pobres. El resultado salta a la vista: el 1.8% de los propietarios de la tierra son dueños del 48% del total de las tierras dentro de la frontera agrícola, cuatro conglomerados económicos y financieros son dueños de más del 20% del producto interno bruto, PIB; cinco conglomerados son dueños del 82% de los medios de comunicación... y en el otro lado, el 82% de todos nuestros campesinos están en la pobreza, el 64% de los 42 millones de colombianos son pobres, hay cerca de 10 millones que sobreviven con menos de \$3.000 diarios, es decir, que están en la indigencia y padecen física hambre.

El plan no traza políticas reales para enfrentar estos problemas, por el contrario, profundiza un modelo, el neoliberal, de la Junta Directiva del Banco de la República, de los Hommes, cuyos postulados y cuyas recetas han desmantelado el campo, han desindustrializado el país, han sumido en la pobreza y la infelicidad a más de 26 millones de colombianos. En estas materias el plan ni habla ni mucho menos ofrece políticas para enfrentar esta problemática. Quiere afrontar el problema del desplazamiento con menos recursos de los que se destinaron en el cuatrienio anterior, quiere avanzar en la generación de empleo desmejorando las condiciones laborales y precarizando los contratos laborales, es decir, profundizando el ideario neoliberal, y quiere que los colombianos vayan al suicidio con el referendo fiscalista, cuyo propósito es servir la deuda y garantizar más recursos para la guerra.

Hay otro faltante del cual tampoco habla la estrategia de “seguridad democrática”. Este faltante es el de la impunidad y el funcionamiento clasista de la ley y de la justicia entre nosotros. La impunidad en materia

criminal está por encima del 75% según las propias investigaciones oficiales, y la impunidad en materia de corrupción, que el Banco Mundial calcula en una suma superior a los US\$2.5000 millones cada año, son factores muy importantes en el deterioro de las instituciones y en la pérdida de legitimidad de las mismas.

Para diseñar una estrategia de “seguridad democrática” estos elementos son fundamentales, puesto que de ellos deberían derivarse, tanto políticas públicas como instrumentos para llevar adelante esas políticas. El plan abunda en demagogia sobre la equidad, sobre la atención a la población desplazada, sobre la generación de empleo, etc., cuando en la realidad los recursos del presupuesto nacional destinados al gasto social son menores aun que los del presupuesto del año 2002. Se quiere llegar a más gente con menores recursos, se disminuye el tamaño del Estado y se privilegia el subsidio a la demanda sin reparar para nada en la calidad de la oferta... esos son postulados neoliberales que se recubren bajo términos ideológicos como competitividad y otros.

El agravamiento de la situación de los derechos humanos

Más allá de la retórica sobre el Estado comunitario el proyecto de Uribe avanza en su reforma antide-mocrática y en muchos aspectos se identifica históricamente con las tendencias más regresivas y de derecha del establecimiento económico y político colombiano. Muchas de las políticas que son contenido central de su proyecto, por ejemplo, en materia de seguridad, están emparentadas con el viejo Estatuto de Seguridad del ex presidente Julio César Turbay. En aplicación de las medidas excepcionales

dictadas por el gobierno de Uribe se ha privado de la libertad de manera arbitraria a cientos de ciudadanos.

En efecto, “durante los ocho meses de vigencia de las normas de convención interior, que autorizaron a la Fuerza Pública para realizar privaciones de la libertad sin mandamiento judicial, el Banco de Datos (del Cinep y Justicia y Paz) registró 831 detenciones arbitrarias, es decir, un promedio de 3.5 personas detenidas diariamente. En los eventos que fue posible establecer el sector social de las víctimas se tiene que 30 fueron contra defensores de derechos humanos, 48 en contra de sindicalistas, 73 en contra de líderes sociales y políticos de oposición, 141 en contra de campesinos, 34 en contra de estudiantes y 68 contra líderes de población objeto de desplazamiento forzado. A su vez, haciendo uso de las facultades para privar a personas sin orden judicial se privó de la libertad a 10 extranjeros que desarrollaban labores de observación o humanitarias”.¹² Sobre estas cifras no dicen nada el gobierno ni mucho menos los grandes medios de comunicación. Hay un manto de silencio aunque organismos como la Procuraduría General de la Nación han advertido sobre la gravedad de las detenciones y sobre la ineeficacia de las medidas en las llamadas zonas de rehabilitación, en donde la violencia y el accionar de los actores armados no ha cedido. Así lo ha hecho público la Procuraduría en un documento de evaluación de la zona de rehabilitación de Sucre y del sur de Bolívar.

¹² Banco de Datos del Cinep y Justicia y Paz, *Caja de Herramientas*, No. 94, Bogotá, septiembre de 2003.

¹³ “Paras” se toman la Comuna 13. “Dos mujeres tuvieron que salir al exilio por amenazas de las AUC... el tema de los desaparecidos es uno de los más preocupantes. De octubre a hoy van 28 desaparecidos reportados por la Defensoría del Pueblo”, *El Tiempo*, pp. 1-1 y 1-4, agosto 21 de 2003.

Pero otro hecho aún más regresivo lo constituyen las denuncias recientes sobre el dominio paramilitar en la Comuna 13 de Medellín, de la cual fueron desalojadas las milicias de las guerrillas en acción militar y policía dirigida por el propio presidente Uribe. Tanto la revista *Semana* como el diario *El Tiempo* han registrado que en dicha comuna mandan ahora las autodefensas que se han apropiado de viviendas y controlan la comuna sin que el Estado o el gobierno ni diga ni haga nada.¹³

Pero lo más grave de todo el asunto es que el gobierno del presidente Uribe sigue empeñado en volver permanentes y constitucionales normas que no han mostrado ninguna eficacia práctica y bajo cuyo amparo, en la vigencia transitoria de las mismas, se han convertido en instrumentos de violación sistemática de los derechos humanos. El gobierno en esta línea insiste, en contra de la Organización de las Naciones Unidas y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una reforma constitucional, que ha sido aprobada ya en los cuatro primeros debates, en que se consagra constitucionalmente las detenciones sin orden judicial previa, la violación de la correspondencia, los allanamientos sin orden judicial y las funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas. Estas medidas no han servido más que para aumentar la arbitrariedad de las Fuerzas Armadas en contra de los ciudadanos. Ellas en sí mismas son medidas restrictivas de las libertades que no sirven para combatir las acciones de los grupos violentos.

Seguridad democrática: un término en disputa

Hace unos cuantos años el investigador Norbert Lechner señalaba que los seres humanos aspiramos a vivir en tranquilidad, en orden democrático, en convivencia pacífica con



Collage Mauricio Suárez Acosta

los demás, siendo consustancial a nuestra especie, puesto que somos por naturaleza seres sociales. La seguridad entendida como convivencia pacífica, como diálogo entre diferentes, como relaciones humanas en las que se privilegia la deliberación pública para la toma de las decisiones que atañen a la colectividad y para la resolución de la disputa por la defensa y conquista de ciertos intereses, requiere sin embargo de ciertas condiciones previas.

Es de esas condiciones que se han ocupado diversas conferencias y estudios de las Naciones Unidas. El término seguridad humana utilizado por este organismo en su declaración de Ottawa, después de los trágicos y condenables acontecimientos del 11 de septiembre, quiere ofrecer instrumentos de lucha contra el terrorismo sin sacrificar avances democráticos y libertades. Es el contenido que le dio al término de seguridad democrática el trabajo de los talleres del Milenio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,

PNUD, que coordinó el investigador Luis Jorge Garay. Justamente este trabajo considera que la seguridad democrática debe transitarse en Colombia en el carácter “estricto de bien público fundamental, que trascienda la conceptualización tradicional de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coerción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad, sino que se basa cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de la convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto por las diferencias y en un ámbito crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios de justicia distributiva”.¹⁴

¹⁴ Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social, Luis Jorge Garay, coordinador general, PNUD-Agencia Colombiana de Cooperación, Bogotá, mayo de 2002, p. 56.

Así pues, la seguridad democrática será el resultado de la creación de una serie de condiciones materiales de vida en cuanto al empleo, a los ingresos, a la seguridad alimentaria, a la cultura e identidad con las instituciones, que hagan que los miembros de la sociedad, hombres y mujeres, se sienten solidariamente incluidos en este orden. La seguridad democrática es el resultado de múltiples interacciones sociales, económicas y políticas, y por supuesto, garantizadas por una justicia que castiga a los trasgresores sin distingos sociales, y para garantizar este orden democrático existe una fuerza pública que actúa con el monopolio en el uso de las armas bajo la dirección de las autoridades civiles elegidas popularmente y en el marco estricto de la Constitución y la ley. Estos son postulados esenciales de una concepción realmente democrática de la seguridad cuya luz directriz es que las instituciones del Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y deben garantizar un amplio margen de libertades civiles y políticas al tiempo que deben garantizar un mínimo vital de condiciones de vida. No son los ciudadanos quienes deben ponerse al servicio de las instituciones sino aquéllas las que deben servir a los ciudadanos.

Justamente aquí es donde toda la estrategia de seguridad democrática del gobierno muestra sus evidentes signos estatistas y antidemocráticos. En la concepción del gobierno esta seguridad se reduce de hecho al fortalecimiento de los aparatos armados del Estado, esto se refleja dramáticamente en los presupuestos destinados a las otras políticas que permitirían el logro de un orden democrático basado en un sistema de amplias libertades civiles y políticas y en unas mínimas condiciones de existencia digna para la mayoría de los colombianos. El presupuesto militar ha llegado al 5% del producto interno bruto, que es lo que el Estado invierte en

educación pública. No obstante, la ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, ha afirmado que este monto sigue siendo insuficiente. La mayor parte de la inversión social o permanece estancada o disminuye en términos reales. La pobreza avanza, la clase media se empobrece y el núcleo de los pobres indigentes crece sin que frente a ellos el Plan de Desarrollo ofrezca una política pública creíble y viable.

Los instrumentos principales que ofrece el Plan de Desarrollo son el fortalecimiento de los aparatos militares, el aumento del pie de fuerza, el aumento de las penas para delitos relacionados con la confrontación armada de las guerrillas, y un mayor involucramiento de la población civil por la vía de la red de informantes, el pago de recompensas y los soldados campesinos. Ofrece así mismo, un marco de impunidad para los grupos paramilitares con un proyecto de ley de excarcelación de criminales de motosierra, que han cometido delitos de lesa humanidad. Todas estas medidas se han puesto en marcha, el plan no ofrece nada nuevo. Quizás algo más grave es la creciente ingerencia de la asistencia militar norteamericana con los riesgos que entraña de que esas unidades militares y de asistencia sean blanco de la acción insurgente consustancial a una confrontación militar. Este riesgo es creciente en la medida en que éstas unidades están expuestas a la capacidad de fuego de las guerrillas. Este es otro de los componentes de la estrategia de seguridad democrática de Uribe. El propio presidente lo dijo en Ecuador y lo repitió en Davos, él quiere contar con que una declaratoria de terroristas para estos grupos permita escalar el conflicto y eventualmente contar con una presencia más directa de la comunidad internacional en esta guerra interna. Obviamente que el proyecto de seguridad democrática contempla además el recorte de libertades y reformas constitucionales

para eliminar la naciente división de poderes que está representada principalmente en la existencia de una Corte Constitucional autónoma.

La estrategia busca además ampliar las acciones contra los cultivos de uso ilícito con la idea de que una disminución en el área de dichos cultivos redundará en una caída de los ingresos de los grupos insurgentes, lo cual contribuirá a su debilitamiento militar. Una negociación como la que se adelanta con las autodefensas quiere adicionalmente despejar el camino para concentrar la capacidad de acción militar en contra de los insurgentes, para que éstos grupos, una vez debilitados y derrotados militarmente, entren en la estrategia que plantea Uribe en su plan de desarrollo, "La paz no se negocia, se construye. Los actores armados ilegales que se adhieran a la reinserción política y social contarán con las garantías necesarias para debatir sus propuestas y postulados políticos en el escenario nacional". El resultado final que espera Uribe es una derrota por la vía de las armas y una rendición sin condiciones de las guerrillas... esa es la apuesta de la seguridad democrática. El costo será inmenso, puesto que las guerrillas y sobre todo las FARC comienzan a utilizar el terrorismo como arma de lucha política, lo cual degradará el conflicto aún más y hará más dolorosa esta larga guerra.

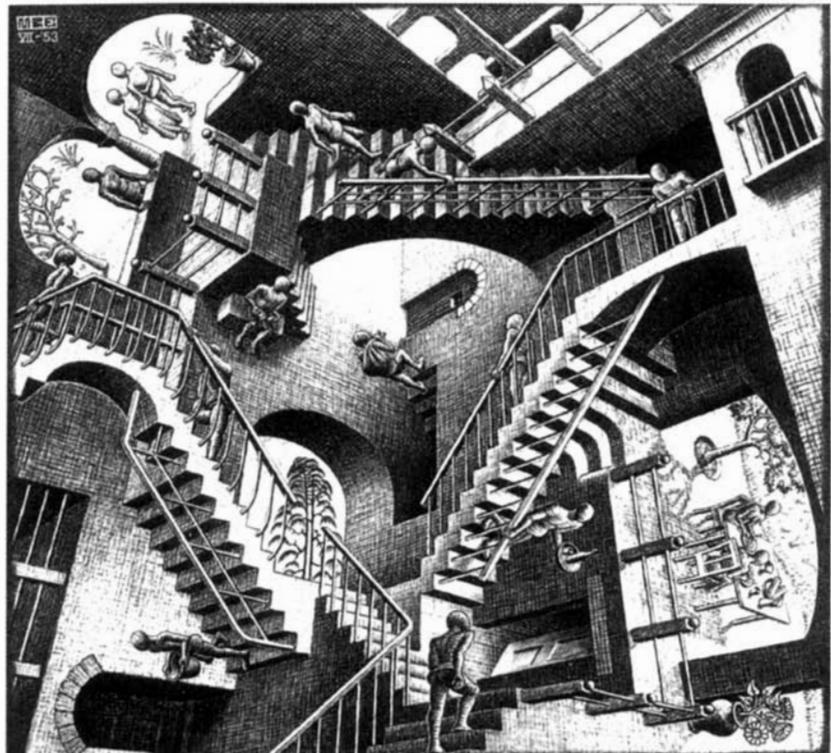
Entre tanto, una verdadera política de seguridad democrática, incluida una política real de lucha contra las acciones terroristas, falta en el plan y en la sociedad colombiana. Nuevamente los sectores más reaccionarios y de derecha, hoy con Uribe al frente, pretenden regresar la rueda de la historia.

Peter Lock
Analista y consultor de política internacional

Caminos para salir de la violencia: ¿transferibles a Colombia?

Peter Lock

Algunos índices representativos del proceso de globalización neoliberal revelan tendencias socioeconómicas, las cuales se presentan como obstáculo estructural para la realización y el sostenimiento de guerras, entendidas estas como han sido tipificadas hasta ahora por el derecho internacional. La guerra contra Irak distrae del hecho de que nos encontramos actualmente en una fase del desarrollo del mundo en el cual las guerras se transforman en un modelo que va de salida y, con esto, desaparece también la protección que las normas del derecho internacional han ofrecido contra violencia arbitaria. Esto no ocurre, como pudiera pensarse, porque fuera observable una tendencia a escala mundial hacia formas menos violentas de resolución de conflictos. Todo lo contrario, mis tesis más bien son que, en primer lugar, Estados Unidos, como potencia militar hegemónica incontestada, tiene la intención de emplear de manera ubicua y preventiva medios violentos para imponer sus intereses dentro del marco de la así llamada guerra contra el terror. Busco fundamentar por qué esta política suprime a la guerra como categoría delimitable. En segundo lugar, la lógica inmanente de las multicitadas “nuevas guerras”, que fungen como un elemento del lado inverso de la globalización, que yo llamo la “globalización sombra”, apunta hacia una difusión y transformación de la violencia bélica en “violencia reguladora”, para la conducción de sistemas de redes transnacionales (económico-)criminales que, como reflejo del globalismo neoliberal, probablemente se han convertido en la esfera más dinámica de la economía global. Como resultado se llega a una desterritorialización



de la lógica de la violencia bélica y, con esto, a una disolución del fenotipo¹ “guerra” mientras que, simultáneamente, la violencia se convierte en el medio dominante de regulación económica y social en las zonas de *apartheid* social que crecen a lo ancho del mundo.

¹ “Fenotipo” en su rigurosa acepción etimológica (*phainein*: mostrar, aparecer; *típos*: tipo).

Sobre la primera tesis

Con el viraje estadounidense después del 11 de septiembre hacia la guerra declarada contra el terror, la delimitación de la frontera entre la guerra y la paz ha sido suprimida terminantemente. Es debido a una aceleración enorme en el desarrollo de la doctrina estadounidense, a partir de este corte crucial en el tiempo, que en adelante la salvaguardia de intereses estadounidenses se libera abiertamente de todos los límites vigentes del derecho internacional. Esta orientación estaba ya anticipada, y encontró su expresión en el rechazo fundamental a la creación de una corte penal internacional, mucho tiempo antes del año 2001. Un gobierno que, dado el caso, considere necesaria la violación de las reglas del derecho internacional en la salvaguardia de sus intereses nacionales, lógicamente tiene que proteger de persecución penal a los ejecutores por él comisionados.

La lógica de la guerra contra el terror implica un autoempoderamiento casi absoluto por parte del ejecutivo. El adversario, en gran medida invisible, configurado en esta ideología de la amenaza, no conoce límites de acción, está omnipresente en el tiempo y en el espacio; ninguna acción violenta del adversario puede ser descartada. En la medida en que se abusa de la figura de la amenaza terrorista como recurso político para la conservación del poder, esta asume vertiginosamente dimensiones totalitarias. La recién fundada supersecretaría para la defensa de la patria, *homeland security*², en Estados Unidos, con poderes extensos en vinculación con servicios de inteligencia en expansión dramática, ofrece ya un anticipo de las pretensiones usurpatorias del ejecutivo.

Dentro de esta lógica autosugestiva, la guerra contra el terror configura y adopta a discreción cualquier figura adversaria oportuna para la política del poder, figura cuya existencia real jamás puede ser probada falsa a partir de la lógica, por lo que no queda sino suponer forzosamente la existencia de ese adversario terrorista, lo que hace que uno se sienta legitimado para actuar en una situación permanente de excepción. Para es-

trategias defensivas faltan rastros y huellas logísticas claras del adversario terrorista. De la amenaza totalitaria imaginada se genera sistemáticamente la compulsión para liberar también a la (auto)defensa de cualquier constreñimiento a su margen de acción. Consecuentemente, las estrategias preventivas agresivas aparecen como defensa única y eficaz. No es permisible que estas sean limitadas en su eficacia, ni por las reglas del Estado de derecho, ni por el derecho internacional. La guerra contra el terror deviene así en una política global de poder, violenta y asimétrica, que ignora cualquier soberanía territorial de terceros. Extrae su legitimidad de una presunción normativa de supremacía del Estado estadounidense y de su sistema de valores. Esta guerra, que no renuncia a sus premisas, no tiene fin y se suprime a sí misma, es decir, suprime la figura misma de la guerra. La lógica cargada de angustia del estratega contra el terror legitima una intensificación de intervención preventiva hasta el umbral más bajo, lo que en tendencia conduce de hecho a una desmilitarización de estrategias de intervención y a una dislocación hacia intervenciones encubiertas, a la entraña en acción de proveedores privados de servicios, incluyendo los militares, y a la defensa preventiva contra supuestos perjuicios a los intereses estadounidenses.

Resulta difícil relacionar la actual política estadounidense con intereses económicos de algún grupo hegemónico en particular. Las contradicciones de la actual política preventiva de intervención sugieren que esta política es impulsada por consideraciones de conservación de poder de política interna. En Estados Unidos las guerras parecen ser en primer término un recurso de política interior manipulador. Sea como fuere, la guerra contra Irak carece de una lógica coherente del capital. Pero la escenificación estadounidense de una lógica de guerra paraliza los discur-

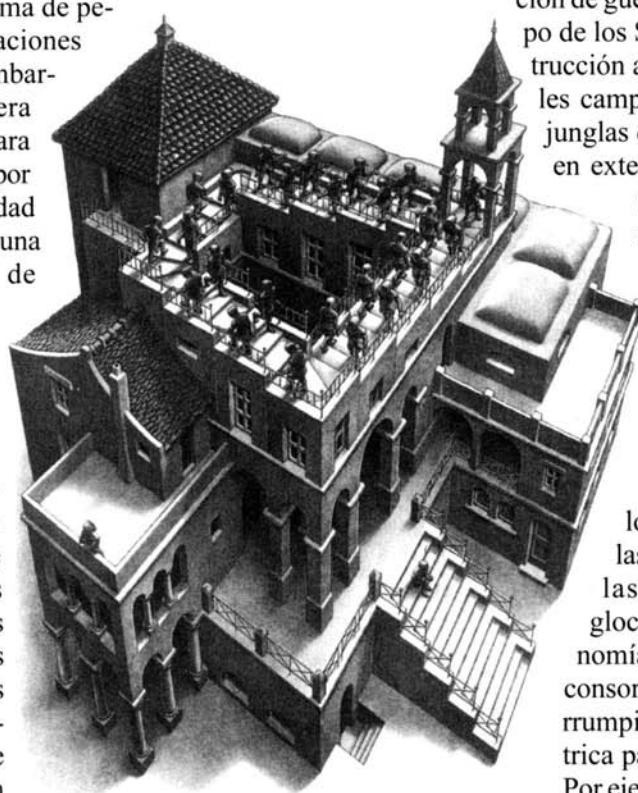
² (N. del T.) Intraducible al español: *homeland* (*home*: hogar; *land*: tierra) *Security* evoca emociones de apego al hogar y a la tierra que uno habita, y a la necesidad de sentir seguridad. La voz española “patria” se deriva de *pater*, padre.

sos democráticos y crea un clima populista para la reelección de Bush. Si los problemas económicos se agudizaran, queda siempre Cuba, más y más abierta para una invasión militar desde la Florida, como una última opción.

Más aún, considerando que a lo ancho del mundo van a la baja los ingresos fiscales y que, con esto, también cae la posibilidad de mantener Fuerzas Armadas modernas y potentes, de esto se desprende que a mediano plazo el potencial estadounidense para librar guerras permanecerá sin adversarios militarmente relevantes en el mundo. Solamente armas de destrucción masiva podrían, bajo ciertas circunstancias, intimidar y hacer a las tropas estadounidenses desistirse de invadir.

Sin embargo, más terminante es que, a un ritmo vertiginoso, en una gran parte del mundo disminuye con rapidez la elasticidad para oponer resistencia a las disruptiones masivas de la circulación económica. Posiblemente suene cínico aseverar que Irak era uno de los últimos lugares en el mundo, donde era posible escenificar una guerra del tipo que ocurrió. El programa de petróleo por alimentos de las Naciones Unidas, condicionado por el embargo, había preparado de manera casi ideal a la sociedad iraquí para las disruptiones, determinadas por la guerra. Ninguna otra sociedad en el tercer mundo dispone de una alta elasticidad comparable de sobrevivencia, frente a tales disruptiones masivas de provisiones.

La urbanización y la destrucción de los mundos vitales campesinos hacen a la sociedad mundial más susceptible que nunca a disruptiones. Es de suponerse que las masas marginalizadas en los cinturones de miseria de las megaciudades del mundo hambreen en el más corto plazo, ante una interrupción de su frágil sistema de abastecimiento. Casi no quedan



espacios de refugio rurales, en los cuales la elasticidad presente posibilidades de sobrevivencia a las formas económicas campesinas. Aquellos espacios ya están en gran parte estructurados de manera agroindustrial. Los pobres viven un cotidiano *just-in-time*, “justo a tiempo”, y no disponen de reservas. Los núcleos de las megaciudades modernas como espacios de sobrevivencia se colapsan en pocos días, con apenas una disruptión del suministro de energía eléctrica. De lo anterior, se puede concluir que el mundo casi no dispone de espacios donde sean concebibles confrontaciones militares convencionales, sin que estas no pongan en jaque en el plazo más corto la sobrevivencia de la población civil, como consecuencia mediata de acciones bélicas.

Hoy, en toda Europa y, por supuesto también en Estados Unidos, Canadá y Australia, la producción agrícola se caracteriza por ser un sector con un alto grado de división del trabajo, que a las menores disruptiones en la circulación de bienes se colapsa. Los subsidios agrícolas en esos países significan, con miras a los futuros escenarios de conducción de guerra fuera de los Estados del Grupo de los Siete (G-7), una sistemática destrucción acumulativa de los mundos vitales campesinos en el tercer mundo. Las junglas de pobreza de las megaciudades en extensas regiones del tercer mundo se deben, en vista de la doctrina neoliberal de regulación, a la política contrasistémica de subsidios agrícolas que, dentro de los países del G-7, constituyen la mitad del valor añadido generado en la economía agraria.

No existe la menor duda en lo que atañe a la vulnerabilidad de las cada vez más emparedadas islas de prosperidad y “nodos glocales” (Saskia Sassen) de la economía global, ésta dominada por los consorcios multinacionales. Basta interrumpir el suministro de energía eléctrica para apagar estas esferas de vida. Por ejemplo, los enormes frigoríficos de

la prosperidad pierden en pocas horas su valor estratégico. Los planificadores militares en el Pentágono tienen a esta vulnerabilidad en la mira, y han desarrollado las armas correspondientes, que fueron estrenadas en Serbia, cuando el suministro de energía eléctrica fue apagado mediante el lanzamiento de fibra de carbón.

Mi tesis lleva a la conclusión de que una invasión militar del tipo de la última guerra contra Irak, llevada a cabo contra casi cualquier otro país del mundo, pondría en peligro la sobrevivencia de toda la población civil en cuestión de pocos días. El escenario de hacer una guerra en contra de un país de rentistas de víveres no es repetible. La situación de la población en El Cairo, São Paulo o la Ciudad de México se aproximaría a la de un genocidio apenas después de tres semanas de disrupción de la circulación de mercancías, como consecuencia de una guerra del tipo llevada a cabo contra Irak. Por consiguiente, surge la interrogante acerca de la conductibilidad de este tipo de guerra con miras a los próximos blancos ya discutidos.

El complejo burocrático-militar estadounidense hace mucho tiempo que ha reconocido esto. Este ofrece al Congreso de ese país, ciertamente todavía con insistencia, una kilomillonaria modernización de las fuerzas armadas convencionales para el aseguramiento duradero de la superioridad absoluta. Simultáneamente empero el Pentágono se prepara paralelamente desde hace muchos años con un gran despliegue de investigación para “operaciones militares salvo la guerra” [Military Operations Other Than War (MOOTW)]. Con el objetivo de imponer preventivamente y a bajo umbral los intereses estadounidenses, es desarrollado en el mayor secreto un espectro amplio de medios de disrupción, desplegables en todas partes, incluso ahí, donde la conducción de guerra convencional ya no es posible. Al mismo tiempo estos medios de disrupción poseen de manera inherente el potencial para hacer superflua la violencia bélica abierta de parte de Estados Unidos. El potencial de despliegue de este arsenal fue demostrado en la disrupción del suministro de energía eléctrica durante la guerra de Kosovo.³

Una expresión adicional del reconocimiento tácito a los aparatos burocráticos de seguridad del Pentágono, políticamente no controlados, y de los diversos servicios de inteligencia, es la privatización sistemática y la subrogación de la prestación de servicios de violencia, en interés del gobierno estadounidense. Esto es a la vez el reconocimiento tácito de que las esferas vitales en la economía globalizada casi no toleran un despliegue operativo sensato de la maquinaria de guerra estadounidense.

Hasta ahora no ha sido suficientemente reconocido que la salvaguardia por la vía violenta de los intereses estadounidenses, sin participación de sus Fuerzas Armadas, fue practicada durante la década de los años 80 en Afganistán. En el lugar de las Fuerzas Armadas, fue la Agencia Central de Inteligencia (CIA) la que condujo aquella guerra contra la Unión Soviética. La puesta en operación de tropas foráneas para hacer prevalecer los intereses de Estados Unidos fue practicada con éxito. Después del 11 de septiembre de 2001, esta estrategia fue nuevamente puesta en operación para expulsar al régimen talibán. Los mercenarios mostraron ser empero vasallos con voluntad propia, que habían puesto las miras más en el dinero que en el resultado político. Entretanto las fuerzas estadounidenses en Afganistán pagan peaje a “señores de la guerra” regionales, en sus tentativas por perseguir a presuntos talibanes desbandados o grupos terroristas, con el fin de no poner en peligro las misiones operativas. Simultáneamente, los grandes consorcios de materias primas le pagan dinero de protección a las fuerzas armadas estacionadas localmente, que frecuentemente no perciben un salario suficiente. Recientemente fue divulgado que las empresas petroleras que operan en Indonesia habían pagado millones de dólares a las guarniciones locales en Aceh. Esta forma de patrocinar o acapararse de las Fuerzas Armadas en las zonas de explotación se practica ampliamen-

³ La sorprendente resistencia del régimen de Miloševic se basó, entre otros factores, en la entonces todavía extensa economía agrícola de productores pequeños en Serbia.

te; alternativamente, servicios privados, verdaderas Fuerzas Armadas, protegen las instalaciones. Gasprom, en Rusia, mantiene más de veinte mil uniformados armados.

Sobre la segunda tesis

Crecientemente, los rasgos característicos de las guerras actuales se vuelven cada vez más difusos. Principio y fin frecuentemente no señalan rupturas reales con referencia al acontecer violento. El nivel de violencia dentro de una sociedad hace mucho que ya no es atributo suficiente para tipificar una guerra. Los choques y combates muestran en no pocas ocasiones rasgos erráticos. La ayuda humanitaria, como un elemento de la intromisión, es integrada de múltiples maneras al acontecer bélico, y la neutralidad de las organizaciones de ayuda es suprimida de hecho desde un principio, como requisito de entrada.

Además es válido afirmar que la gramática económica de las guerras se ha transformado de manera fundamental. Mientras que la Segunda Guerra Mundial, pero también la guerra de Corea, fueron acompañadas por el ensanchamiento de la producción y la movilización de recursos yermos, incluyendo el trabajo esclavo, los conflictos armados de la actualidad se caracterizan porque las actividades económicas son paralizadas, y las personas se quedan sin trabajo, pierden sus sustentos de vida y se convierten en refugiados. La diferenciación entre combatientes y civiles se torna difusa, al tiempo que la población civil se convierte en blanco predilecto de las acciones de combate. Prisioneros de guerra se han vuelto la excepción, y la toma de rehenes casi en la regla. El derecho internacional de guerra hace mucho que ya no constituye una limitante de acción para los actores.

Un hallazgo central de investigaciones recientes señala que la violencia bélica puede ser explicada de manera considerable en función de intereses económicos. Es más, incluso guerras de larga duración se transforman francamente en una forma independiente de producción, donde las acciones

bélicas son determinadas por cálculos empresariales sustentados en la violencia. Un hallazgo más es que estas economías de guerra solamente son capaces de funcionar si están integradas a redes transnacionales.

Rastreemos empero, en primer lugar, la génesis de las estructuras de la violencia. En todo el mundo los Estados se encuentran en una crisis profunda. La privatización de la seguridad es una imagen refleja de la situación que guarda la condición de Estado. Los bienes públicos, entre ellos la seguridad, se transforman extensamente en mercancías, y el poder de compra individual decide sobre la disponibilidad. De allí que la pobreza signifique, ante todo, inseguridad. Definida la condición de Estado de acuerdo con los postulados orientados hacia un Estado benefactor, las formas en que se manifiesta la disolución de la condición de Estado son en efecto desconcertantemente diversas, pero todas tienen en común la renuncia al monopolio de la violencia por parte del Estado, a favor de un amplio espectro de organizaciones de seguridad privada, tanto dentro como fuera del ordenamiento jurídico vigente. En la resaca de la globalización neoliberal, en gran parte del mundo los Estados pierden crecientemente la capacidad de recabar impuestos y, con ello, también renuncian a su propio fundamento. En el consecuente proceso de disolución, furtiva en la mayoría de los casos, del monopolio de la violencia por parte del Estado, los integrantes del aparato estatal se transforman incluso en una amenaza permanente para la sociedad civil, en virtud de que procuran sus medios de vida, y a veces más, mediante el aprovechamiento ilegal de su estatus. Si una sociedad cae en una situación donde la fachada de condición de Estado es apropiada mediante medios económico-criminales por sus agentes, generando una situación de inseguridad generalizada, entonces se disuelven todos los sistemas normativos de la sociedad civil y estos son reemplazados por estructuras de autodefensa. Estas últimas fuerzan ideologías de identidad, también a nivel micro, que se fundamentan en la exclusión del otro. A lo largo de las fronteras intrasociales que van

surgiendo así, se intensifican los conflictos, que finalmente pueden descargarse con violencia armada.

La informalización y criminalización de las actividades económicas determinan la vida, cuando ideologías sustentadas en la identidad se conforman y ocupan el lugar de la esfera jurídica estatal uniforme. Sofocan toda iniciativa empresarial de autoayuda. La migración masiva es regularmente el resultado de tales tendencias. La diáspora resultante fomenta sistemas de redes transnacionales y ofrece a la vez una infraestructura para transacciones ilegales del tipo más diverso. Las esferas de vida de la población migrante ilegal no están protegidas por el monopolio estatal de la violencia, ni por instancias jurídicas del Estado de derecho en el país anfitrión, aunque su fuerza de trabajo es económicamente un componente fijo de las respectivas economías nacionales. La población ilegal migrante está desprotegida frente a los actores criminales.

Las condiciones en Estados en proceso de descomposición, representadas aquí a grandes rasgos, se encuentran empero también en unidades pequeñas dentro del espacio social en Estados que, por lo demás, funcionan. Se trate de *ghettos*, de minorías socialmente dependientes en las metrópolis de las naciones industrializadas, de los gigantescos cinturones de miseria que rodean a todas las grandes ciudades del tercer mundo, o de los centros industriales abandonados en la ex Unión Soviética, los habitantes vivencian la condición de Estado como si vivieran en un Estado en descomposición. La policía los confronta como enemigos peligrosos. Correspondientemente, tales “enclaves del apartheid económico y social” se constituyen en estructuras similares a las existentes en economías de guerra. El monopolio de la violencia lo tienen en la mayoría de los casos las bandas organizadas según el principio territorial. Dinero de protección ocupa el lugar de los impuestos. Un silencio obtenido mediante la amenaza de la violencia frente a los órganos estatales de procesamiento penal corresponde a la lealtad ciudadana.

La sociedad “allá afuera” representa para esas personas territorio extranjero. Allí son un recurso, entre otras cosas, para el tráfico de drogas y otras actividades expuestas a riesgo, demandas en la economía-sombra. Quien es pobre, no tiene elección y asume los riesgos que acompañan a la actividad criminal. La población joven desocupada y los varones jóvenes en las zonas del *apartheid* económico conforman un ejército de reserva inagotable de la criminalidad.

Para una mejor comprensión de la dinámica de la actual globalización bajo la regulación neoliberal, es útil analizar la economía mundial como un sistema de circulación constituido por tres esferas interconectadas, que a su vez facilitan una amplia gama de transacciones desreguladas. Con base en este esquema analítico, se añade la observación de que la globalización sombra, que consta de dos de las esferas, está marcada por la “violencia reguladora” como mecanismo dominante de regulación social y económica. Pero presentamos primero las tres esferas económicas:

Primero, la economía normal, legalmente operante: esta es la única entidad considerada en el estudio de la economía nacional (los términos alemanes tradicionales son *Nationalökonomie* o *Volkswirtschaft*). Es solamente en esta esfera donde son recabados los impuestos, y son los impuestos —lo que en ningún momento debe ser olvidado— los que constituyen la base para la condición de Estado. La doctrina neoliberal ha transformado a la economía nacional en un mercado financiero global que ya comienza, a su vez, a socavar las economías nacionales y a las sociedades ancladas en el Estado.

Segundo, la economía informal: este es el espacio donde la mayoría de la población mundial organiza su sobrevivencia, y esta mayoría vive en un estado de inseguridad legal y física constante. El monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la fuerza no le ofrece ninguna protección. La seguridad tiene que ser organizada sobre una base privada, frecuentemente en contra de funcionarios gubernamentales corruptos. El monopolio de la fuerza es a menudo usurpado por

fuerzas criminales en los niveles locales. En algunos casos se organizan grupos de autodefensa, por lo general no muy estables. La economía informal, en la figura de la migración económica y de migración con el propósito de sobrevivencia (refugiados), está mostrando ser uno de los factores más dinámicos dentro del actual proceso de globalización. La migración está operando en una escala enorme en las zonas oscuras de todas las sociedades, y ha creado mercados laborales que son ilegales, pero que se han vuelto un segmento indispensable, tanto en la sociedad receptora como en la sociedad expulsora. Muy pocos bienes públicos están disponibles en el sector informal, a la vez que el Estado cobra muy pocos impuestos.

Tercero, la economía abiertamente criminal: la economía abiertamente criminal puede ser descrita como un número desconocido de redes más bien flexibles, sustentadas en la violencia, que operan globalmente. Estas redes están constantemente extendiéndose parasitariamente hasta el interior de la economía normal, y extorsionan dinero de protección en la economía informal, entre otras actividades. Las drogas son quizás la principal fuerza propulsora de la dinámica de la construcción de redes en la esfera criminal. Expertos calculan que el producto anual bruto "criminal" es de al menos 1,5 billones de dólares⁴. Los mercados financieros difusos proveen el medio operativo para las actividades de la economía criminal, donde sus actores buscan, como último fin, el lavado de sus ganancias no legales.

Es preciso señalar que la economía de drogas está en función exclusiva de la persecución promulgada en los Estados Unidos y en otros países industrializados. Las ganancias extraordinarias se deben exclusiva-



mente a la criminalización del consumo. Si tomamos los costos de la persecución en apenas un país, Estados Unidos, donde son erogados alrededor de 43 mil millones de dólares solamente para sostener a 1,2 millones de prisioneros afroamericanos y latinoamericanos en las cárceles por infracciones de droga, con cargo a los contribuyentes estadounidenses, se puede concluir que ningún otro producto recibe una subvención tan alta, indirectamente, por supuesto. Mientras los países industrializados no cambien su política de combate a las drogas, a favor de un control de la demanda en vez de la feroz guerra actual para suprimir la oferta, este polo dinámico de la economía sombra continuará creciendo. Nada menos que metas substanciales como la legalización y nacionalización de la venta de drogas permitirá una reducción de la economía sombra.

La economía global actual puede ser esbozada como un proceso espiral ascendente, que envuelve a la globalización neoliberal; esta conduce a la fragmentación social y a la polarización, las cuales a su vez conducen a la globalización de la esfera informal y de la criminal, que llamaré conjuntamente la "globalización sombra". Los conflictos armados internos se articulan en este entorno, y muestran las características económicas observadas; es decir, el entrelazamiento necesario en la economía sombra global. Pero la interconectividad de la economía sombra global no está limitada a los países que sufren conflictos armados en su propio territorio. En muchos otros países prevalecen también esferas que no son de la economía re-

⁴ 1,5 billones (1012) en español; es decir, 1,5 trillones en inglés y en el español corriente, empleado por cada vez más medios de comunicación, que mal traducen el inglés *billion* por billón, y *trillion* por trillón.

gular, sin que por eso emerjan conflictos armados reconocidos como guerras internas. Aunque en términos del volumen de violencia que sufren muchos de estos países, no se distinguen de las llamadas nuevas guerras. La configuración de conflictos violentos ligados a la economía sombra no conduce necesariamente a una guerra abierta, porque la protección de los flujos económicos impone niveles sutiles de control social por violencia.

Las conexiones entre los procesos simbóticamente enlazados de globalización por un lado, y formas en que se manifiesta la violencia social por el otro, hacen necesario investigar de manera mucho más exacta, también comparativamente a escala internacional, la violencia a nivel micro que se expresa, entre otros, en la tasa de homicidios y delitos con empleo de armas de fuego. Es necesario determinar la participación de la “violencia reguladora” en la totalidad de los delitos de homicidio y de otros actos criminales violentos. La “violencia reguladora” será definida como la amenaza y el empleo de violencia física para imponer relaciones desiguales de intercambio y de apropiación.

Si uno rastrea las transacciones típicas de las economías de guerra por sus rutas hacia la economía regular, se abren sistemas de redes criminales que operan a lo ancho del mundo, y cuya lógica de funcionamiento se basa en actos violentos, o bien en la amenaza creíble de estos. Por lo tanto, es analíticamente fructífero trabajar con la categoría de “violencia reguladora” en la investigación de las relaciones sociales de la violencia en la era de la globalización y de la globalización sombra neoliberales, para así poder descifrar mejor las lógicas de la violencia, constitutivas del funcionamiento dinámico de la economía sombra.

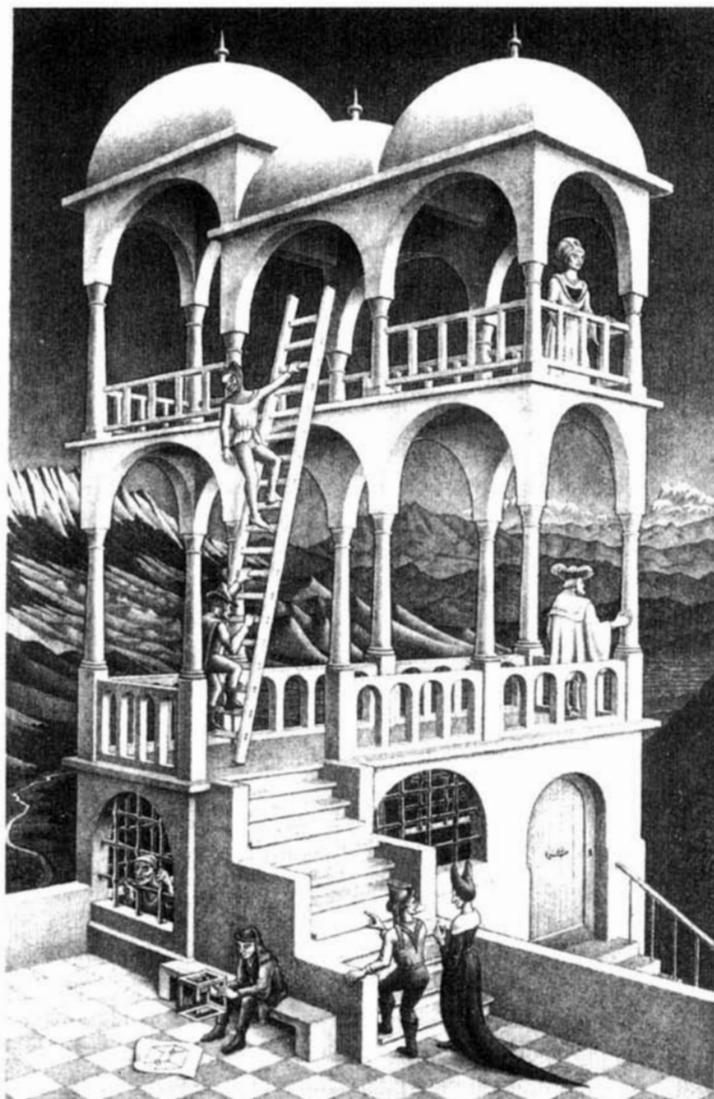
La nueva dimensión decisiva de estos fenómenos, que tienen carácter sistémico en las economías de guerra dentro de los conflictos armados internos y en sociedades fuertemente fragmentadas, se encuentra en que la lógica de funcionamiento de estos sistemas, necesariamente transnacionales, en Estados en descomposición, borra las dife-

rencias entre guerra y paz. Las tasas de criminalidad violenta en sociedades fuertemente polarizadas como, por ejemplo, Brasil, Sudáfrica o Nigeria, alcanzan o rebasan incluso los resultados de la violencia bélica en “guerras civiles” actuales. La conducción sustentada en la violencia de sistemas transnacionales de redes, por ejemplo, de tráfico de drogas, armas y tráfico de personas, es forzosamente desterritorializada; en cualquier punto de las cadenas de transacción, puede ser necesario confrontar con “violencia reguladora” las disruptivas en la circulación de mercancías, dinero y personas. El ejemplo de los carteles de las drogas es el mejor documentado. Desde el cultivo hasta el consumidor final, a menudo pasando por numerosas estaciones intermedias, a través de todos los continentes, con violencia si es necesario, debe ser protegida la red.

Pertenece también a la lógica de funcionamiento de los sistemas de redes económico-criminales que la existencia de los mercados en la economía regular no debe ser puesta en peligro, porque solamente si los actores pueden canalizar hacia el interior de esos mercados los ingresos de sus operaciones criminales, estos podrán realizarse. Esto es lo que constituye la ya mencionada simbiosis entre ambos procesos de globalización, donde hasta el más brutal señor de la guerra está de alguna manera integrado. Lo que aparece ser una guerra sin fin es posiblemente un atributo sistémico. Los señores de la guerra, o más precisamente, los empresarios sustentados en la violencia, están subordinados a la lógica de los sistemas de redes criminales transnacionales. Las metas políticas territoriales tienen que permanecer subordinadas a esta lógica. Se trata aquí de una difusión de la violencia bélica hacia el interior de los espacios transnacionales de operación de sistemas de redes criminales. La violencia bélica se transforma en “violencia reguladora”. Las guerras pierden así su campo de batalla, son desterritorializadas. El multicitado término “nuevas guerras”, es, según esta hipótesis, solamente una expresión transitoria en ruta a la difusión generalizada de la violencia bélica, que no funge más sino como “violencia reguladora”, extensamente

atada a la lógica de sistemas de redes económico-criminales transnacionales, que se propagan dentro del contexto del globalismo neoliberal. Mark Duffield ha descrito también estas tendencias económico-bélicas y habla de guerras entre sistemas de redes, *network wars*. Sin embargo, este concepto es una selección desafortunada, porque la guerra sin territorialidad es una construcción problemática⁵.

El empuje modernizador que acompaña al globalismo neoliberal conduce a la segmentación social de las sociedades en megaciudades y, simultáneamente, es observable una ruptura modernizadora entre las generaciones. La realidad social en muchísimos países está marcada por una exclusión masiva de la economía regular de numerosas generaciones jóvenes. Este *apartheid* intergeneracional extendido se revela como un atributo sistemático reprimido del globalismo neoliberal, y está marcado por creciente amargura social y por proyectos de vida alternativos individuales, que se sustentan en el empleo de la violencia como afirmación y para obtener logros. Estas personas jóvenes no tienen representación política alguna dentro de las estructuras estatales existentes y en asociaciones políticas. Solamente son tomadas realmente en cuenta como un riesgo criminal. A menudo articulan su estado anímico, idealizador de la violencia instrumental, en los textos de *hip-hop* y *rap* que, sin embargo, no son percibidos como articulación política. Pero es significativo que la signatura de *hip-hop* y *rap* es un fenómeno global con articulaciones locales.



Si las personas jóvenes, relegadas al *apartheid* social en todo el mundo, tuviesen una voz política dentro de los sistemas políticos dominantes, para hacer valer sus intereses, para poder vivir y trabajar en condiciones de un orden jurídico constitucional, entonces sería difícil para el globalismo neoliberal hacer prevalecer su propósito. En lugar de una promesa abstracta de bienestar a través del crecimiento basado en la desregulación de la economía, aparecería en su lugar como prioridad la oportunidad de todos para participar constructivamente en la reproducción económica, por medio del trabajo dentro de una esfera de Estado de derecho unitaria. Juan Somavía, el director de la Oficina Internacional del Trabajo, confirma en su reciente informe, que el camino para salir de la pobreza es el trabajo; traducido a nuestro esquema analítico, quiere decir que el

caminio para superar las economías sombra, y la violencia reguladora asociada con estas, es el trabajo bajo la protección de la ley. Desde abajo, es decir, desde las sombras de la globalización neoliberal y, sobre todo, desde la óptica de las personas jóvenes, la economía mundial requiere de una nueva doctrina de regulación orientada hacia la participación productiva del mayor número posible de personas en las economías nacionales.

⁵ Duffield Mark, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, ZED Books Ltd., London, 2001.

Analizando las tendencias actuales es preciso constatar que Colombia forma parte de un pequeño grupo de naciones que califican todavía para sostener formas de guerra extendidas; es decir, violencia anclada en territorialidad. El pequeño campesino es el símbolo de la elasticidad social que permite a los señores de la guerra sostener económicamente y logísticamente una postura militar. Pero dado el profundo involucramiento de varios grupos sociales colombianos en la dinámica de la globalización sombra, no es de esperar que un cambio de la estructura socio-económica necesariamente diminuya el nivel de la violencia, porque la globalización sombra genera un alto nivel de violencia reguladora, que reemplazará a la violencia guerrera. Por otra parte, el involucramiento norteamericano en el juego de violencia (guerrera), es decir, la actual forma de regular, por medio de violencia, la topografía social del país, se debe principalmente a coyunturas políticas en los Estados Unidos, y menos a intereses estratégicos. Por lo tanto, los recursos militares disponibles al actual gobierno colombiano no reflejan un factor que tenga constancia, ni en volumen, ni en la forma organizativa.

Es más que probable que la intervención militar de los Estados Unidos en Colombia tome otro carácter, en cuanto no se produzca el éxito rápido esperado por la estrategia, presentada como “totalitaria”, del gobierno de Uribe. Una “mercenarización” de la política intervencionista sería una de las alternativas a la actual política. Además, hay que tomar en cuenta que la “construcción de naciones”, *nation-building*, no forma parte de la ideología intervencionista de los actuales grupos de poder político en los Estados Unidos. Para una excelente exposición de este aspecto me refiero al análisis de Alain Joxe en su reciente libro, *L'empire du chaos*⁶, que estará disponible en una traducción al español en México.

Dada la profunda inmersión del conjunto socio-económico colombiano en la globalización sombra, y la tradición de regular tanto el poder político, así como la economía, a partir de un Estado mínimo, que deja la regulación a fuerzas descentralizadas, una

superación de la alta tasa de violencia en Colombia presupondría, como mínimo, la existencia de perspectivas confiables de una regulación económica, que permita la construcción viable de un Estado consensual, capaz de crear oportunidades económicas para la juventud, que llega cada año en cantidades más grandes al mercado de trabajo. Sin abandonar las promesas del discurso neoliberal, no será posible formular un proyecto cohesivo de integración de la sociedad colombiana. Pero la atracción de ganancias que propulsara a distintas élites colombianas, tanto dentro de la esfera regular de la globalización neoliberal, así como dentro de las esferas sombra de la globalización, prohíbe que se pongan de acuerdo en un proyecto político integrador. Así que se puede concluir que sin la participación de los socios comerciales, tanto los legales como los ilegales, Colombia no llegará a un proyecto consensual y cualquier solución será atacada por la parte excluida. Es importante tomar en cuenta que la esfera de la globalización sombra en el caso colombiano es sobre todo un producto de un prejuicio moralista en los países consumidores de drogas y las políticas que resultan de este prejuicio. Así que una de las llaves para superar la violencia en Colombia sería un cambio de la cultura de consumo de drogas, sea la liberalización del consumo, o una creciente preferencia por drogas sintéticas. Bajo ambas condiciones, la vinculación de Colombia con la globalización sombra disminuiría y reduciría la base económica de los empresarios de violencia en el territorio colombiano.

Posdata

Reflexionando sobre los tipos de discurso acerca de la violencia en Colombia, que he tenido el privilegio de escuchar, durante la conferencia “Caminos para salir de la violencia” en Francfort, continúo pensando que un mayor énfasis en estudios comparativos

⁶ Joxe, Alain, *L'empire du chaos: Les Républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*, Éditions La Découverte, París, 2002, 190 pp.

de fenómenos de violencia en otros países sería muy productivo, para poder avanzar en el entendimiento de la dinámica socioeconómica, definida esta por los procesos paralelos y simbióticos de la globalización y de la globalización sombra, que afecta a los actores dominantes de la violencia colombiana, aunque estos continúen disfrazándose en discursos políticos aparentemente coherentes, pero que reflejan ideologías congeladas de hace dos o tres décadas. Estos discursos han creado una cultura política ritual, que juega un papel conservador, al estabilizar el rol de actores sociales tradicionales en la confrontación colombiana. Hay que hacer hincapié en que esa profunda ritualización frena la adaptación a nuevas realidades socioeconómicas, y lleva consigo características de un autismo político en la escenificación de posiciones ideológicas.

Las ciencias sociales y, sobre todo, las ciencias políticas, en cuanto se refiere al estudio de la violencia en Colombia, a veces son parte de esa cultura política ritual. Tipificaciones como “madurez” del conflicto, o el llamado a una década políticamente estable, supuestamente necesaria para adelantar en las negociaciones para terminar la violencia, niegan que la dinámica de los procesos de globalización afecta profundamente a los principales actores del conflicto colombiano. Los cambios subyacentes que acontecen en el mundo actual hacen imprescindible que los actores colombianos se repositionen continuamente. De otra manera la brecha entre las posiciones ideológicas y las bases sociales de los actores crecerá tanto, que la implosión de las organizaciones sociales de los actores se presenta como una perspectiva real. Hace falta una lectura empírica de la implosión radical de todas las instituciones políticas en el imperio soviético, para un mejor entendimiento de las tensiones entre la estabilidad ideológica, a veces admirada en los análisis de la violencia, y las transformaciones de la sociedad.

Estudios profundos de las circunstancias de la implosión y posterior inmersión en las estructuras de un Estado ilegítimo, el de la Unita en Angola, por ejemplo, podrían ayudar a trazar extrapolaciones de posibles

evoluciones en Colombia. Hay muchos casos similares, en donde una élite ha acaparado firmemente el Estado para enriquecerse y ya no aspira a adelantar una sociedad socialmente integrada. Pactos tácticos con empresarios de violencia y una imagen reformadora para fomentar la ayuda externa caracterizan este tipo de Estados polarizantes. Las élites logran convertir la crisis del Estado, provocada por ellas mismas, en nuevos recursos de ayuda externa, y como los países del G-7 temen las consecuencias de un *failed state*, un “Estado fracasado”, se comprometen a repartir recursos extraordinarios. Un estudio detallado de la evolución política de Georgia revelaría lecciones para un mejor entendimiento del caso colombiano, porque la dinámica conflictiva en Georgia conlleva elementos muy parecidos.

Otro proceso de transformación social, con participación dominante de actores violentos y corruptos en el control del Estado, que valdría la pena estudiar en detalle, para un mejor entendimiento de las lógicas de la violencia en evolución permanente en Colombia, sería Yugoslavia y la posterior Serbia. Una de las particularidades del proceso de transformación en Serbia se manifestó en la “mafiaización” de las estructuras estatales, y en la creación de un Estado sombra, sustentado en la amenaza real de violencia, como mecanismo de regulación. Con el acercamiento de la AUC y el Estado, es preciso analizar las perspectivas, en vista de experiencias vividas en otros países que sufren de un alto nivel de violencia.

Resumiendo mi recomendación para el discurso continuo sobre los caminos para salir de la violencia, se destacan dos elementos:

1. Hay que ampliar el discurso y buscar nuevas pistas de análisis con base en estudios comparativos. No es de negar que la violencia en Colombia demuestra características únicas pero, al mismo tiempo, Colombia forma una parte integral de las dinámicas de la globalización, tanto de la regular como de la sombra, lo que afecta necesariamente las lógicas de la violencia en formas parecidas a las de otras partes del mundo. Los actores violentos en todas partes están

expuestos a condiciones parecidas. Todos tienen obligatoriamente una cara comercial, y dependen de múltiples lazos entre ellos, a través de las redes comerciales extendidas en las esferas sombra de la globalización. Los empresarios de la violencia en Colombia, es decir, la otra cara de los líderes de los partidos de la violencia colombiana, están forzosamente, so riesgo de desaparecer, involucrados en las redes comerciales que dominan la globalización sombra. Así que el estudio de las estructuras mafiosas y de los mecanismos de financiación de movimientos armados en otros países contribuiría a la reconstrucción de las lógicas políticas subyacentes en los discursos en Colombia. En cuanto estos reflejen los cambios profundos y acelerados de la economía mundial, en la cual tienen que posicionarse, deberán adaptarse continuamente.

2. Un estudio continuo de las crisis sociales y económicas de la actual regulación

neoliberal es indispensable para un tipo de discurso productivo sobre los caminos de salida de la violencia, y para poder detectar las recetas puramente ideológicas, sin perspectiva alguna de verdaderamente aportar a la integración social y política del país.

Finalmente, es urgente no cargar al Estado con funciones adicionales, sin reconocer que el actual Estado colombiano no cuenta con los recursos para implementar políticas de integración social. Sin aumentar la cuota estatal en el PIB, a través de una regularización de la economía con el fin de recaudar impuestos, el Estado no puede realizar ningún papel importante en la preparación de caminos para salir de la violencia y llegar a un proyecto político que permita a los colombianos, sin excepción, trabajar con dignidad y seguridad amplia.



Sociedades Justas Sindicatos Fuertes Trabajo Decente

Nos especializamos en educación no formal, asesorías a trabajadores y sindicatos, investigaciones y difusión de temas laborales y sindicales.

Para conocer nuestra programación visite la página en internet: www.ens.org.co

**Cra. 51 55-78. Tel : 513 31 00. Fax : 512 23 30.
E-mail : enscomu@epm.net.co**

Medellín - Colombia

Guilhem Fabre

Codirector científico de la Unesco y de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Droga y la Prevención del Crimen UNODCCP, investigador asociado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París

La prosperidad del crimen: lavado de dinero y crisis financiera

Guilhem Fabre*

En 1998, el Fondo Monetario Internacional estimó que los fondos ilícitos en todo el mundo llegaban a un monto entre los 800 billones y los US\$2 trillones, dos a cinco por ciento del PIB.¹ Estos hechos no son hoy una gran sorpresa. Los principales periódicos han publicado recientemente artículos sobre la magnitud del proceso de lavado de dinero.² La incredulidad de aquellos que actúan como si apenas estuviesen descubriendo la corrupción en naciones emergentes trae a la mente al oficial de policía en *Casablanca* que se sorprende al encontrar apuestas en un casino. En vez de condenar estos secretos abiertos, los oficiales públicos prefieren investigar cómo los beneficios ilícitos son reciclados para ingresar en la economía legal y las consecuencias de la prosperidad del crimen. Por ejemplo, la relación entre compañías fachada que reciclan dinero sucio, el Banco Central de Rusia, el Banco de New York, gobiernos de países en desarrollo y los auxilios financieros. La respuesta es difícilmente autoevidente. Pero un aumento de la evidencia sugiere que existe un nexo entre el lavado de dinero y la crisis financiera.

El sistema financiero post-guerra Fría se sostiene sobre dos supuestos que fracturan un tercero. El primero es que el capital libre circula —como el comercio internacional—, optimizando la asignación de recursos globales. Esta asunción es dudosa, tanto teórica como empíricamente.³ Aunque el incremento masivo en inversión extranjera directa ha contribuido al desarrollo económico en el sur, el banco más grande hace préstamos a corto plazo a otro banco menor obteniendo el efecto financiero opuesto, conduciendo la inversión de sectores productivos a sectores donde hay una apreciación rápida del capital como el mercado especulativo de



Ilustraciones de Roland Topor

¹ William F. Wechsler, "Follow the Money", en *Foreign Affairs*, July/August 2001, p. 45.

² William F. Wechsler, "Follow the Money", en *Foreign Affairs*, July/August 2001; Nigel Morris Cotterill, "Money Laundering", en *Foreign Policy*, May/June 2001. Nigel Morris Cotterill es editor de *World Money Laundering Report*.

³ Jagdish Bhagwati, "The Capital Myth", en *Foreign Affairs*, May 1998.

las acciones y bienes raíces.⁴ Esto genera daños a la competitividad de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, las supuestas bases para pagar los préstamos extranjeros. Más aún, incrementando el uso frecuente de préstamos con el propósito de financiar la deuda pública (supuestamente para reducir el riesgo de inflación), agravando el riesgo de producir crisis y negación de préstamos, como es el caso de México, Rusia y Turquía.

El segundo supuesto es que la infraestructura institucional y la legalidad que permiten el libre flujo del capital entre Norteamérica, Europa y Japón eran de importancia secundaria. En la euforia postguerra Fría aquellos que tomaban las decisiones aceptaron sin crítica alguna la idea de la autorregulación del mercado. Ellos subestimaron la importancia de los estándares legales que servían al desarrollo de la economía capitalista durante los dos últimos siglos tanto como la carga significativa impuesta por la falta de este tipo de instituciones, en las economías en transición. La coexistencia de capital internacional de libre flujo y los sistemas nacionales institucionales y reguladores crearon un vacío en el cual la economía transnacional y la delincuencia financiera florecieron.⁵ Las economías en transición privatizaron las empresas del Estado sin permitir una competencia en el mercado o crear una institución en condiciones legales y de infraestructura que fueran efectivas en el mercado. Facilitando la evasión de impuestos para la mayor parte del crimen organizado; además de otros problemas que incluyen la fuga de capital hacia otros países donde el control de cambio es inadecuado o falso (lo que representa según el OECD, 6% del comercio mundial), aseguramientos, fraude y contrabando. La corrupción crece con nuevas oportunidades en el intercambio Nort-Sur y en el vacío legal de los países con eco-



nomías en transición, en las cuales mientras se implementan políticas de privatización de las instituciones, se acepta que la idea de beneficio de la economía de mercado no es complementaria con el ideal de competitividad de mercado.

El crecimiento de los mercados “gris” y “negro”

El crecimiento y desarrollo mesurable de la economía “gris” en el contexto de la globalización financiera favoreció la espectacular expansión de mercados fuera de la legalidad y libres de impuestos a través de los cuales, hoy casi la mitad del dinero existente en el mundo se esfuma. En 1979 existían sólo 75 fachadas ilegales, hoy son más de 3.000. Estos puertos institucionalizan la evasión de impuestos, especialmente por parte de las mayores fortunas del mundo, un tercio de las cuales — un estimado de \$5.5 trillones (o 18% del PIB mundial) se encuentran en empresas falsas.⁶ Respaldados por la supervisión del banco central, estos nuevos espacios extraterritoriales son el hogar por excelencia para fondos de dudosa procedencia que manejan dos tercios de sus activos provenientes de eva-

⁴ China, in this respect, is an exception because it focuses on foreign direct investment and relies marginally on short-term capital flows. See Alejandro Lopez-Mejia, “Large Capital Flows: A Survey of the Causes, Consequences, and Policy Responses,” *IMF Working Paper*, 1999.

⁵ Jean de Maillard, *Un monde sans loi, La criminalité financière en images*, Paris, Ed. Stock, 1998.

⁶ Guilhem Fabre, *Criminal Prosperity: Drug Trafficking, Money Laundering and Financial crises after the Cold War*, RoutledgeCurzon, 2003, pp.77-78.

sión de impuestos.⁷ Inclusive, todos los fondos de dudosa procedencia combinados llegan solamente a US\$300 o US\$400 billones —cifra pequeña en comparación con los \$26 trillones de las mayores instituciones financieras (aseguradoras, fondos de pensiones y bancos)—, ellos han privilegiado el acceso al crédito y sus múltiples riesgos para el sistema financiero.

En el otoño de 1998, el último minuto de rescate del manejo de los créditos a largo plazo (LTCM) en Wall Street ubicado en Connecticut, pero oficialmente acuartelado en las Islas Caimanes,⁸ probó al mundo que una sola institución con activos de menos de US\$5 billones puede amenazar todo el sistema financiero tomando posiciones con un alcance de US\$200 billones, gracias a los créditos recibidos de los grandes bancos y bolsas.⁹

La globalización ha estado acompañada no sólo por el crecimiento de la economía gris sino también por el crecimiento del mercado negro. De acuerdo con las Naciones Unidas el crimen organizado y no organizado ahora genera ventas anuales del orden del 3% del PIB mundial, aproximadamente US\$1 trillón, la mitad proviene de venta de drogas, que durante la última década han tenido un *boom* estimulado por un aumento de la diversificación y abundancia de las drogas sintéticas.¹⁰ Otras ganancias que percibe el crimen provienen de actividades múltiples como el control de apuestas lícitas e ilícitas en establecimientos, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de órganos, robo de automotores, prostitución y otros. Estos beneficios requieren de lavado de dinero, lo cual favorece al mercado de las empresas fachada debido a su clandestinidad e inmunidad ante la detección por parte de organismos que ejercen controles legales.



En respuesta a la demanda de lavado de dinero, la evasión de impuestos y las empresas fachada han desarrollado tres tipos de ilegalidades legales: 1) la economía blanca de los bancos, inversionistas y fondos; 2) la economía gris de la evasión de impuestos y corrupción; 3) los beneficios que percibe el crimen organizado y los recicla en otros mercados. Los límites entre estos tres terrenos son inexactos y nublados desde que las actividades ilegales transfieren sus fondos a otros mercados. A esto se suma la usual imposibilidad de distinguir entre

la simple evasión de impuestos y las ganancias percibidas por el crimen, ya que ambos reciclan con las mismas técnicas.¹¹

Las funciones del lavado de dinero

Más allá de la evasión de las regulaciones legales, los mercados fachada en el período postguerra Fría eran los más amenazadores ya que el lavado de dinero ha jugado un papel significativo en este período debido a la crisis financiera de los Estados. La ex-

⁷ Barry Eichengreen and Donald Mathieson, *Hedge Funds and Financial Market Dynamics*, IMF, May 1998.

⁸ Robert M. Morgenthau, "On the Trail of Global Capital," *The New York Times*, Sept. 11, 1998.

⁹ Franklin R. Edwards, "Hedge Funds and the Collapse of Long-Term Capital Management," *Journal of Economic Perspectives*, Spring, 1999.

¹⁰ *World Drug Report*, United Nations International Drug Control Programme, Oxford University Press, 1997, p.123-143.

¹¹ Nigel Morris-Cotterill, "Money Laundering", *Foreign Policy*, May/June 2001.

periencia en Rusia seguida por una cantidad de escándalos ligados a traiciones políticas sugiere que hay nexos intrincados en la fuga de capital, desfalco, robo de activos públicos, corrupción y crimen organizado. Como he demostrado en un estudio reciente, existen beneficios significativos derivados del crimen organizado y la corrupción, que son depositados en bancos suizos y reinvertidos en Rusia para financiar el crecimiento de la deuda pública¹². La corrupción y actividades criminales juegan una gran parte en la deuda pública y en el encauzamiento de fondos en mercados financieros especulativos en otros continentes: el Banco Central de Rusia estimó que US\$74 billones fueron transferidos de bancos rusos a cuentas fachada en 1998, el año de mayor devaluación¹³. Un patrón abusivo, depredador, al estilo de la mafia, creó una demanda sustancial de lavado de dinero en mercados internacionales de capital, incluyendo la demanda de títulos del tesoro de Rusia, este fue un importante factor en la crisis financiera de Rusia en 1998.

Existen otros ejemplos que se pueden ver desde el análisis económico neoclásico y que aún están limitados a la prueba de modelos empíricos. Dichos ejemplos revelan que algunas veces existen relaciones incestuosas entre el lavado de dinero sucio y las crisis económicas. La crisis mexicana de 1994-1995, el “efecto tequila” y sus repercusiones afectaron a otros países de América Latina debido a la regionalización de los intercambios y esto sólo puede ser entendido si se tiene en cuenta el “efecto cocaína”. A comienzos de la década del 90, los traficantes mexicanos tomaron la mitad del tráfico de droga colombiana hacia los Estados Unidos. Por ello han sido repatriados aproximadamente de tres a ocho billones de dólares por año, lo cual excede el valor de la expor-



tación total de aceite de México¹⁴. Parte de estos fondos se utilizaron en el consumo ostentoso de objetos de lujo provenientes de los Estados Unidos, incrementando la dependencia de las importaciones. Lo demás fue reciclado en pequeños negocios, propiedad raíz de lujo, y el mercado gris, lo que deja entre el 10 y el 15% para el servicio de lavado de dinero. La violenta privatización iniciada por el entonces presidente Salinas también dio oportunidades para reciclar ganancias provenientes del narcotráfico especialmente en el sector banquero, donde el Estado realizó ventas por US\$12 billones. Luego de la crisis estos bancos quedaron con deudas de más de US\$60 billones, que fueron subsecuentemente asumidas por el Estado.

En México, el lavado de dinero fue combinado con flujo de capital a corto plazo para crear liquidez y hacer crecer los bienes raíces y las acciones. Inicialmente correspondía solamente a una cifra entre el 1 y el 3% del PIB la masa de narcodólares que ingresó para dislocar la competencia entre el crimen organizado en los pequeños negocios y bancos. El lavado *premium* fue posible para ser más competitivos y en algunos casos para absorber a sus competidores mientras que enfatizaban en inversiones especulativas a corto plazo. Más aún, su acceso al crédito hizo posible reciclar y expandir el capital de origen dudoso. Lejos de implementar la competitividad de la economía y la exportación ayudando a reducir la deuda externa, lavando importes

¹² Guilhem Fabre, *op.cit*, pp.163-164.

¹³ William F. Wechsler, *op. cit.*, p. 47.

¹⁴ For more details on Mexico, see Guilhem Fabre, *op. cit.*, p. 5.

de bienes de consumo y vaciando la esfera productiva en pro de inversiones a corto plazo. La inyección de narcodólares contribuyó al deterioro del comercio exterior, la falta de los pagos, devaluación y crisis financiera de 1994-1995.

Como en Rusia y México, la crisis tailandesa fue disparada por la crisis asiática de 1997, que no es ajena al lavado de dinero. De acuerdo con un estudio publicado en 1997 por tres investigadores de la Universidad de Chulalongkorn, el equivalente entre el 8 y el 11% del PIB de Tailandia era controlado al inicio de la crisis por el crimen organizado, que obtenía sus ganancias de las apuestas, la prostitución y tráfico de droga fuera de Burma.¹⁵

La democratización acelerada del sistema político a través de la década del 90 dio una clara ventaja sobre provincias de la región de Bangkok. Bangkok era el punto firme del Partido Modernista Democrático, que generaba la mitad del PIB. Las regiones periféricas estaban bajo el control de lo "padrinos" locales, que eran frecuentemente de orígenes sino-tai, que combinaban ciertos monopolios legales con actividades ilegales como las apuestas, la prostitución, tráfico de drogas y contrabando de maderas y piedras preciosas. Cuando las provincias adquirieron el rol decisivo en las frágiles coaliciones del gobierno utilizaron el "cacicazgo" político y el lavado de dinero. Una vez más enfocado hacia las inversiones en el mercado de acciones y la especulación de bienes raíces en un contexto de escándalos internos que ocurrieron en el curso de la privatización.

Como en México, el ingreso de capital extranjero a corto plazo que fluía mayormente por el Bangkok

Offshore Banking Facility, aceleró la especulación local limitando las inversiones a expensas de los productores y los exportadores. El deterioro de las cuentas externas se seguían agravando debido al crecimiento del dólar y la baja en las exportaciones de artículos electrónicos en los mercados de exportación en 1996.¹⁶ Esto precipitó la crisis del cambio y devaluación de la moneda local. Pero la presión creada por las inversiones a corto plazo o por los resultados y figuras en la economía formal no explican la magnitud de la crisis. El sistema político y financiero local también jugó un papel importante favoreciendo el lavado de dinero proveniente del crimen. A finales de 1999, dos años después de la crisis, el PIB había llegado al 10% en 1998 solamente y la superoferta en el mercado de bienes raíces estaba estimada en 300.000 unidades en la región de Bangkok donde los precios no cayeron.¹⁷ Esta estabilidad es aún incomprensible si se analizan los precios de bienes raíces de acuerdo a los criterios del mercado tradicional, pero el enigma desaparece cuando uno de los factores que se necesitan para lavar dinero es volverlo propiedad raíz, así como los retrasos que esto causa en la reconstrucción del sector financiero.



Ilustración de Roland Topor

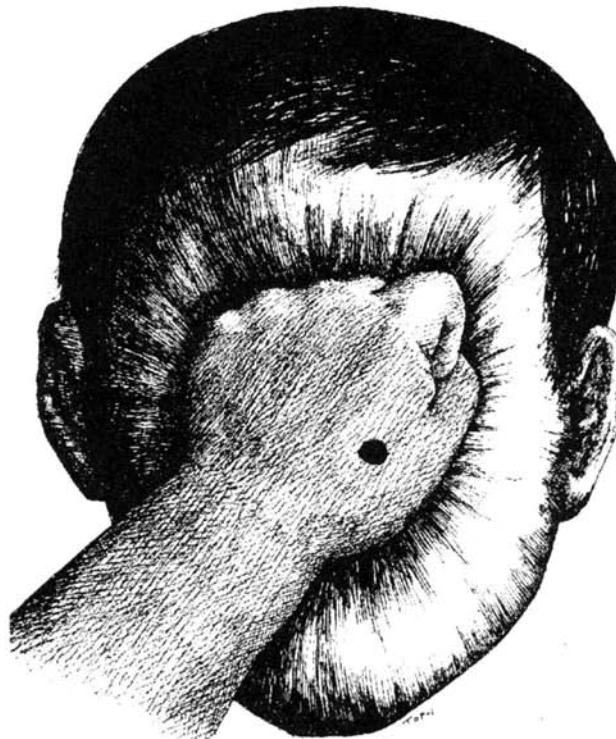
¹⁵ Cf. Pasuk Phongpaichit, Sungsidh Piriyarangsan, Nualnoi Treerat, *Guns, Girls, Gambling, Ganja: Thailand's Illegal Economy and Public Policy*, Chiang Mai, Silkworm Books, 1998.

¹⁶ For more details on the Thai crisis, see Guilhem Fabre, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ Odile Cornet, *Le MOCI (Moniteur du Commerce International)*, 3/11/99.

Japón: la recesión yakuza

El rol del lavado de dinero es también evidente en las economías desarrolladas, por ejemplo en Japón, que es la segunda economía más grande del mundo. Para entender la legitimidad social del yakuza, Curtis Milhaupt y Mark West han mostrado que en Japón las actividades del crimen organizado se acercan mucho a las ineficiencias del sistema legal, incluyendo tanto las leyes que son ineficientes como la corta cantidad de profesionales en el área legal y otros factores.¹⁸ El rol que los yakuzas jugaron en la burbuja especulativa en la década de 80 es ahora conocida.¹⁹ A través de su control del tráfico de droga, prostitución, empleo en el sector constructor, cargos públicos y su parte en el negocio lucrativo de los pachinkos —esos dispositivos eléctricos que generan una vez y media el vuelco del sector automotriz en Japón (el 6% del PIB)— el crimen organizado ha invadido las cooperativas de propiedad raíz (*jusen*), logrando que los grandes accionistas y los corredores de bolsa se asocien en grandes compañías²⁰. Su acceso al crédito les permite lavar sus ganancias ilícitas en negocios especulativos, donde tienden a preferir operaciones de alto riesgo. Cuando la burbuja especulativa estalló al inicio de los años 90 las acciones y los precios de los bienes raíces cayeron, los bancos y otras instituciones financieras asumieron grandes deudas. El ex director de la Policía Nacional, Raisuke Miyawaki, estima que el 10% de esas deudas están relacionadas con los yakuza, y un adicional 30% tiene posibles conexiones con el crimen organizado, este tipo de deudas no condonables atribuibles a *gangsters* suman entre los \$75 y \$300 billones de dólares, que corresponde al 6.5% del PIB²¹.



Después de haber especulado hacia el alza, luego lo hicieron hacia la baja tratando de comprar la mayor cantidad posible de bienes raíces activos a precios muy bajos y bloqueando con operaciones de objetivos claros la liquidación de las responsabilidades de ciertas firmas que respaldan los servicios ilegales de los yakuzas en orden a escapar a sus compromisos. Esto explica la caída de los precios de bienes raíces, entre el 30 y el 70% desde el inicio de los años 90, no coincidió con un aumento en las transacciones y por ende retrasó la reconstrucción del sector financiero, con el suministro de crédito y finalmente el crecimiento. Por supuesto, existen otros factores que explican las dificultades económicas de Japón;

la recesión yakuza en palabras de Raisuke Miyawaki, no debe ser tomado a la ligera; a pesar de las políticas expansionistas que incrementó el PIB en un alto porcentaje esta excepcional duración de la crisis japonesa se comprende al tener en cuenta el lavado de dinero y las actividades del crimen organizado. Estos costos socializados y los beneficios privatizados del crimen organizado distorsionan el entorno competitivo. De 1985 a

¹⁸ "The Dark Side of Private Ordering: An Institutional and Empirical Analysis of Organized Crime," *The University of Chicago Law Review*, vol. 67, Winter 2000, N°1.

¹⁹ Philippe Pons, *Misère et crime au Japon du 17ème siècle à nos jours*, Ed. Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, 1999.

²⁰ For more details on Japan, see Guilhem Fabre, *op. cit.*, p. 4, "The Yakuza Recession".

²¹ Velisarios Kattoulas, Miyawaki even estimates that "up to 50% of the bad debt held by Japanese banks could be impossible to recover because they involve organized crime and corrupt politicians." See "The Yakuza recession," *Far Eastern Economic Review*, January 17th, 2002.

1995, el PIB japonés creció 52% mientras que todos los activos financieros crecieron un 85%. La diferencia entre estas dos figuras demuestra la persistencia de la burbuja especulativa,²² que centrada en el mercado de los bienes raíces que es el sector elegido por los yakuzas para sus maniobras invisibles que continúan afectando los ajustes del mercado.

Septiembre 11 y posteriores

Los casos de Rusia, México, Tailandia y Japón no prueban que exista un nexo automático entre el lavado de dinero y las crisis financieras. El argumento se vería fortalecido por investigaciones futuras en otros casos de crisis financieras como aquellas de Argentina, Turquía y Nigeria en el 2000-2001. Pero la acumulación de estas crisis y sus probables vínculos con el lavado de dinero demuestran que las fuerzas que prosperan con el crimen —no importa cuán marginales sean en comparación con la economía formal— pueden provocar repercusiones políticas decisivas.

Aunque está claro que las masas en el mundo árabe han sido subyugadas en condiciones humillantes por las naciones occidentales y por sus propios gobiernos, la masacre del 11 de septiembre no refleja un acto de venganza por este estado de cosas. Por el contrario, ilustra un proceso con un drama sin precedentes, la fortaleza política de las redes criminales, de quienes con su poder, en este caso buscan una destrucción sistemática en nombre de los iluminados del Islam y su simbólica manipulación de una secta de origen wahabí respaldada por familias de Arabia Saudita que buscan beneficios de ello.²³ En este sentido el sonido y la furia esparcidas por la guerra en Afganistán es un gran con-



traste al velo de silencio que rodea las investigaciones financieras en las maniobras especulativas en los Estados Unidos, Londres, Alemania, Francia e Italia. Los mercados bursátiles se dispararon justo unos pocos días antes del ataque, aparentemente gracias a unos cómplices.²⁴ El bien político y los medios políticos deben superar la dualidad, donde los métodos de supervisión y las reglas del juego están al menos una década atrás de los flujos fi-

nancieros. Sin cambios significativos en las superestructuras reguladoras de las instituciones financieras en todo el mundo, los nexos entre aquellos que prosperan gracias al crimen, el lavado de dinero y crisis financieras parecen proliferar, protegidas por el miedo que inspiran y el silencio que logran mantener.

²² Teruhiko Mano, "New Moves in the Money and Capital Markets," *Japan Review of International Affairs*, No. 4, Winter 1998.

²³ Fethi Benslama, "Islam: quelle humiliation?", *Le Monde*, November 28, 2001.

²⁴ These movements which are highly sensitive in the markets for derivatives, have been described by Jacques Follorou (*Le Monde*, 19/09/2001) Martine Orange and Eric Leser (*Le Monde*, 29/09/2001), Tommy Helsey, President of the London branch of Kroll Associates, argues that there is no doubt about the role of terrorists in financial affairs, and their links with other criminal activities such as drugs and arms trafficking. He also suggests that the secretive nature of the hedge fund industry makes it an ideal place for such operations (Marco Magrini, *Il Sole/24 Ore*, Milano, translated in *Courrier*

Ibán de Rementería
Corporación Ciudadanía y Justicia (Chile)

Los cultivos ilícitos y las guerras del Imperio

Ibán de Rementería

1. Antecedentes

Este análisis y las propuestas que de ella siguen se hacen desde la perspectiva institucional de la Corporación Ciudadanía y Justicia —Chile— donde tenemos la certeza de que no hay mayor bien público que el debate público de los asuntos públicos.

El Imperio y la guerra

El consumo y la provisión de drogas es en el momento presente uno de los procesos de globalización social, cultural, económica, política y militar más profundo en su cubrimiento y avanzado en su desarrollo, nada está más globalizado que el mundo de las drogas. Este proceso de globalización del consumo y de la provisión de drogas se ha hecho en contra de la voluntad de todos los Estados, individual y colectivamente considerados, el nuevo Imperio¹ se ha constituido como tal por medio de esta guerra contra las drogas. La primera característica de un imperio es la sujeción a una sola ley, la segunda es la permanente situación de guerra, en sus límites internos —Afganistán, Colombia o Irak— y en los externos —Cuba, Irán, Corea del Norte o China continental—.



Para Iban del Editor, el silencio no es olvido, viejo.

Guerra y control social

También sabemos que la guerra contra las drogas se da en las calles de Nueva York o Los Angeles y en las cárceles de los Estados Unidos de América —donde está la cuarta parte de todos los presos del planeta, allí la mitad por drogas— o en las callejuelas de Bangkok, donde los pequeños traficantes son exterminados por la policía en aras de la salud pública. Asimismo, la hegemonía del Imperio detentada por Estados Unidos de América debe soportar las veleidades de sus aliados como la renuencia de Alemania y Francia y la mayor parte de América

¹ Entiendo por nuevo Imperio a la caracterización hecha por Neri en su libro *Imperio*.

Latina a legitimar la invasión de Irak o las pretensiones en Canadá e Inglaterra de despenalizar el consumo de drogas.

La seguridad como propósito de control social y cultural

De la misma manera que en la antigüedad clásica greco-romana la virtud —arete— fue establecida como el gran propósito colectivo de la sociedad y la cultura, así como en la Edad Media lo fue la salvación —soteria— y en los tiempos modernos desde la Revolución Francesa lo ha sido la libertad, en nuestra época contemporánea —luego de la Segunda Guerra Mundial— las grandes movilizaciones para el control social y político han sido la guerra contra el comunismo internacional, que tenía como propósito la libertad; derrumbados los enemigos de la libertad, luego la preponderancia la ha tenido la guerra contra la droga, cuyo propósito es la salud pública y, finalmente, desde el 11 de septiembre de 2001 la preeminencia ha sido asumida por la guerra contra el terrorismo, que tiene como propósito colectivo y global la seguridad. Ahora, se afirma que la guerra contra la droga es más acuciante ya que sólo así se puede interceptar la principal fuente de financiación al terrorismo.

Las Naciones Unidas han adecuado su sistema institucional creando una instancia única que se ocupa a la vez de crimen organizado, drogas y terrorismo: el United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) que incluye el Terrorist Prevention Branch, división encargada de dar asistencia técnica legal a los Estados para combatir al terrorismo.

La evolución de la globalización del consumo y la provisión de drogas y sus guerras muestran una clara antinomia, asimetría o contradicción entre dos mundos: por una parte, una esfera del consumo y la producción en los países desarrollado cada vez más permisiva y regida por la doctrina de la minimización del riesgo y la reducción del daño; mientras que a los países en desarrollo en la esfera de la producción y el consumo se les imponen políticas cada vez más represivas regidas por la doctrina de la tole-

rancia cero o la sociedad libre de drogas. Estas antinomias son analizadas aquí en dos aspectos relativos con la esfera del consumo y distribución de drogas, así como a tres aspectos relacionados a la esfera de la provisión de drogas, es decir, su producción y distribución, las que constituyen las cinco tesis de este trabajo.

2. La Esfera del consumo de drogas

Tesis 1: la reducción del daño en el consumo de drogas.

Por otra parte, de manera paradojal, desde la esfera de la demanda de drogas en la Unión Europea, Canadá, Australia y Nueva Zelanda se va instalando e imponiendo el paradigma de la reducción del daño para el análisis del asunto drogas y para guiar las prácticas sanitarias de su tratamiento en sustitución del paradigma de la sociedad libre de drogas. Los ministros del Interior de Gran Bretaña y Justicia del Canadá han planteado de manera clara la necesidad de desriminalizar el consumo de la marihuana en sus respectivos países.

Tesis 2: la despenalización del consumo y del pequeño tráfico

Los usos terapéuticos y médicos de la marihuana están prohibidos por las convenciones internacionales, sin embargo su reconocida propiedad ansiolítica, así como otras propiedades terapéuticas más controvertidas, han hecho que la ciudadanía haya demandado mediante consultas populares por su uso paliativo de ansiedades y otros trastornos de la salud mental en nueve estados de la Unión Americana: Hawai, Alaska, Washington, Oregon, California, Colorado, Nevada, Maine y Maryland tienen leyes que permiten el uso médico de la marihuana. Próximamente los estados de Arizona, Nevada y Ohio harán consultas populares sobre el uso médico de la marihuana. No hace mucho el estado de Nevada votó el uso recreativo de la marihuana, el cual se perdió 60% a 40%. Además, recientemente el gobernador republica-

no de Nueva York, Robert Ehrlich, ha reducido la sanción por consumo de marihuana para quienes la emplean por razones médicas a una multa de US\$ 100, antes las penas mínimas eran de un año de prisión o US\$ 1.000 de multa. En casi todos los Estados de Europa el uso médico de la marihuana está permitido, así mismo el de la heroína.

Por lo anterior el gobierno de los Estados Unidos de América le ha pedido al Congreso que apruebe el uso de un billón de US\$ (mil millones) para financiar campañas publicitarias en los medios de comunicación en contra de las consultas populares y los candidatos que quieren despenalizar el consumo de cualquier droga, así sea el uso médico de la marihuana. Asimismo, el gobierno le ha solicitado a la Suprema Corte que se sancione con la pérdida del derecho a ejercer la medicina a los médicos que recomiendan por razones terapéuticas el uso de la marihuana.

El gobierno de Canadá al terminar el mes de mayo presentó al Parlamento de Ottawa un proyecto de ley sobre drogas que despenaliza el consumo de marihuana, una medida que ha causado tremendo revuelo y críticas en los Estados Unidos. De ser aprobada la ley, la posesión de entre 15 y 30 gramos de marihuana dejará de ser un delito y será penalizada con multas de entre US\$70 y US\$250. Si la cantidad aprehendida es superior a los 30 gramos, el caso será tratado como un delito, mientras que la imposición de las mayores penas corresponderán a aquellos que cultiven marihuana con fines "comerciales".

Una encuesta reciente indicaba que 83% de los canadienses eran partidarios de cambiar la actual legislación sobre el uso de la marihuana, de ellos sólo el 56% la había usado alguna vez, para el 43% debe permitirse el uso médico, el 20% es partidario de descriminalizar su uso y el 20% de legalizarlo, sólo un 14% es partidario de mantener la actual legislación, las buenas razones políticas de este cambio son claras.

Para el gobierno de EEUU, la ley abrirá la puerta para el aumento del consumo y la legalización de las drogas "duras". El emba-

jador en Ottawa, Paul Cellucci, advirtió que la aprobación de esa ley puede afectar gravemente el comercio bilateral entre ambos países. El primer ministro canadiense, Jean Chrétien, declaró: "No tenemos miedo de ocuparnos de temas controvertidos", al anunciar la presentación de un proyecto de ley que "despenaliza la posesión de pequeñas cantidades de marihuana", siguiendo los consejos de su ministro de Justicia, Martin Cauchon, así como las recomendaciones de un comité del Senado que abogó por la legalización total de *cannabis*, tanto el consumo como la producción y la venta. Al optar por la despenalización de la posesión de marihuana el gobierno quiere sobre todo "evitar, por ejemplo, que los jóvenes carguen con antecedentes penales toda su vida por nada". Cada año unos 20.000 canadienses son detenidos por posesión de marihuana, lo que desborda los tribunales y centra una parte importante de los esfuerzos policiales. Un total de 600.000 personas tiene en la actualidad antecedentes penales por esta razón, lo que les perjudica seriamente en el mercado laboral.

La Suprema Corte de los Estado Unidos ya ha hecho manifiesta su preocupación por la gran cantidad de presos que hay en las cárceles de la Unión, allí están la mitad de todos los presos del mundo y los EEUU comparten con Rusia el dudoso récord de tener el más alto número de presos por habitante. En EEUU la mitad de los más de dos millones de presos lo está por delitos relacionados con infracciones a las leyes de drogas.

El principio de oportunidad de la acción penal es la institución jurídica mediante la cual en los Países Bajos si bien está penalizado el consumo de marihuana y su pequeño expendio —microtráfico— este se puede realizar en alguno lugares adecuado para ello —bares— por que la fiscalía que en representación de toda la sociedad tiene la titularidad de la acción penal, se abstiene de perseguir esas conductas por considerar que no hacerlo es más beneficioso para la sociedad que perseguirlas.

En los hechos, en la mayor parte de las grandes ciudades se han establecido "zonas

rosas" donde el microexpedio de drogas prohibidas y psicofármacos controlados es tolerado por las autoridades competentes y no intervenido por las fuerzas del orden, lo cual es recomendado por la OMS y ONUSIDA, pero ha motivado la queja de la JIFE en su informe anual de 1998.

3. La esfera de la producción de drogas

Tesis 3: delocalización de cultivos ilícitos

Como estaba previsto en la década del 2000, se está produciendo una nueva delocalización² de los cultivos ilícitos y de su procesamiento posterior desde Colombia a Bolivia y Perú, de la misma manera que durante la década de los 90 los cultivos ilícitos de la región andino-amazónica se habían movido en sentido inverso, ahora con la aparición de nuevos cultivos en las zonas fronterizas conflictivas de Ecuador y Venezuela con Colombia, donde estos antes no existían, esta nueva delocalización es debida al recrudecimiento de la guerra interna impuesta por el endurecimiento del Plan Colombia aplicado por el gobierno del presidente Uribe Vélez.

Por otra parte, el derrumbe del régimen talibán de Afganistán ante la invasión estadounidense y británica, que fue el único gobierno del mundo que había logrado reducir a un 10% la producción nacional de drogas ilícitas, ha hecho que este país militarmente controlado por las fuerzas de ocupación estadounidense y británica haya vuelto a poner en el mercado una sobreproducción de amapola y heroína a muy bajo precio. Hoy este país produce una 3.600 toneladas de heroína, con lo cual abastece el 75% de la demanda mundial.

Es significativa la persistencia de la cooperación internacional multilateral en negarse a reconocer que los cultivos ilícitos son la respuesta económica racional a la crisis agrícola de los países del tercer mun-

do a causa de las políticas agrícolas de los países desarrollados.

Esta situación ha llegado a ser patética en el último informe anual de la JIFE³ —correspondiente a 2002— que está dedicado al tema de los cultivos ilícitos y al desarrollo alternativo; jamás menciona el problema de los mercados agrícolas para la producción alternativa a la ilícita. Tampo-



Ilustración de Roland Topor

² La delocalización es el traslado de una producción agrícola referida a un mercado a otro medio natural pero siempre para aquel mercado, por ejemplo, durante el siglo XIX el traslado de la producción de aceite desde Europa a África pero para el consumo europeo.

³ La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, máxima autoridad de la ONU en el asunto de las drogas, encargada de vigilar el cumplimiento de las convenciones por parte de los Estados y de hacer recomendaciones para tal propósito.

co hay un solo párrafo en dicho informe sobre el problema de los subsidios agrícolas de los países desarrollados como causa de la crisis de la agricultura del tercer mundo y de su conversión —eficiente— a la producción de sustancias psicoactivas. Es de destacarse que en varios informes anteriores de la JIFE este problema se reconocía y se hacían algunas recomendaciones para abordarlo.

Este hecho, por el cual los campesinos y agricultores del tercer mundo se ven subordinados a plantar coca, opio y marihuana, ya que no pueden competir ni en los mercados locales, nacionales o internacionales con cultivos lícitos, lo cual venimos denunciando desde 1992⁴, ha vuelto a ser puesto en el debate por la organización ecologista *Worldwatch Institute*, con su libro *Signos vitales 2003*, presentado recientemente en Washington el director de la investigación, Michael Renner, afirmó:

“Los subsidios agrícolas están desmantelando el sistema productivo en los países pobres”. Agregó que: “En México, en Colombia, los agricultores cada vez más se vuelcan al cultivo de drogas, debido a que los países pobres enfrentan una combinación de altos subsidios en los países ricos que les hace imposible competir, y barreras comerciales como altos aranceles que les hace imposible exportar”. *Signos vitales 2003* indica que en México, “muchos agricultores están empezando a plantar opio o marihuana porque su maíz y otros cultivos (lícitos) no pueden competir con los alimentos importados, que son más baratos”.

En cuanto al impacto de la guerra de las drogas en el medio ambiente el informe *Signos vitales 2003* dice:

“Algunos de los más terribles costos de la producción y el control de las drogas recaen sobre el medio ambiente, ya que los agricultores —de Bolivia, Colombia y Perú con la coca, así como con el opio en el Sudeste asiático— queman o talan montes, bosques y selvas para poder plantar las drogas ilícitas, después los que procesan la sustancia arrojan en el lugar componentes tóxicos, y las autoridades arrojan herbicidas como parte de campañas de erradicación que mata

el cultivo ilegal y también todo lo que haya alrededor”.

Se afirma que los cultivos ilícitos están disminuyendo en la región andino-amazónica, en particular los de coca y amapola, independientemente de su delocalización de un lugar a otro —según sean las circunstancias políticas y sociales, por violencia o guerra, y económicas, comerciales y financieras debiendo a los precios relativos de productos e insumos agrícolas, mercados ilícitos, tasa de cambio, etc.—. Aquello puede ser cierto, pero también es cierto que está aumentando la producción de marihuana y el uso de psicofármacos en los lugares de consumo.

Además, en la región andino-amazónica es identifiable que existe una capacidad productiva de hoja de coca, en términos de hectáreas instaladas, que permite afirmar que el potencial de producción triplica la capacidad de demanda y consumo del mercado, donde un tercio de sus productos sea cual fuere el grado de elaboración —hoja de coca, base bruta, base lavada, clorhidrato puro, clorhidrato cortado, etc.—, es capturado por las autoridades, otro tercio es consumido en el mercado y un tercio permanece en el monte sin ser conducido ni cosechado como reserva para responder a cualquier contingencia —por ejemplo fumigaciones— o de manera presta a una demanda emergente en el mercado, son las “oportunidades”.

El perfeccionamiento de los mercados ilícitos y de las producciones asociadas a ellos necesariamente tienen que hacer disminuir el área de reservas, que comienzan a ser inversiones improductivas porque la seguridad del negocio ilícito ya no las requiere de gran extensión. Un indicio claro de la estabilidad y seguridad en los mercados ilícitos son los buenos precios de la hoja de coca y baja oscilación de los mismos en la región andino, amazónica durante los últimos cinco años.

Tesis 4: bolivianización del

⁴ De Rementería, Ibán: "Depredación, subsidios y cultivos ilícitos: la lógica perversa", en *Qué hacer No. 77*, Lima, 1992. Del mismo autor, *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Editorial Planeta, Bogotá, 2001.

movimiento campesino

La tradicional lucha social de los productores cocaleros por defender sus intereses y representar sus derechos se ha recrudescido en Bolivia, a partir del espectacular avance político del MAS —Movimiento al Socialismo, basado principalmente en la plataforma cocalera de los agricultores del Chapare— conseguido en las pasadas elecciones presidenciales. La delocalización de los cultivos de coca desde Bolivia hacia Colombia en la década de los años 90 le hizo perder a ese país su principal fuente de divisas y ha puesto en colapso a la economía nacional con las consecuencias sociales de grave deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población y de frustración ante las promesas del sinceramiento y racionalidad de la nueva economía. Esta situación de Bolivia ha sido claramente expuesta por el economista estadounidense Jeffrey Sachs⁵.

Asimismo, la vuelta a la democracia y el bajo perfil de la subversión en el Perú ha movilizado y radicalizado al campesinado cocalero nacional, perfilando para la región una “bolivianización” del movimiento social ligado a los cultivos con fines ilícitos en la región andino-amazónica, dado que la violencia de los agentes públicos no parece posible de ser empleada en Ecuador y Venezuela.

Los procesos de movilización y radicalización de los campesinos y marginalizados del campo no ligados a los cultivos ilícitos se verán acentuados por el deterioro que ha estado causando la crisis agrícola en general, tanto por las políticas agrícolas de los países desarrolladas, como por las políticas agrícolas locales debido al “sinceramiento” impuesto por la cooperación financiera multilateral, tal es el caso de México, Brasil, Bolivia, Ecuador, Centroamérica, etc.

En México —así como en Guatemala y Centroamérica— la crisis agrícola está induciendo a sus campesinos y empresarios agrícolas a incursionar en los cultivos ilícitos para remunerar los factores que poseen o a



Ilustración de Roland Topor

los cuales tienen acceso: trabajo, recursos naturales —tierra— y capital. Ellos también están aprendiendo que sólo la movilización social en defensa de sus intereses es la única manera de no verse condenados a la marginalidad urbana, su pobreza y sus cárceles.

Tesis 5: criminalización campesina

La criminalización de los campesinos que cultivan materias primas para la producción de drogas se ha visto acentuada con el reavivamiento de la guerra en Colombia impuesta por el gobierno del presidente Uribe Vélez, mientras que la administración del presidente Bush le está exigiendo a los go-

⁵ Sachs, Jeffrey, “Política de EEUU lleva a Bolivia al colapso”, *Los tiempos*, Cochabamba, 10 abril de 2003.

biernos de la región, en particular a Bolivia y Perú, una postura cada vez más dura frente a los cultivadores de sustancias ilícitas.

Esta situación puede verse agravada luego del derrumbe del régimen de Sadam Hussein en Irak, ya que la desestabilización del Medio Oriente y la pérdida de legitimidad de la ONU puede llevar a los Estados Unidos de América a un mayor aislamiento en su hemisferio; asimismo, los pocos resultados militares en Colombia —Plan Colombia— pueden llevar a un mayor comprometimiento militar de los EEUU en ese país y en la región andino-amazónica —Iniciativa Regional Andina—.

Por su parte, la inestabilidad previsible en el Cercano y Medio Oriente debido a la presencia directa estadounidense en la región —ocupación de Afganistán e Irak— y el “intifadamiento” de la resistencia musulmana, revalorizará a los cultivos ilícitos como formas de financiar la lucha política y la resistencia militar. Bien puede suceder que los aliados locales de las fuerzas anglosajonas también recurran a los cultivos ilícitos para financiar sus actividades y controlar socialmente a la población local, de la misma manera como acontece actualmente en Colombia, sucedió en el Líbano en la década de los años 70 y en Afganistán en los 80.

El gobierno de Colombia se ha propuesto acabar tanto con el narcotráfico como con los cultivos ilícitos de aquí al año 2006, una política de control de drogas y de control de los cultivos ilícitos que se proponga esas metas como logros está condenada al fracaso.

Plantearse la reforestación de las zonas de la selva que han sido intervenidas para instalar allí cultivos ilícitos, es un propósito encomiable para la protección del medio ambiente, la defensa de los recursos naturales y el resguardo de los bosques tropicales. Pero la reforestación de las zonas intervenidas por

plantaciones de coca, amapola o marihuana está condenada al fracaso, porque la silvicultura es una actividad de lenta maduración y muy poco intensiva en trabajo; quienes emigraron y se instalaron en la selva para conducir cultivos con fines ilícitos, trabajar en ellos u otras actividades asociadas o dependientes, y quienes han invertido en ellos son muchos y están esperando recuperar la remuneración a sus factores productivos rápidamente.

El único éxito posible para la sustitución de los cultivos ilícitos por la reforestación es la expulsión de la población allí asentada, esa función la está cumpliendo la guerra y sus resultados se llaman: los desplazados, que en Colombia llegan a un millón de personas.

Las constantes y repetidas fumigaciones de los cultivos ilícitos tienen por objetivo específico desalentar a los campesinos en la conducción de los mismos, el fracaso comercial de los cultivos lícitos tradicionales o alternativos, por las razones antes explicadas y siempre soslayadas por las autoridades nacionales de la región andino-amazónica y la cooperación técnica internacional bilateral y multilateral, solo les deja a los productores agrícolas la alternativa de la migración a las ciudades o a los países desarrollados.

4. Conclusiones y propuestas

Este evento del Foro Social Mundial que ha tenido por finalidad tematizar en Cartagena de Indias la democracia, los derechos humanos, la guerra y las drogas, es el momento oportuno para hacer propuestas que permitan instalar una institucionalidad y capacidad internacional que evalúen los resultados y las consecuencias de la aplicación de las convenciones internacionales para el control de drogas.

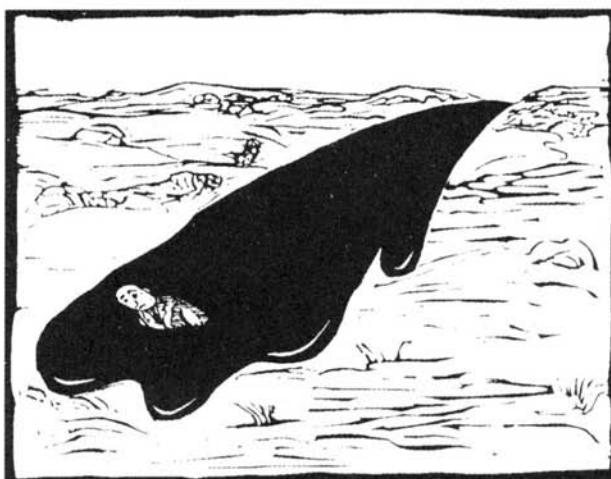


Ilustración de Roland Topor

Conclusiones

El tema del uso y la provisión de drogas es uno de los asuntos más complejos y graves de la actualidad, complejo porque expresa un gran malestar de la sociedad y la cultura contemporánea, grave porque las soluciones que se han implementado están causando mayores daños sociales y sanitarios que aquellos que pretende prevenir y resolver.

La comunidad internacional y los Estados han instaurado políticas, estrategias, programas y proyectos para controlar el consumo y la provisión de drogas por medio de tres convenciones internacionales, a saber: las de 1962, 1971 y 1988.

La aplicación nacional de estas convenciones internacionales han afectado gravemente a los dos grupos más extensos y vulnerables de la cadena consumo, tráfico, transformación y producción agrícola que constituyen el mercado ilícito de las drogas: los consumidores del mundo y los campesinos empobrecidos del tercer mundo, ellos son los extremos dolientes de las actuales políticas de drogas. Millones de usuarios de drogas son estigmatizados por realizar esas prácticas como respuesta a las exigencias de la sociedad y la cultura actual, cientos de miles de ellos son excluidos de la asistencia sanitaria que necesitan porque no aceptan la abstinencia como única modalidad de tratamiento, cientos de miles de ciudadanos se ven afectados por los conflictos que la presencia no regulada de las drogas causan en sus comunidades, miles de ellos son víctimas de la violencia desatada por la provisión de drogas y por las autoridades que intentan impedir su circulación y expendio.

En el espacio rural del tercer mundo millones de campesinos empobrecidos por las políticas agrícolas de los países desarrollados, que intentan sobrevivir en la conduc-

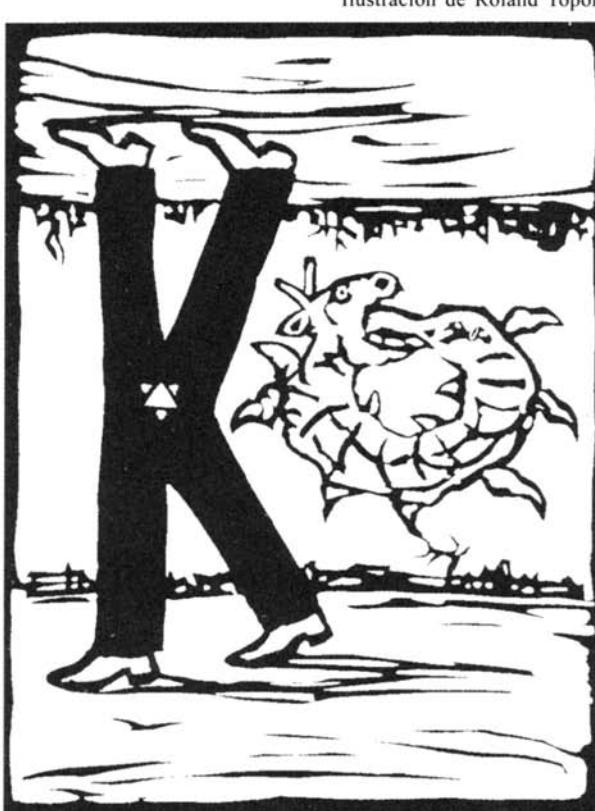


Ilustración de Roland Topor

ción de cultivos con fines ilícitos, son criminalizados, padecen la destrucción de sus cultivos ilícitos y de los lícitos, y en general, son sometidos en condiciones inermes a todas las formas de violencia que asumen la "guerra de las drogas" y la "guerra contra el terrorismo".

Dos paradigmas sobre el asunto de las drogas se disputan la interpretación del fenómeno y fundamentan las maneras de gestionarlo: por una parte, el paradigma que tiene por propósito una sociedad libre de drogas y a la tolerancia cero a ellas como metodología para su logro, el cual es de estricta aplicación en los Estados Unidos de América y se ha impuesto planetariamente por medio de las convenciones internacionales; por otra, tenemos al

paradigma de la minimización del riesgo y de la reducción del daño que tiene por propósito gestionar de una manera racional la prevención específica de su uso, el uso indebido y el consumo abusivo, el cual se abre espacio en las prácticas sanitarias, sociales y de control delincuenciales —política criminal— en la mayor parte de los países de Europa, en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En la actualidad se está produciendo una asimetría planetaria caracterizada por que mientras en los países desarrollados donde se realiza la mayor parte del consumo mundial de drogas se van imponiendo las prácticas de la reducción del daño —incluidos varios estados de la Unión Americana—, a los países del tercer mundo se les impone la tolerancia cero, la criminalización de sus campesinos y la guerra de las drogas como modalidad del control social.

Propuesta

La situación antes descrita, luego de más de cuarenta años de vigencia de las convenciones internacionales para el control de dro-

gas, demanda ya una evaluación independiente de la aplicación de esas convenciones, de los resultados sanitarios logrados y de los controles delincuenciales obtenidos, así como de las consecuencias culturales, sociales, económicas y políticas que la ejecución de esos criterios han tenido para los países más afectados por el consumo y la provisión de drogas.

Las principales poblaciones objetivo de la evaluación que se propone deben ser los extremos dolientes de la aplicación de las actuales políticas de drogas: los usuarios y los campesinos productores de los cultivos con fines ilícitos. Los principales criterios de evaluación deben ser los de tolerancia cultural con los usuarios que no tienen consumos problemáticos, que constituyen la inmensa mayoría de los mismos, y la solidaridad social con quienes usan drogas y padecen a causa de ello, que si bien son una minoría requieren y merecen ayudas sanitarias y sociales coherentes con sus deseos, necesidades y el conocimiento científico. Igualmente son los criterios de racionalidad económica, comercial y agrícola, como de gestión sustentable de los recursos naturales, aquellos que deben de regir la evaluación de los cultivos ilícitos y, sobre todo, de las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo alternativo que se han venido implementando con los campesinos del tercer mundo.

El Foro Social Mundial ha logrado tanto una gran audiencia, convocatoria y legitimidad en el conjunto de la sociedad civil del planeta, como reconocimiento, credibilidad y respetabilidad entre las autoridades nacionales e internacionales, todo lo cual hace del Foro Social Mundial la institución más acreditada para solicitar una evaluación independiente de los resultados y consecuencias de la aplicación de la convenciones internacionales para el control de drogas.

Por lo anterior, el Foro Social Mundial, luego de valorar y adecuar esta propuesta a sus intereses, metodologías y formatos, debería proponerle a los gobiernos y a las Naciones Unidas la constitución de una instancia internacional evaluadora independiente

que examinara los resultados y las consecuencias de la aplicación de las tres convenciones internacionales de drogas. Esa instancia estaría constituida por una comisión de personalidades sociales y políticas, de las ciencias y las artes, del periodismo y la diplomacia, la cual estaría asesorada por una comisión técnica calificada y de amplio espectro.

El Foro Social Mundial Temático de Cartagena, realizado entre los días 16 y 20 de junio en esa ciudad, dejó constituida una comisión de promoción de una comisión internacional independiente para la evaluación de las políticas internacionales de control de drogas —plasmadas y normadas legalmente en las convenciones internacionales de 1962, 1971 y 1988— que junto con los organizadores de ese foro temático deberían de gestionar la realización de la propuesta que aquí se hace.

Bogotá, junio de 2003

Adpostal



Llegamos a todo el mundo!

CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR A COLOMBIA Y AL MUNDO

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

- SERVICIO DE CORREO NORMAL
- CORREO INTERNACIONAL
- CORREO PROMOCIONAL
- CORREO CERTIFICADO
- RESPUESTA PAGADA
- POST EXPRESS
- ENCOMIENDAS
- FILATELIA
- CORRA
- FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS

243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34
9800 15 503
FAX 283 33 45

Juan Carlos Monedero
Universidad Complutense de Madrid/ACSUR

La trampa de la gobernanza

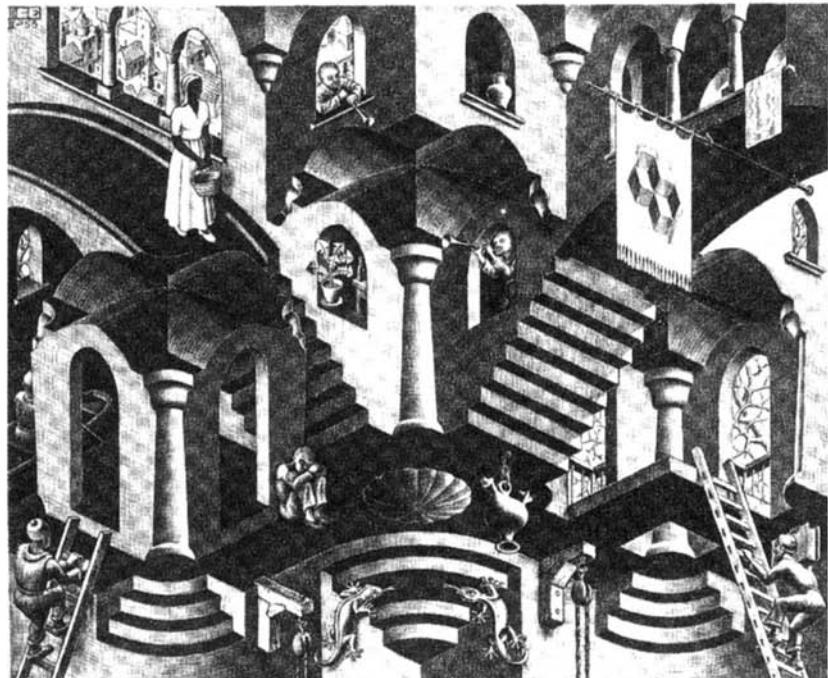
Nuevas formas de participación política

Juan Carlos Monedero*

1. Introducción: democracia transparente y poder político

Desde finales de los años setenta se empezó a construir en el mundo occidental una nueva práctica social, económica y política que iba a cambiar la faz del planeta. Como adelantado de esa gran transformación estuvo un nuevo sentido común, creado en centros de pensamiento neoliberales, a los que se les encargó la tarea de deslegitimar los discursos colectivos, de alentar el individualismo y de cuantificar y argumentar el agotamiento del Estado de bienestar y de las propuestas transformadoras. Si en los años 30 del siglo pasado se había empezado a entender la necesidad de crear mecanismos reguladores del capitalismo que evitaran el camino a las guerras mundiales, el impulso neoliberal desencadenado con las crisis del petróleo de 1973 y 1979 operó en la dirección opuesta. Fueron los años de la cruzada neoliberal y anticomunista, dirigida por Thatcher, Reagan y Bush, Kohl y Juan Pablo II, y que terminarían por llevarse por delante al socialismo y al conjunto de la izquierda, bien porque renunciaron a buena parte de su ideario (Mitterrand, González, terceras vías), bien porque se hundirían electoralmente al ser entendidas como fuerzas del pasado (partidos comunistas y postcomunistas).

Por otro lado, si en los años 30 y 40 los partidos políticos y los sindicatos, como parte de la sociedad civil, fueron los que lleva-



M.C. ESCHER (The Graphic Work)

ron la democracia económica y política a las sociedades occidentales, en el cambio de siglo, ya como parte del Estado, han demostrado una mayor incapacidad para encarar las demandas emancipadoras de las sociedades. Este escenario, sin embargo, no ha impedido la articulación de nuevas formas de protesta y la irrupción de nuevas demandas democráticas. De alguna forma, la gallina de los huevos de oro del neoliberalismo terminó siendo sacrificada por sus propios dueños. El hundimiento de la URSS y el arrojante triunfo del mundo capitalista construyeron, al margen de toda prudencia, un ca-

pitalismo desbocado (Giddens). De ahí que la mundialización sin freno pusiera en la arena política el cuestionamiento del propio proceso globalizador. Una vez más, el cortoplacismo y la miopía que Galbraith señalara como rasgos propios del sistema capitalista, se encarnaban en forma de homogeneización cultural, pobreza extrema, polarización de la renta, miseria, hambre, enfermedad, autoritarismo y guerra. Países y continentes enteros, e incluso amplias zonas del primer mundo, terminaron en callejones sin salida inaceptables para la opinión pública mundial y las opiniones públicas nacionales. Pese al mayor control ejercido por los medios de comunicación, la queja de los damnificados por el modelo depredador neoliberal se dejó y deja aún oír en buena parte del planeta. Una reclamación de justicia global, que empezó a tomar cuerpo desde los años noventa, puso en la agenda política del recién iniciado siglo XXI nuevas y viejas demandas hermanadas por la idea de emancipación (Díaz Salazar, 2002).

Es cierto que las fronteras donde las poblaciones se reconocían como ciudadanos se han tornado permeables y que su porosidad ha sido utilizada por los poderes políticos y económicos para justificar la ausencia de alternativas (el pensamiento TINA —*There Is No Alternative*— popularizado por Margaret Thatcher). Pero como siempre que existe una opresión, existe un malestar. Desde los años sesenta, nunca en el mundo ha existido una protesta tan articulada ni tantas reclamaciones de otro tipo de democracia.

La voracidad con la que se han dirigido los desmantelamientos de la condición de ciudadanía alimentó una respuesta global que dirigía sus críticas hacia los lugares simbólicos a donde se había desplazado la soberanía que antaño estaba en los Estados. La discusión acerca de una democracia global pasó a la agenda política, apenas detenida por la contraofensiva puesta en marcha por los Estados Unidos a raíz del 11 de septiembre. También en términos electorales, y tras veinte años de hegemonía liberal, determinados resultados electorales, especialmente en América Latina, mostraban las señales del agotamiento del modelo neoliberal. Este cam-

bio de dirección también sería recogido, si bien por lo general sólo nominalmente, en los discursos del Banco Mundial y el FMI. Y otro tanto ocurría con algunos intelectuales, entre ellos el premio Nóbel y vicepresidente del Banco mundial, Joseph Stiglitz, o el famoso financiero George Soros, caídos del caballo de la fe en el mercado absoluto ante sus abusos ilimitados que ponían en cuestión incluso su viabilidad.

Una suerte de recuperación del viejo axioma de Rosa Luxemburgo (socialismo o barbarie) se hace oír bajo la forma re-globalización o barbarie, respuesta a la exclusión de buena parte del mundo pobre, así como de ese cuarto mundo inserto en el floreciente primer mundo. Además de los grandes perdedores de este modelo, también se ha desarrollado la protesta de aquellas personas que, pese a no estar entre los damnificados materiales, se niegan a aceptar un mundo marcado por la violencia, la exclusión, el deterioro ecológico o la hipoteca vital trasladada a las generaciones futuras. Allí donde hace casi un siglo se entendió que sólo el socialismo podía frenar a la barbarie del capitalismo agresivo y guerrero, hoy parece extenderse la idea, bien desde una reclamación de un neokeynesianismo, bien en forma de una superación del capitalismo, de que hace falta un nuevo modelo globalizador no depredador y disolvente de las redes sociales.

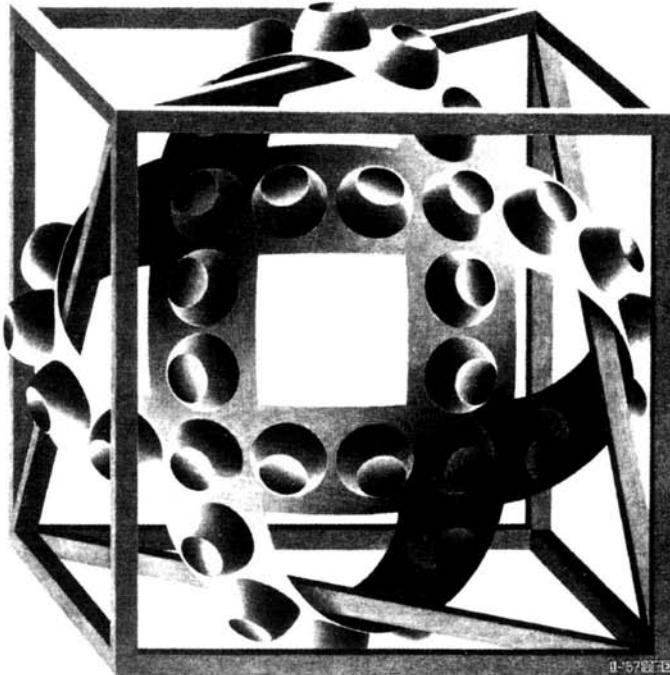
La hegemonía neoliberal impulsó, por su parte, una explicación del deterioro económico y político alcanzado en el último cuarto de siglo. En vez de atacar las causas estructurales se intentó encontrar responsables en sitios inverosímiles (la televisión, los inmigrantes, el intervencionismo estatal, el exceso de participación, etc.). En esa discusión empezaron a dejarse de lado las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia o la superación del capitalismo, para dar entrada a conceptos como buen gobierno, gobernabilidad democrática, gobernanza y buena gobernanza, que sitúan en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas ideológico liberal y la ruptura del consenso social de postguerra. Esas carencias de lo sustantivo

M.C. ESCHER (The Graphic Word)

de la democracia intentaron solventarse con refuerzos adjetivos. La insatisfacción se expresó hablando de “déficit democrático”, o adjetivando a la democracia como “delegativa”, “de baja intensidad”, “incompleta”, “incierta” o, en la exacerbación de la paradoja, como “democracia autoritaria” (J. Nun). Pero la pregunta esencial (qué democracia) quedaba ausente del debate.

Nada de todo esto, sin embargo, permite afirmar que no se hayan producido cambios en el ámbito político, cambios que están transformando las estructuras básicas de la propia concepción de la política. Más allá de los aspectos netamente ideológicos, parece haber consenso en que existen nuevas formas de gobierno, propias de una situación diferente, que necesariamente incorporan los siguientes agentes: (1) el Estado central; (2) otros actores políticos institucionales (administraciones locales, regionales y municipales, organismos públicos internacionales); (3) actores políticos no estatales de carácter público (sindicatos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, colectivos sociales); (4) actores políticos no estatales de carácter privado (empresas, organismos internacionales privados, grupos de interés, patronales, agencias de valoración, etc.).

Además, en vez del funcionamiento jerárquico estatal, lo político incorporaría un trabajo horizontal donde serían determinantes las redes organizativas, toda vez que los centros de gravedad sociales habrían desaparecido o no serían reconocidos como tales. El discurso de la postmodernidad acerca de la desaparición de un centro de referencia social de validez colectiva se muestra aquí sustancialmente correcto, dando la política, de manera obligatoria, entrada a otros agentes sociales.



2. El discurso de la gobernabilidad y la gobernanza

En estas nuevas formas de lo público es común que se presente y use el concepto de gobernabilidad, supuestamente depurado de connotaciones ideológicas. Se trataría de la simple posibilidad del ejercicio pacífico y consensuado del poder político. Sin embargo, esa idea de orden y consenso (ausencia de conflicto) que incorpora la gobernabilidad, es el núcleo ideológico que después se trasladaría a otra palabra comodín, la gobernanza. En ese viaje

se corre el riesgo tanto de asumir la retirada del Estado como articulador del interés común, como de aceptar una concepción de sociedad civil complaciente que ha perdido la capacidad crítica y el impulso social transformador.

Es importante resaltar que a partir de los años setenta, cuando empieza a concretarse el desmantelamiento del Estado social en el ámbito europeo, empiezan también a referirse dos ideas contrapuestas de sociedad civil, separadas por el papel que debe desempeñar un Estado que se está transformando para dar por válida la separación entre economía y política y, de esta manera, articular el poder del Estado al servicio de la explotación.

En este sentido, diferenciamos entre una sociedad civil liberal, que la presenta como ámbito del interés privado y lugar alternativo al Estado como redistribuidor, y otra emancipadora, que considera que hay un ámbito público no estatal formado por la ciudadanía activa, que se organiza de manera flexible y que puede transformar lo político bajo el prisma del interés colectivo. Mientras que la primera expulsa a la ciudadanía de la gestión de los asuntos públicos, privatizan-

zando y mercantilizando las relaciones sociales, la segunda intenta compensar los ataques contra la política institucional del bienestar y avanzar hacia nuevas formas políticas implicando a la ciudadanía en su cotidianeidad. Mientras la primera va a hacer descansar el equilibrio social principalmente en el mercado, la segunda está comprometida con la creación de redes sociales que brinden el cemento dinamitado por el discurso y la práctica neoliberales.

En las conclusiones del estudio presentado a la Trilateral con el título *La crisis de las democracias. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias* (1975), Huntington, en colaboración con el francés Crozier y el japonés Watanuki, establecieron las líneas de choque frente al ímpetu democratizador de base que recorría el planeta. La oposición dentro y fuera del país a la masacre perpetrada por los Estados Unidos en Vietnam; los efectos críticos de mayo del 68; el impulso descolonizador; las movilizaciones populares en Europa, especialmente importantes en Italia, reclamando la democracia en las empresas; la revolución de los claveles en Portugal; la existencia de movimientos guerrilleros por toda América Latina; las huelgas obreras y ciudadanas en los estertores del franquismo, eran todos elementos que ponían en cuestión el orden político occidental de posguerra, quizás con mayor intensidad que en cualquier otro momento histórico porque también cuestionaban el orden soviético tras el aplastamiento de la Primavera de Praga por los tanques del Pacto de Varsovia en 1968.

La ingobernabilidad (que es la contracara de la gobernabilidad), en definitiva, es el concepto con el que se quiere justificar la quiebra de, al menos, cuatro bienes públicos: la legitimidad de la participación (otorgada por el Estado democrático), el bienestar material (otorgado por el Estado social), la seguridad jurídica (otorgado por el Estado de derecho) y la identidad cultural (otorgado por el Estado nacional o plurinacional). En el discurso de la ingobernabilidad el problema no es la quiebra de esas redes de seguridad institucional, sino las dificultades para que el

sistema de dominación y la obligación política de los ciudadanos se mantenga.

Por eso, la construcción de prácticas de gobierno transparente (de gobernanza democrática, utilizando la alternativa semántica propuesta por Vidal Beneyto) va necesariamente a discutir con algunos de los aspectos centrales vinculados a la gobernabilidad. En la actualidad y en el ámbito occidental no es posible ni un Estado que carezca de forma democrática (sería contestado socialmente) ni una democracia sin Estado (sería mera fachada formal, donde la ausencia de un contrato social le impediría tener un contenido real). La discusión entre democracia real y formal ya no pertenece al siglo XXI. Ambas son necesarias.

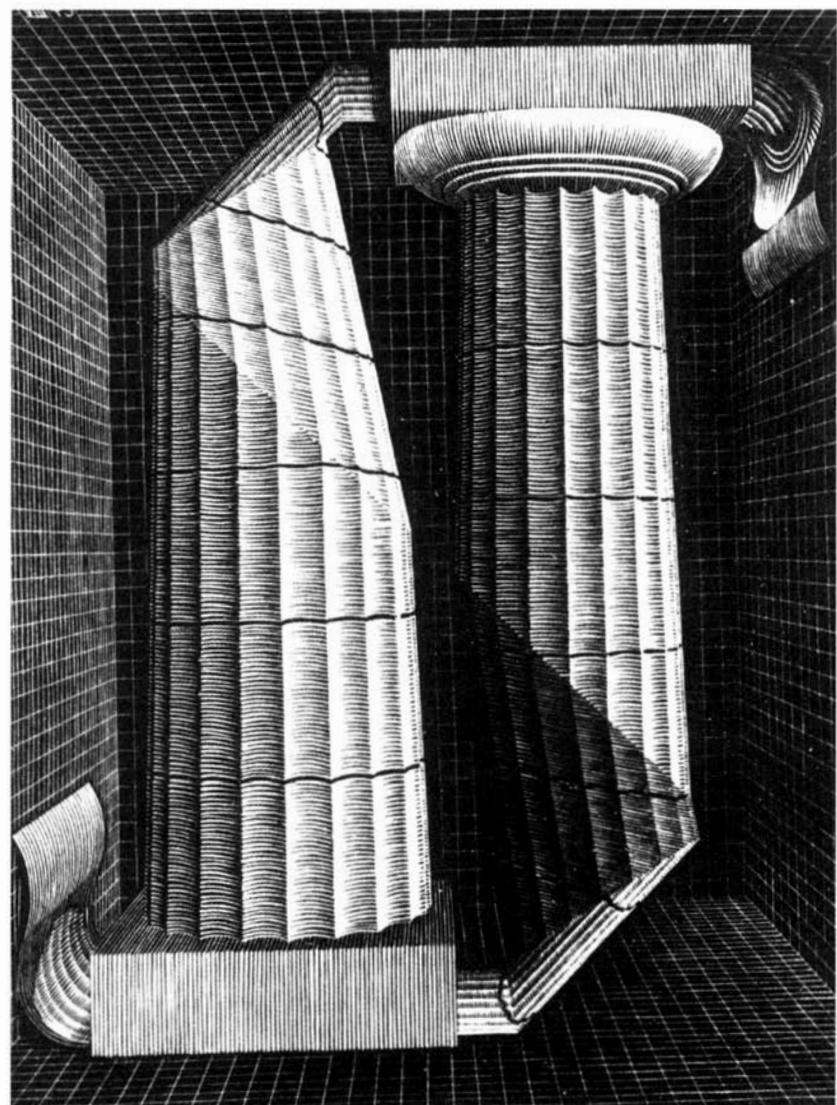
De ahí que el impulso social crítico debe implicar una reinvención de la democracia y del Estado (Santos, 1999). Este impulso debe funcionar como una solución superadora del momento anterior. No se trata ni de recuperar el pasado (el Estado keynesiano o fordista de postguerra) ni de negarlo (sustituirlo por una rearticulación sobre la base del mercado o, incluso, sobre un conjunto de movimientos sociales autoorganizados). Los cambios estructurales reclaman sus plazos. Por eso, la democracia del siglo XXI debe dar cuenta de las críticas al Estado social y democrático de derecho realmente existente realizadas durante décadas desde diferentes lugares: desde el pensamiento liberal (criticando el paternalismo, la ineficiencia, el clien-telismo); desde el marxismo (su mantenimiento de la explotación, de la alienación, el debilitamiento de la conciencia crítica ciudadana); el ecologismo (productivismo esquilador de la naturaleza); la crítica generacional (la hipoteca transmitida a los que vienen detrás); el anarquismo (el autoritarismo y la limitación de la libertad); el pacifismo (el entrampado militar-económico, el keynesianismo de guerra, la violencia); el feminismo (el patriarcado, la desigualdad de género); la crítica postmoderna (el ahogamiento de la individualidad y de la diferencia, la homogeneización cultural, las jerarquías); o desde la periferia mundial (el incremento de las diferencias Norte-Sur, el neocolonialismo). Por esto que también se deba repasar

críticamente las respuestas tradicionales dadas por los Estados de postguerra a las demandas ciudadanas. La experiencia del siglo XX debe incorporarse. Al ser la política tanto *polis* (la ciudad presente) como *polemos* (la ciudad a construir), la acción colectiva debe asumir como eje de su reflexión una clara noción de lo que quiere conservar, lo que quiere desterrar y lo que necesita construir.

Por tanto, deben constatarse con objetividad los errores cometidos en la gestión del sistema capitalista tanto en su vertiente socialdemócrata como desde la democristiana o liberal. La transformación de las democracias en democracias de audiencia (Manin, 1998), donde los partidos son parte del Estado, controlan los recursos del mismo así como los mediáticos, tienen una organización piramidal y viven de manera cuasi exclusiva para la lógica electoral, necesita ser repensada de manera crítica. El desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho o el agotamiento del sistema no pueden evitarse simplemente con posiciones reactivas que no den respuesta a las críticas que reclaman su superación. Por todo esto, las nuevas formas de democracia deben incorporar el valor más rico y menos utilizado de lo político durante la segunda mitad del siglo XX: la ciudadanía crítica organizada en la pluralidad de movimientos sociales.

3. Una nueva ciudadanía democrática: reforma, revolución, rebelión

Las funciones tradicionales desempeñadas en las democracias liberales por los partidos políticos ya no son patrimonio exclusivo de estas asociaciones, aunque sigan siendo responsables directas del funcionamiento estructural del Estado. Si los partidos fueron la herramienta por excelencia en la construcción de los Estados sociales y democráticos de derecho, en el siglo XXI las siguientes etapas emancipatorias van a tener como sujetos intermediarios nuevas formas.



M.C. ESCHER (The Graphic Work)

El discurso de la gobernabilidad se tradujo en más Estados gendarme y menos Estados sociales y democráticos de derecho. O en la hermosa metáfora de Pierre Bourdieu, menos mano izquierda, la mano femenina del Estado (la que enseña, alimenta, cuida, alienta y conforta) y más mano derecha, la mano masculina (que coacciona, amenaza y castiga).

Toda sociedad está en tránsito. Y al igual que en el universo existen cuatro fuerzas básicas (gravedad, electromagnetismo, fuerzas nucleares fuertes y débiles), en las sociedades se interrelacionan decantados producto de momentos históricos anteriores. De ahí que, en un mismo momento, convivan di-

ferentes generaciones, modos de pensar, actitudes vitales, conciencias diferentes sobre el género o la raza, y cada una de ellas con una realidad vinculada al ámbito de socialización que haya funcionado de manera más eficaz sobre cada individuo. La articulación política transformadora en el siglo XXI va, necesariamente, a construirse sobre tres almas y tres cuerpos condenados a convivir: la reformista (simétrica, gradual, que gestiona los logros alcanzados y que transforma el marco institucional existente), la revolucionaria (frontal, urgente, que construye su propuesta frente al marco institucional actual y lo orienta con un programa de máximos) y la rebelde (tangente, de ritmo flexible, que va más allá de las formas políticas del siglo XX y que incorpora la propia libertad de los nuevos sujetos). Esas tres fuentes se entrecruzarán, se dejarán el paso en cada momento según lo marquen las situaciones, se reforzarán entre ellas, se adaptarán a las situaciones históricas (aunque también se entorpecerán, competirán y se lastimarán mutuamente). El ocaso de la linealidad también deberá afectar a estos tres espacios, y los portadores de las mismas deberán saberse partes de una transformación que reclama un diálogo con las otras pautas de la emancipación social. El mero reformismo sin horizonte transformador deviene en simple gestión presentista que refuerza lo existente. Necesita faros que lo orienten. Como se apuntó antes, el sistema capitalista siempre está atravesado por contradicciones internas irresolubles. Lejos de solventar sus problemas, la fase actual de mundialización los ha agudizado. Por otro lado, la actitud estrictamente revolucionaria, con su programa de máximos, no otorga respuestas reales para lo existente, al tiempo que niega el valor de lo ya alcanzado. Como ocurrió cuando el cristianismo introdujo su repertorio en la política, quedaba abierta la construcción de un proyecto ajeno al mundo y refugiado en un foro interno donde lo colectivo no sea sino la articulación necesaria de los presupuestos “de lo subjetivo, lo íntimo y lo singular” (De Ventós, 1999:58). Necesita articularse con el reformismo y acabar con el divorcio mantenido entre estos dos planteamientos. De lo contrario, se-

guirán en su error, de manera que podremos aplicarles aquello que Gaudí dijo del arte griego: “El Partenón responde a la arquitectura de un pueblo que no conoció el arrepentimiento” (ibidem). Pero ambos pertenecen a un mundo anterior y a una conciencia en retirada. Y por eso ambos necesitan articularse a su vez con lo rebelde, propio de un mundo en transformación que no se identifica con los contenidos del reformismo y de la revolución, propios de la etapa moderna y de la cultura obrerista. Si el reformismo y la revolución implican una discusión sobre estructuras, la rebeldía incorpora la energía, nuevas bifurcaciones en el camino de la libertad. Si reforma y revolución quieren tomar el poder, la rebeldía desafía al poder negándole la centralidad que hasta entonces ha tenido.

Pero además, los cuerpos políticos donde se encarnan o han encarnado estas almas, los recipientes donde se han contenido estas fuentes, deben replantearse. Los partidos políticos y los sindicatos deben abrirse a la sociedad, siendo capaces de garantizar su permanencia estructural con la necesaria renovación que evite su burocratización y cristalización. Las formaciones políticas revolucionarias no podrán ignorar el nuevo lugar donde se juega la transformación política, de manera que tendrán que replantear su exigencia militante, su inflexibilidad ideológica, su sacrificio del ahora oscuro por el mañana luminoso. Y las formaciones rebeldes deberán aprender a conjugar su diferencia con la necesidad de puntos de encuentro, a encontrar la formación de articulaciones que terminen con su cacofonía sin eliminar su identidad diferenciada, que solventen su miopía ante las estructuras y su facilidad para desaparecer. Y los tres continentes deberán saber que los demás existen y es necesario que existan. Se trata de reconstruir de nuevo la “totalidad concreta”.

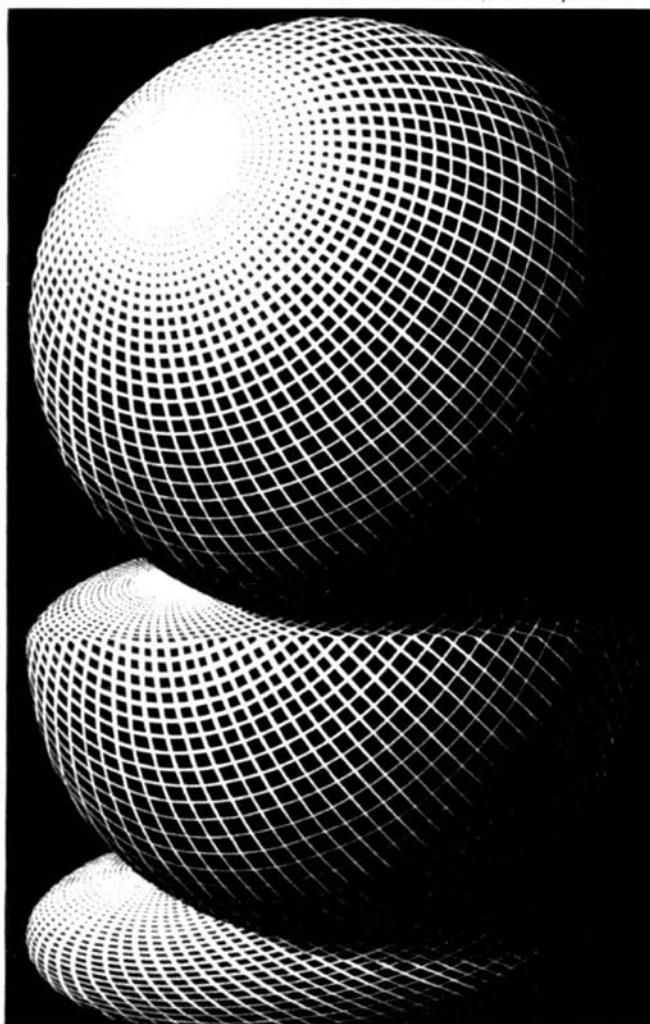
Se trata de seguir buscando pautas que hagan cierto el contenido profundo de la democracia, expresado por Lincoln en su famoso discurso de Gettysburg en 1864: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El gobierno “del pueblo” implica la legitimidad de origen: es del pueblo de donde emana la capacidad de gobernar. El go-

bierno “por el pueblo” implica la legitimidad de ejercicio: es el pueblo el que directamente o a través de representantes libremente elegidos ejerce el gobierno. El gobierno “para el pueblo” implica la legitimidad de resultados: es el pueblo el que se tiene que ver beneficiado por la gestión del gobierno. La democracia es la conjunción de esos tres elementos. Por tanto, no vale el “todo para el pueblo sin el pueblo” (el despotismo ilustrado o tecnocrático) ni el “nada para el pueblo con el pueblo” (la falacia de la democracia formal hueca de contenidos), y mucho menos el “nada para el pueblo sin el pueblo” (la utopía neoliberal y el fin de la historia ante un escenario sin participación). La única reformulación correcta es “todo para el pueblo con todo el pueblo”: la democracia avanzada, único contenido correcto para los usos ambiguos del buen gobierno, las formas transparentes de gobierno o la gobernanza democrática.

Esta concepción del gobierno democrático debe, sin embargo, incorporar las enseñanzas históricas del siglo y medio transcurrido: (1) no hay democracia real sin democracia formal; (2) la democracia formal sin contenidos reales de igualdad está hueca; (3) la idea de pueblo debe construirse como una tensión dialéctica permanente entre los individuos y el colectivo, entre la comunidad política concreta y el resto de los habitantes del planeta, y entre la población actual y la población futura.

Por el contrario, el gobierno democrático sitúa la capacidad de disentir en primer plano, vincula la crítica al gobierno no democrático con la ausencia de democracia económica, no rehuye la confrontación pacífica de ideas y modelos, no acepta la inevitabilidad del devenir social, entiende la

M.C. ESCHER (The Graphic Word)



técnica como una capacidad humana y, por tanto, sabe que su uso está marcado por esa voluntad y no por determinismos que roban el albedrío humano.

En una palabra: la utopía, el motor que impulsa la transformación social hacia una dirección definida por las aspiraciones de una ciudadanía formada y consciente. Pero una utopía que al igual que rechaza el mito del Estado y el mito del mercado, no construye un mito de la sociedad civil como espacio mágico donde la realidad humana juega a olvidarse de su condición. Una vez más nos topamos con la necesidad de conjugar la transformación reformista, la revolucionaria y la rebelde. Las energías participativas de la ciudadanía tienen un límite (Font, 2001), y en ese sentido, toda la institucionalización social y el desarrollo tecnológico ayudan a ese ahorro de

tiempo que permite abandonar la condición de idiotez (desentendido de lo público) y reencontrar una colaboración con lo público, de cada uno según sus capacidades.

4. Nuevas formas de participación política

Por todo esto no podemos olvidar las objeciones que tradicionalmente se han hecho a la participación: aumento de la lentitud en la toma de decisiones; aumento de los costes; no incorporación de valor añadido a la decisión; incremento del particularismo; cortoplacismo de los intereses particulares; miopía ante los problemas estructurales; erosión de partidos e instituciones; desinterés ciudadano en la participación; falta de constancia en la participación; recurrencia de las personas que participan; representación in-

dividual de los participantes (Subirats, 2001). Pero todas estas dificultades no pueden negar un hecho: el agotamiento de las formas tradicionales de lo político, verificables en la abstención, la desafección, la falta de afiliación, la desconfianza, el nihilismo y, en definitiva, la desarticulación social.

Por todo esto, el debate sobre las formas transparentes de democracia y gobierno son el núcleo de una discusión que quiera salvaguardar los modos y contenidos democráticos de la organización social. Sólo la democracia participativa puede llegar allí donde las formas tradicionales no llegan porque han sido superadas o desmanteladas. Los siguientes aspectos podrían, como conclusión, formar parte de ese debate:

- Establecer garantías de la existencia de regímenes políticos democráticos que cumplan, como punto de partida, con los requisitos de la democracia mínima: (1) las decisiones gubernamentales son adoptadas por representantes elegidos por la ciudadanía en (2) procesos electorales periódicos, libres y no amañados; (3) no existen obstáculos, salvo excepciones lógicas, para tener la condición de elector y elegible, y (4) se otorgan las garantías de existencia de libertad de expresión, de organización y asociación y de información. Dentro de esos planteamientos mínimos, también entrarían: (1) la idea de universalismo, es decir, imperio de la ley válido y obligatorio para todos; (2) la rigurosa separación entre lo público y lo privado, esto es, la no patrimonialización de lo público que lleva a su apropiación particular; (3) más allá de la responsabilidad vertical que se ejerce en las elecciones, una responsabilidad horizontal que se ejerce cotidianamente y está vinculada a una forma estricta de entender y hacer respetar a los gobernantes las reglas de juego. Estos rasgos permiten diferenciar entre una democracia consolidada, encarnada de manera típico-ideal en los modelos nórdico y anglosajón, y democracias delegativas, donde las características se definen por la negación de los rasgos principales de las anteriores: (1) particularismo frente a universalismo, con la consiguiente discrecionalidad del poder e incumplimiento real de las normas; (2) confusión de lo público y lo privado,

y los correspondientes clientelismos, corrupción y patrimonialización; (3) y frente a la responsabilidad horizontal, liderazgos caudillistas, populismo paternalista e impunidad del poder (O'Donnell, 1996). En una dirección similar pueden agregarse como requisitos una serie de elementos que habilitan mínimamente la condición de ciudadanía: (1) identificación clara de la condición jurídica de ciudadanía; (2) esperanza de vida similar al nacer, sin distinciones sociales o étnicas; (3) acceso a trámites judiciales y administrativos en la lengua materna; (4) inexistencia de desnutrición; (4) inexistencia de pobreza absoluta (Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, 2001). A estos aspectos añadiríamos por último, en ese umbral mínimo de democracia: (1) niveles educativos similares, ligados a la escolarización infantil obligatoria; (2) asistencia sanitaria generalizada; (3) viviendas salubres; (4) seguridad ciudadana generalizada y ausencia de cualquier amenaza social (terrorismo de Estado, militarismo, paramilitarismo, delincuencia, violencia, terrorismo étnico o político, etc.).

- Posicionamiento general alternativo a la globalización en curso, por lo que significa de ataque a las redes sociales solidarias participativas. Mientras que las nuevas formas de democracia reclaman la inclusión, la globalización neoliberal genera exclusión. La democracia no puede ponerse en marcha en tanto en cuanto domine un modelo que, por definición, es disolvente de los lazos sociales. La democracia avanzada declara la existencia de una herencia común en toda la humanidad (y que incluye tanto a la naturaleza como a las generaciones futuras) que no es divisible ni enajenable. Por el contrario, es un presupuesto básico de la mundialización neoliberal el tratar todo como mercancías, articular su intercambio sobre la base del mercado, y considerar el presente como lugar de valoración del beneficio.

- Puesta en marcha de presupuestos participativos con vistas a definir por la ciudadanía el gasto público. Estos presupuestos seguirían un modelo donde: (1) la participación esté abierta a todos los ciudadanos al margen de cualquier estatus; (2) exista una

combinación de democracia directa y democracia representativa, dándose los participantes sus propias reglas internas; (3) la asignación de los recursos se hará basándose en criterios técnicos y generales, y compatibilizando las exigencias técnicas, legales y financieras y las reglas establecidas por los participantes (Santos, 2002: 66). Las cifras del gasto público deben hacerse accesibles a toda la población de la forma más sencilla posible. Pintar en una pared las cuentas públicas de un municipio pequeño (Brasil) es un ejemplo de esfuerzo de clarificación.

- Establecimiento de posibilidades materiales para obtener la información, recibir las consultas, transmitir la codecisión y articular la cogestión. Esta capacitación va desde la existencia de locales a la disposición de teléfonos y redes informáticas. Estas capacidades materiales deben adaptarse a las realidades de cada país. El desarrollo de formas alternativas de energía deberá ser un paso previo en aquellos países donde la inexistencia de redes eléctricas sea el primer impedimento para poner en marcha formas de democracia participativa.

- Celebración de auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia, con el fin de incrementar la participación popular, hacer un diagnóstico correcto de los problemas de funcionamiento y generar una mayor corresponsabilidad con las decisiones políticas. La auditoría es un estudio participativo compuesto por diferentes niveles donde el elemento esencial es la transparencia del proceso y de los resultados. La auditoría ciudadana incorporaría: (a) seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida política; (b) forma diferenciada de participación al integrarse la ciudadanía en el análisis como actores y al ser públicos los resultados del mismo; (c) potencial transformador al ser la idea de calidad de la democracia la guía de las discusiones (Taller “Calidad de la democracia y desarrollo humano en América Latina”, 2002).

- En el ámbito jurídico, es necesario establecer dos órdenes: (1) ámbito nacional: garantía de la gratuidad real en todos sus niveles; establecimiento de protocolos basa-



M.C. ESCHER (The Graphic World)

dos en la igualdad y la competencia en la elección de jueces y magistrados; transparencia en la elección de los magistrados en todos los niveles judiciales, así como rendición de cuentas en las reelecciones; separación del poder ejecutivo del judicial; fomentar la participación popular en la administración de justicia; (2) en el ámbito internacional, un gobierno nacional transparente tiene necesariamente que estar comprometido con los derechos humanos en todo el mundo. En este sentido, debe suscribir, apoyar y cumplir los tratados internacionales al respecto: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Igualmente, debe apoyar la formación de un Tribunal Penal Internacional. Es esencial también la cooperación nacional en las diferentes formas de justicia supranacional y debe buscarse la pluralidad cultural y política en la creación de órganos supranacionales con capacidad sancionadora. Debe también impulsarse la deliberación en el ámbito mundial, única forma de encontrar también formas de responsabilidad mundial (decisiones tomadas por instituciones financieras en el primer mundo pueden afectar a la economía de un país a miles de kilómetros sin quedar afectado por ningún tipo de responsabilidad). Debe crearse una segunda Cámara en la ONU que actúe como un Parlamento Mundial, paso previo a la posibilidad de impulsar un diálogo ciudadano de base en todo el planeta (Held, 1997).

- Fortalecimiento de los servicios técnicos e informativos parlamentarios, creando convenios con universidades y centros de investigación que actúen como auxiliares de la labor política institucional y también como forma de incluir a miembros de la sociedad en la deliberación política. El refuerzo del apoyo de técnicos debe facilitar la rotación en los cargos, sin que ello se traduzca en un poder espurio de los técnicos. La deliberación ciudadana debe contar igualmente con las posibilidades del conocimiento experto. Defensa de la división de poderes que permita a la oposición parlamentaria y a la ciudadanía ejercer las tareas de control y petición de rendición de cuentas al gobierno. Posibilidad de petición de rendición de cuentas también a los partidos de la oposición. Igualmente, todas las instancias de control institucional (de justicia, tributaria y fiscal, electoral, administrativa, anticorrupción, etc.), así como todos los altos cargos de instituciones públicas y semipúblicas deben someterse al escrutinio ciudadano con toda la



información y con capacidad de poner en marcha procesos judiciales.

- Fomento general de la colaboración de las universidades con la sociedad en la articulación de proyectos de democracia participativa.

- Complementación de la democracia representativa con formas de democracia deliberativa con amplia participación popular. Si bien el Estado debe dar cuenta de la organización colectiva sobre la base de las leyes, corresponde a la sociedad civil (los movimientos sociales), a través de la democracia deliberativa y de la creación de una opinión pública informada, tres aspectos: (1) crear espacios más amplios para la acción social (presenta problemas negados por el sistema político); (2) hacer públicas las diferencias de identidad y exigir el reconocimiento de la diferencia; (3) ampliar la forma de la política, poniendo en la agenda aspectos que deben politizarse (no estatalizarse), esto es, incorporando a la *polis* cuestiones que estaban recluidas en el ámbito privado (Avritzer, 2000). La democracia deliberativa debe exigir a la institucionalización de los procesos de deliberación (reconocimiento institucional que incorpore esos procesos ciudadanos como parte necesaria del proceso que lleva a la elaboración y ejecución de leyes y políticas públicas).

- Habilitación de una iniciativa legislativa popular con capacidad real de traducirse en leyes.

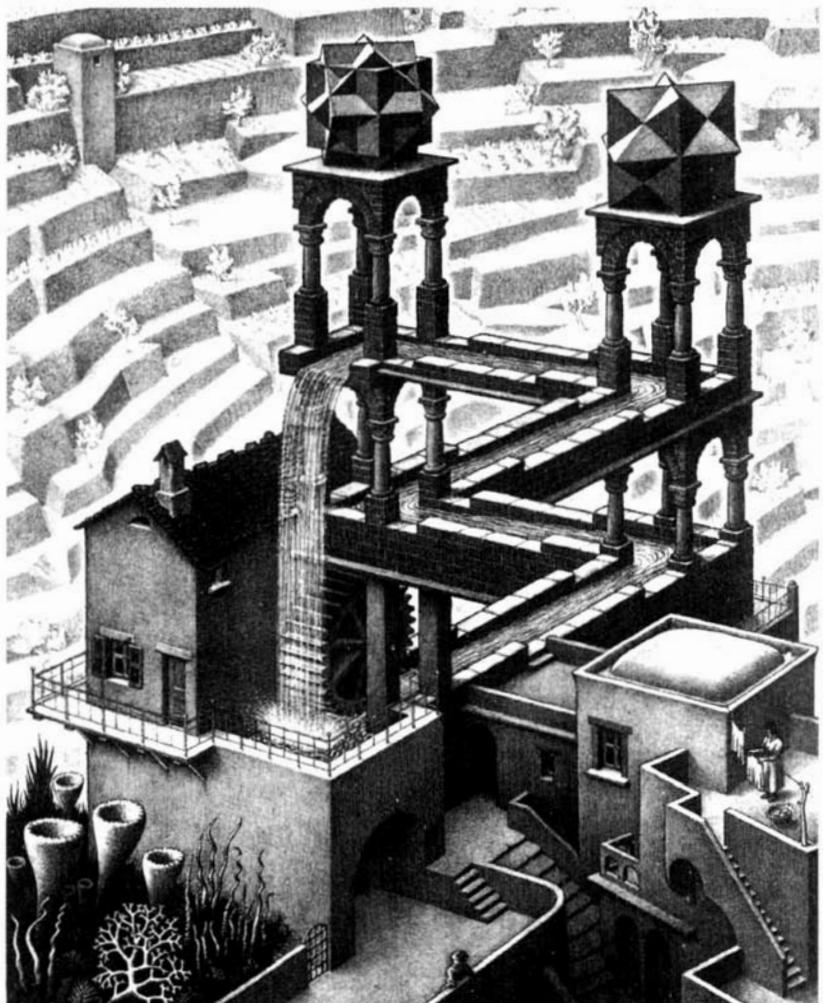
- Establecimiento de organismos de demoscopia participados popularmente y que funcionen con principios de transparencia en el diseño de los cuestionarios y las muestras, en la recolección de datos, en su tratamiento y en su difusión pública.

- La pluralidad social debe recogerse también en las instituciones representativas, acabando con los sistemas bipartidistas ali-

mentados con mecanismos desiguales (intereses empresariales, uso particular del Estado, influencia en los medios de comunicación, trato financiero privilegiado).

- Impulso transformador de partidos políticos y sindicatos, de manera que su condición de aparatos del Estado (financiados principalmente por los presupuestos públicos) se vea complementada con una mayor participación social en su estructura interna, en su ámbito de discusión y decisión y en la exigencia de rendición de cuentas. Los partidos deben articularse como atractores, es decir, estructuras fijas (en la gestión institucional de lo colectivo) pero con una vinculación flexible y abierta en su relación con el entorno, lo que les lleve a una constante transformación, a una oscilación incesante en su organización y tratamiento de la realidad política en relación con la sociedad. Al igual que las nuevas teorías del caos establecen que la relación entre el fondo y la forma de una partícula está ligada a la iteración (repetición) azarosa, la relación de los partidos con la sociedad debe seguir ese patrón no lineal. La vuelta atrás, es decir, el intento de recuperar el escenario monoteísta donde los partidos eran las estructuras políticas únicas, sería como intentar volver a meter la pasta de dientes dentro del tubo dentífrico. Se trata, por tanto, de incorporar a la política la superación de la física newtoniana (marcada de monoteísmo religioso) y sustituirla por formas más avanzadas que entienden que hay un orden íntimo, oscuro, complejo que, a cambio, otorga más información y garantiza una supervivencia negada a los cuerpos que construyen un equilibrio condenado a desaparecer (no a transformarse aumentando su complejidad).

- Debe también garantizarse que el funcionamiento interno de los partidos, y también en el mismo grado de las organizaciones sociales, sea democrático. El desarrollo de procesos de primarias para la elección de candidatos debe ser una obligación incluida en el funcionamiento interno democrático de los mismos. Igualmente, tanto la libre afiliación a partidos políticos como a sindicatos debe formar parte de los derechos ciudadanos esenciales, no suponiendo



M.C. ESCHER (The Graphic World)

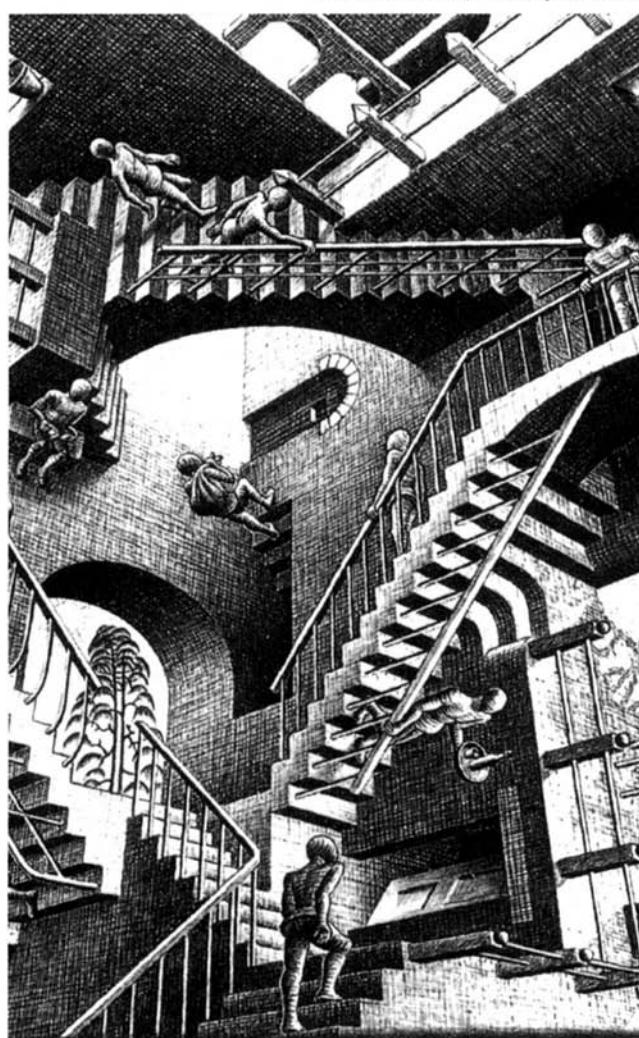
este hecho ningún tipo de discriminación ni de privilegio. Los sistemas electorales deben incrementar la participación e implicación de los ciudadanos en la elección de sus representantes. También debe hacer una reducción y fijación del gasto de las campañas electorales, evitando que el mayor acceso a recursos cree discriminaciones que desvirtúen el principio un hombre/una mujer, un voto. Debe dársele publicidad a la financiación privada antes de las elecciones. Los cargos de confianza de la administración deberán presentar su *curriculum vitae* ante los medios de comunicación. Los programas electorales deben tener sustancia de contratos legales. Asambleas ciudadanas deberán evaluar en el período electoral el grado de cumplimiento de las promesas electorales. Los debates entre todos los candidatos electorales deberán ser obligatorios en los medios de comunicación en las franjas de máxi-

ma audiencia. Resultados electorales con una participación por debajo del 75% deberán ser declarados inválidos.

- Apoyo a todos los procesos contra la impunidad, desde la perspectiva de la reconciliación con restitución de lo sustraído. En este sentido, sólo una instancia internacional plenamente legitimada puede tener la capacidad de intervenir en procesos de conflicto interno, dando igualmente salida al problema de los inmigrantes, refugiados y exiliados.

- Creación de códigos de conducta ética de los funcionarios y de los políticos electos. Este código debe recoger sueldos suficientes como contrapartida de una exigencia de estricto cumplimiento de la legalidad y de una sanción agravada en el caso de conductas delictivas. Es necesario un esfuerzo general contra la corrupción, sólo alcanzable llevando la transparencia de personas y cuentas a todos los órdenes sociales: partidos, empresas, gobierno, parlamento, asociaciones, etc. Los políticos electos deberán hacer declaraciones contrastables y públicas de bienes antes y después de ejercer el cargo. Igualmente, los políticos elegidos deberán usar los servicios públicos, tanto ellos como sus familias (educación, sanidad, transporte, etc.). Grupos de ciudadanos elegidos por sorteo, junto a grupos de expertos, deberán evaluar periódica y públicamente a los representantes políticos, siempre con la máxima publicidad.

- Ayudar a las formas de democracia local y a la creación de redes de gobierno que conecten lo local con lo regional, lo nacional y lo supranacional. Instauración de consejos consultivos ciudadanos en todos los municipios. Estos consejos operan seleccionando por azar a un conjunto de personas que toman decisiones por mayoría o por



M.C. ESCHER (The Graphic Word)

consenso tras un proceso exhaustivo de información. Estos seleccionados trabajan en grupos, reciben compensación económica por su dedicación exclusiva, tienen toda la información que reclamen, obtienen apoyo externo y formulan resoluciones (Font, 2001). También debe fomentarse la gestión ciudadana de servicios públicos (en ayuntamientos, universidades, empresas públicas, etc.). Se trata de ir de manera paulatina avanzando en el tramo evolutivo (de menor a mayor implicación) "información, consulta, codecisión y cogestión".

- Asumir las realidades culturales de cada país, y dentro de cada Estado, de las diferentes naciones que puedan estar bajo esa administración, huyendo de generalizaciones que ahoguen las diferencias.

- Existencia de una opinión libre crítica y bien informada. Para ello, hay que ga-

rantizar el acceso social a los medios de comunicación públicos y privados. Consideración de la información como un bien público, de manera que no sea entendido como una mercancía que responde sólo ante los dueños de su propiedad y los criterios de asignación del mercado. El periodismo de investigación debe ser impulsado desde todos los niveles de la sociedad, sancionando severamente cualquier impedimento a su desarrollo, tanto desde espacios políticos como empresariales o sociales. Exigencia nacional e internacional de transparencia en los flujos económicos vinculados al narcotráfico, la prostitución, la pornografía y la venta de armas.

- Transformación de las televisiones y radios públicas en transmisores de educación y cultura, incorporando programas educativos, informativos, culturales, de ocio y de debate que contribuyan al avance de la socie-

dad en la dirección de una democracia avanzada. Todos los programas y anuncios sexistas, violentos, sectarios, xenófobos, racistas, o que fomenten la disolución de los lazos sociales deberán ser evitados, correspondiendo a un órgano de control social y políticamente plural y participativo la decisión final al respecto.

- Incorporación paritaria de la mujer en los órganos de decisión y deliberación políticos. Para ello deben ponerse a disposición de la misma mecanismos de formación adecuada. De la misma manera que deben removese todos los obstáculos que realmente impidan esa participación igual, considerando el especial lugar ocupado por las mujeres en el ámbito doméstico y el laboral.

- Fomentar los referéndum y dotarlos de carácter vinculante. Los debates previos a la existencia de referéndum deben acompañarse de la financiación suficiente como para que las diferentes opciones puedan ser explicadas correctamente.

- Por parte de las administraciones públicas deben articularse métodos de consulta ciudadana que tengan como base “una cultura reforzada de consulta y diálogo”, siguiendo el modelo de la consulta realizada por la Comisión Europea respecto de las telecomunicaciones, y dotando de contenido vinculante a las decisiones finales decididas entre las diferentes partes.

- Creación de redes orientadas a objetivos específicos, donde participen empresas, comunidades, centros de investigación, universidades, colectivos, organismos regionales y locales, asociaciones especializadas e individuos. Iniciativas europeas como el “día sin coche” han seguido ese esquema de funcionamiento.

- Mayor participación de los expertos, invitados por las asociaciones. Fondos a disposición de las asociaciones para invitar a especialistas. Red de especialistas a dispo-

sición de los diferentes sectores sociales. Las universidades, además de dedicarse a la docencia y la investigación, deben cumplir con una obligación de información a la sociedad.

- Incorporación de inmigrantes en la deliberación y solución de todos aquellos problemas que les afectan.

- Establecer fórmulas de democracia global donde se busque la construcción de una opinión pública supranacional y se respeten los principios de deliberación y decisión.

Bibliografía

DONOLO, Carlo, *¿Cómo gobernar mañana?*, Barcelona, Círculo de Lectores, 1999.

FONT, Joan (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.

HELD, David, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997.

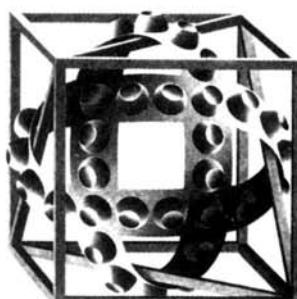
MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

NUN, José, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro, Civilizaçao Brasileira, 2002.

Taller “Calidad de la democracia y desarrollo humano en América Latina”. Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: reflexiones sobre su potencial cívico y académico, Costa Rica, Proyecto Estado de la nación, 2002.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier, *De la identidad a la independencia: la nueva transición*, Barcelona, Anagrama, 1999.



Las ONG colombianas ante la Comunidad Europea

La Conferencia de Londres, convocada por la Cancillería Británica y la Cancillería Colombiana, contó con la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil colombiana (OSC), que incluía ONG, gremios económicos, empresariales, centrales obreras. De dicha conferencia se pueden señalar las siguientes observaciones sobre su proceso de preparación y principales resultados:

1. La preparación y participación

- a. La confusión sobre el origen de la convocatoria, sobre los convocados y sobre los procedimientos para el trámite de la misma.
- b. La falta de claridad por parte del gobierno colombiano, sobre los objetivos de la participación de la sociedad civil.
- c. La falta de claridad de las organizaciones sociales y ONG sobre los objetivos y procedimientos de la conferencia.
- d. La participación amplia de las OSC en el proceso preparatorio (Tramonti, Compensar, la CUT, etc.), con el apoyo de Agencias de Cooperación y de Naciones Unidas.
- e. Las premuras para la preparación tanto conceptual y política, como operativa, de la participación de las OSC, que dio como resultado el atropellamiento en el proceso.
- f. La descoordinación operativa que determinó precarias condiciones logísticas en Londres.
- g. La construcción de un documento de consenso entre OSC, de gran profundidad y valor que se presentó en Londres.
- h. La identificación de coincidencias sobre aspectos básicos con la representación de los empresarios en Londres.
- i. La presentación por parte del gobierno de tres tesis básicas:
 - Este es un país donde no existe conflicto armado interno sino una minoría de terroristas contra la sociedad y el Estado.

— Existe un gobierno legítimo y democráticamente elegido que tiene la decisión de combatir el terrorismo y reconstruir el Estado.

— Se requiere el apoyo de la comunidad internacional para que el gobierno y la sociedad puedan salir adelante en esta lucha.

2. La situación actual

La Conferencia de Londres deja políticamente los siguientes resultados básicos::

- a. Un apoyo político de los gobiernos participantes en Londres al gobierno colombiano, con diversas reservas de algunos de ellos, y con un sistemático y repetido condicionamiento al cumplimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas al respecto por el DIH y los DD.HH, a la búsqueda a la solución política negociada al conflicto armado, a la protección a los líderes sociales (especialmente a los sindicalistas), a los defensores de DD.HH y a acabar con la connivencia con los paramilitares. Estos condicionamientos son de diversas formas y en buena parte resultado de las presentaciones y el documento que las OSC llevaron a Londres.
- b. La consolidación de un grupo importante y heterogéneo de OSC, con matices y divergencias, pero también con importantes coincidencias y afinidades, como interlocutores válidos en el proceso que sigue a Londres, tanto para Naciones Unidas, como para los gobiernos que estuvieron presentes.
- c. Deja también un importante respaldo de los gobiernos presentes en la conferencia de Londres a las posturas y actuación de las Naciones Unidas en el caso colombiano, y por lo tanto un fortalecimiento de la oficina en Colombia y de la pertinencia y oportunidad de las recomendaciones hechas por esta oficina al gobierno colombiano.

Por considerarlo de gran interés, publicamos a continuación el texto completo del documento presentado por las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en la Conferencia de Londres, en cuya elaboración tuvieron destacada participación las ONG colombianas.

La solución política y la democracia son el camino

Documento

Documento presentado a la reunión de Londres del 9 y 10 de julio de 2003 por Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana (OSC), que incluía ONGs, gremios económicos empresariales, centrales obreras, y organizaciones de iniciativas de paz y de derechos humanos)¹

Colombia requiere urgentemente la defensa y el fortalecimiento del Estado social de derecho, la solución política negociada al conflicto armado interno y la plena vigencia de los derechos humanos, del derecho humanitario, como imperativos para alcanzar la paz y la democracia. En consecuencia, la cooperación internacional a Colombia debería estar dirigida a apoyar las iniciativas que se inscriban en dichos parámetros y no contradigan las normas de derechos humanos y derecho humanitario, ni pretendan desmantelar el Estado social de derecho y promover la guerra y el escalamiento del conflicto, agravando nuestra terrible crisis humanitaria.

I. Valoración de nuestras organizaciones sobre las causas y el carácter de la crisis de derechos humanos y derecho humanitario y del conflicto armado

Colombia sufre desde hace muchos años una grave crisis política y social reflejada en un alto nivel de violencia sociopolítica. Dicha crisis se encuentra agravada por la existencia de un conflicto armado interno de carácter político cuya solución debe ser el resultado de una negociación política con participación autónoma de la sociedad civil, que incluya soluciones a problemas políticos, so-



¹ Las Organizaciones de la Sociedad Civil que asistieron a Londres fueron: Asapaz, Redepaz, Indepaz, Planeta Paz, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Minga, Consejo Nacional Campesino, Comisión Colombiana de Juristas, Codhes, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, Coordinador Nacional Agrario, Ruta Pacífica de las Mujeres, ONIC, OIA, Asociación de Afrocolombianos Desplazados, Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, ANUC, Asociación Campesina Integral del Atrato, Ecofondo, Corporación Viva La Ciudadanía, CUT, Corporación Nuevo Arco Iris, CGTD, Comité de Integración del Macizo Colombiano, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

ciales y económicos. Dentro de dicho conflicto armado se presentan actos contra la población civil por parte de las guerrillas, grupos paramilitares y agentes estatales violadores de derechos humanos. Los homicidios políticos, las desapariciones forzadas, los asesinatos de personas socialmente marginadas, las torturas, los secuestros, las violaciones sexuales contra mujeres², el uso de armas no convencionales, el ataque a la población civil y al personal protegido como las misiones médicas, los desplazamientos forzados y otras múltiples formas de violencia sociopolítica son parte de la realidad colombiana desde hace muchos años y se han agudizado en forma alarmante en la última década. Una de las manifestaciones más dicientes de la gravedad de esta situación es el asesinato de sindicalistas, que ha cobrado la vida de “más de mil quinientos de ellos solo en la última década”, como lo recordó hace poco en su visita a Colombia el ministro de Estado de la Cancillería Británica, señor Bill Rammell³. Las violaciones graves continúan sucediendo a un nivel alarmante. Entre julio de 2002 y junio de 2003, más de 19 personas en promedio diario fueron asesinadas, desaparecidas o muertas en combate en razón de la violencia sociopolítica. Otro aspecto de esta realidad es el hecho de que la gran mayoría de estos crímenes quedan en la impunidad⁴.

Esta crisis, en la que las violaciones a los derechos humanos han sido masivas y generalizadas, tiene como una de sus causas el deterioro de la situación social y económica de la mayoría de la población. En efecto, las condiciones de inequidad, exclusión y pobreza en las que viven la gran mayoría de los habitantes del país y que enfrentan con mayor rigor las mujeres, las niñas y los niños, la población campesina, los afrocolombianos y los pueblos indígenas, se convierten en un obstáculo para el disfrute de los derechos humanos. Dicha inequidad es producto de la aplicación de un modelo económico excluyente. Adicionalmente la última década representó un retroceso en lo social. La concentración de riqueza y el coeficiente Gini pasó de 0,54 en 1980 a 0,58 en 2001, ubicándose por encima del promedio

latinoamericano⁵; el 20% de los hogares más ricos concentran el 52% de los ingresos, mientras que el 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

La población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia ha aumentado en los últimos diez años del 20 al 23%⁶. Aproximadamente ocho millones de habitantes rurales (el 69% de dicha población) están por debajo de la línea de pobreza, de los

² Según el informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Las mujeres han sido víctimas de diferentes formas de violencia, en particular de la violencia sexual, perpetradas por los distintos grupos armados ilegales, con el objeto de sembrar el terror o demostrar su poderío y control sobre el territorio”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Doc. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, Anexo: Situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Principales violaciones e infracciones, párr. 47.

³ “Durante mi reciente visita a Colombia me impresionó cuán expuestos están los miembros de sindicatos a la violencia y la intimidación. (...). Las estadísticas son impresionantes. Más sindicalistas han sido asesinados en los años recientes en Colombia que los que han muerto en el resto del mundo juntos(...)”, en www.cambio.com.co/html/mundo/articulos/1215/.

⁴ No es cierto que durante el actual gobierno se registre una nueva tendencia de reducción de la cantidad de personas muertas por razones de violencia sociopolítica. El promedio de personas muertas diariamente ha ascendido en los últimos años a 20. Durante este último período —julio de 2002 a junio de 2003—, más de 19 personas en promedio diario fueron asesinadas, desaparecidas o muertas en combate. Las estadísticas registradas para este último período se inscriben dentro de la tendencia observada a lo largo de estos tres últimos años. Carece de todo rigor la información gubernamental sobre una tendencia a la baja.

⁵ Departamento Nacional de Planeación, 2002, cuando el coeficiente Gini se acerca más a 1, el nivel de concentración de riqueza es más alto.

⁶ Contraloría General de la República, www.contralorigen.gov.co

cuales más de cuatro millones están en condiciones de indigencia⁷. El 57,3% de los propietarios, cuyas parcelas tienen menos de tres hectáreas, posee el 1,7% del área predial rural, a la vez que el 0,4% de los propietarios, que son dueños de predios mayores de 500 hectáreas, posee el 61,2% del área predial rural⁸. Las organizaciones campesinas señalan que de 120.000 familias campesinas beneficiadas con la reforma agraria, 70.000 se encuentran hoy desplazadas y despojadas de sus tierras. El 60% de la población desplazada corresponde a familias campesinas.

La inequidad e injusticia afectan particularmente a aquellos sectores de la población históricamente discriminados. Las mujeres, por ejemplo, constituyen cerca del 52% de la población total del país y representan el 54% de la población pobre⁹. El hecho de que el 80% de la población afrodescendiente en Colombia viva en extrema pobreza¹⁰, es una grave muestra de la segregación racial y la marginalización en la que se encuentran las minorías étnicas. El índice de desempleo, que hace diez años era del 11%, hoy asciende al 16%¹¹; el nivel de cobertura del sistema de salud en el año 2002 fue del 53% de la población total, lo que implica la reducción de 4,6 puntos porcentuales respecto de 1997¹². La Defensoría del Pueblo ha señalado que cerca de tres millones de menores en edad escolar están fuera del sistema educativo, lo que significa un 21,5% del total de la población infantil¹³. El modelo de desarrollo también ha generado una crisis ambiental representada en la disminución de los niveles de biodiversidad, la destrucción de los ecosistemas y el aumento de la contaminación en el país.

Dichos factores de inequidad, discriminación y de exclusión social, así como las dificultades para tramitar las diferencias por vías institucionales, guardan estrecha relación con la generación y reproducción de conflictos armados como el colombiano. Tal como lo afirmara la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para enfrentar el terrorismo y, en general, las situaciones de conflicto armado y violencia, es necesario tomar medidas, no



⁷ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), www.incora.gov.co

⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - Corpóica, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá, 2002.

⁹ Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2002.

¹⁰ Vicepresidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial de los Derechos Humanos, *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia*, Boletín N° 22, Bogotá, mayo de 2002, p. 7.

¹¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), www.dnp.gov.co

¹² Departamento Nacional de Planeación (DNP), *op. cit.*

¹³ Defensoría del Pueblo, *Bitácora informativa 1999-2000*, Bogotá, mayo de 2000, p. 187.

sólo coyunturales, sino también estructurales, enfrentando las causas de la inseguridad, entre ellas la dominación y la discriminación. La Alta Comisionada recordó los compromisos asumidos por los Estados en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, que se fundamentó en un enfoque amplio y universal de los derechos humanos que exige que los Estados concedan igual importancia a todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En ese marco, recordó que la extrema pobreza y la discriminación siguen siendo unas de las más graves causas de la inseguridad humana¹⁴.

II. Valoración de nuestras organizaciones sobre las soluciones a la crisis

Colombia enfrenta una prolongación indefinida del conflicto armado interno en medio de una grave crisis humanitaria y de derechos humanos. Dicha situación está acompañada de un deterioro de la situación social y económica de la mayoría de la población y de cambios regresivos en el régimen político. Tales cambios tienden a restringir las libertades democráticas y se encaminan a desmontar el proceso de construcción del Estado social y democrático de derecho y el reconocimiento de los derechos humanos logrados en la Constitución de 1991.

El gobierno propone la conformación de un “Estado comunitario” que se caracteriza por el traslado de las funciones estatales a las comunidades sin dotarlas de medios o recursos para hacerlo —especialmente en materia de seguridad—; por la anulación de elementos esenciales del Estado social de derecho, como la independencia del poder judicial y el reconocimiento y la garantía de derechos humanos y libertades fundamentales y por la anulación de los recursos judiciales idóneos para la protección de tales derechos. En efecto, el gobierno propone reformas para limitar los alcances de las facultades de la Corte Constitucional, para restringir la procedencia de la acción de tutela —en concreto en casos de derechos eco-

nómicos, sociales y culturales¹⁵—, el otorgamiento de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares¹⁶, facultades permanentes para la detención de personas y la interceptación de comunicaciones sin orden judicial y la eliminación de la independencia del poder judicial frente al ejecutivo. Muchas de esas reformas se proponen a pesar de reiteradas recomendaciones internacionales dirigidas a no adelantar ese tipo de reformas¹⁷.

¹⁴ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos como marco de unión*, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, presentado a la Comisión de Derechos Humanos, documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

¹⁵ Artículos 42 a 76 de la Constitución Política de Colombia. Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos como marco de unión*, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, presentado a la Comisión de Derechos Humanos, documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

¹⁶ Contrariando las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el gobierno radicó ante el Congreso de la República el 23 de abril de 2003 un proyecto de acto legislativo que pretende otorgar facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares. Como respuesta al incumplimiento del Estado colombiano de las recomendaciones mencionadas, el director de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, el señor Michael Frühling, recomendó a los congresistas retirar ese proyecto de reforma constitucional por resultar contrario a las normas del derecho internacional de los derechos humanos. En el debate de 19 de mayo de 2003 la ministra de Defensa manifestó desconocer los compromisos adquiridos por el gobierno colombiano ante las Naciones Unidas y aseguró que cualquier compromiso que se hubiese hecho había sido adquirido sin el conocimiento del presidente de la república.

¹⁷ Organismos internacionales de derechos humanos han instado en varias ocasiones al Estado colombiano en los siguientes términos: “Que se abstenga de

Las reformas laborales, pensionales, fiscales y tributarias, y la reestructuración de las empresas públicas impulsadas durante el último año han tenido como consecuencia el desfavorecimiento de las condiciones de la población colombiana y de los trabajadores y la pérdida de porciones importantes del patrimonio público mediante los procesos de liquidación y privatización desarrollados. Dichas reformas se han fundamentado en los acuerdos suscritos por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional y han pasado por alto la obligación del Estado de garantizar de manera progresiva el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Otras reformas, como las del Sistema Nacional del Medio Ambiente, centralizan y tienden a la privatización de la gestión ambiental y a retroceder en los niveles de participación hasta ahora alcanzados. De esa manera, se desconoce la necesidad de enfrentar la inequidad y de respetar las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los convenios y recomendaciones de la OIT, así como los preceptos de derecho humanitario como fundamento para alcanzar la paz y el desarrollo sostenible.

El fracaso de los diálogos de paz adelantados durante el gobierno anterior produjo un giro hacia la guerra, que alcanza su realización con el comportamiento degradado de las guerrillas y paramilitares y con las políticas implementadas por el actual Gobierno. La solución política y negociada se aleja y hoy todos los protagonistas de la confrontación se encuentran en la lógica de la guerra sin medir los costos sociales, económicos, humanitarios, culturales y políticos para la población. Las intimidaciones, asesinatos y desplazamientos de autoridades locales, el desvío de recursos públicos, el constreñimiento violento a la voluntad política de los ciudadanos, son prácticas permanentes de guerrilleros y paramilitares y configuran también graves amenazas a los fundamentos de ese Estado social y democrático de derecho.

La guerra también se nutre de un ambiente internacional belicista, de internacionalización del conflicto y de un apoyo irrestricto del gobierno de los Estados Unidos a la política de “seguridad democrática”

del presidente Álvaro Uribe. Dicho apoyo se manifiesta en más recursos para la guerra interna, en el incremento de la presencia de asesores militares y en mayor injerencia en el conflicto local. En esa lógica, el gobierno plantea la “internacionalización del conflicto” y por consiguiente, favorece una intervención militar.

La política que se ha denominado de “seguridad democrática”, eje del Plan Nacional de Desarrollo, se fundamenta en la corresponsabilidad del Estado y la ciudadanía en materia de seguridad¹⁸, atenta contra la Constitución de Colombia y contraviene principios reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos. En esa política la población no se concibe esencialmente como acreedora de derechos, ni como destinataria de protección estatal, y es vista ante todo como un instrumento de la guerra. La militarización del Estado ha tenido como con-

adoptar leyes y otras medidas que limiten la eficacia o el alcance de la acción de tutela o que limiten el acceso a ese recurso judicial”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, 26 de febrero de 1999, capítulo II, G, párrafo 5). Igualmente, respecto a las políticas relacionadas con la seguridad y el orden público, se le llamó expresamente a “no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las Fuerzas Militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Recomendaciones 2003 para Colombia*, contenidas en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia año 2002, Bogotá, marzo 2003, literal C.

¹⁸ La política de seguridad y defensa del gobierno afirma: “La responsabilidad primordial de velar por los derechos y 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”. Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia, 2003, p. 17, párrafo 18.

secuencia la persecución de miembros de diversos sectores sociales, tales como sindicalistas, líderes sociales, organizaciones de mujeres, defensores de derechos humanos y población humilde de zonas con presencia guerrillera.

Si bien, en diversas oportunidades, el gobierno ha declarado que promueve una seguridad respetuosa de los derechos, lo cierto es que un eje fundamental de esta política es el desconocimiento de la distinción entre combatientes y población civil. El programa bandera del gobierno, que es la creación de una red nacional de informantes civiles, “bajo el control, la supervisión, y evaluación de los comandantes militares, policiales y de los organismos de seguridad del Estado”, es una manifestación evidente del desconocimiento por parte de aquel al mencionado principio¹⁹. El presidente Uribe ha declarado públicamente que él no cree que el principio de distinción entre combatientes y población civil tenga vigencia en Colombia.

A su juicio, todos somos combatientes en Colombia, no existe conflicto interno de carácter político y la población civil tiene no solamente el derecho sino la obligación de apoyar a la fuerza pública y de alinearse en torno a ella en calidad de combatiente. El respeto a la distinción entre combatientes y la población civil establecida por el derecho humanitario favorecería el respeto de los derechos de las personas civiles en el conflicto armado. Antes que ser un impedimento para el desarrollo de políticas estatales o un reconocimiento a grupos armados disidentes, ese principio genera obligaciones para todos los grupos armados —guerrillas, fuerza pública o paramilitares—, entre ellas la obligación de respetar a la población civil y de distinguirse de ella para que esta no resulte asumiendo las consecuencias de la guerra²⁰.

Este contexto ha generado que los diálogos de paz y la solución política negociada tengan un carácter residual o casi inexistente en la política del gobierno. Si bien con los grupos paramilitares se han iniciado negociaciones, estas son de carácter poco transparente. Por esa razón se dificulta controlar

públicamente que los miembros de grupos paramilitares, que eventualmente se desmovilicen, no sigan participando activamente, y en condiciones legalmente reconocidas en el conflicto armado interno, por ejemplo, a través de su vinculación a las redes de informantes o a los contingentes de soldados campesinos²¹.

Es además preocupante que el gobierno haya planteado estas negociaciones sin establecer garantías para que no haya impunidad para los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. El Decreto 128 de 2003, expedido por el gobierno, permite el otorgamiento de indultos a personas desmovilizadas por el simple hecho de dejar las armas y sólo exime de tales medidas a las personas que tengan un proceso en su contra por graves crímenes de derechos humanos y derecho humanitario. De esa manera, todos los autores de crímenes de derechos humanos y derecho humanitario con-

¹⁹ Presidencia de la República, Departamento de Planeación Nacional, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2003: Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, 2002, p. 36.

²⁰ De tal gravedad es la afirmación gubernamental al respecto, que la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se vio precisada a expedir un comunicado de prensa aclarando que, de acuerdo al derecho internacional humanitario, en Colombia existe un conflicto armado de carácter interno y es aplicable el principio de distinción entre población civil y grupos armados en conflicto. Igualmente, dicha agencia de Naciones Unidas llamó la atención sobre la importancia que tiene interpretar adecuadamente dicho principio con la finalidad de no dar lugar a dudas sobre la obligación de respetar el derecho humanitario por parte de los grupos armados, así como para impedir mayores riesgos a las entidades que desarrollan labores humanitarias. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comunicado de prensa, *Sobre la importancia del principio humanitario de distinción en el conflicto armado interno*, 30 de junio de 2003, www.hchr.org.co.

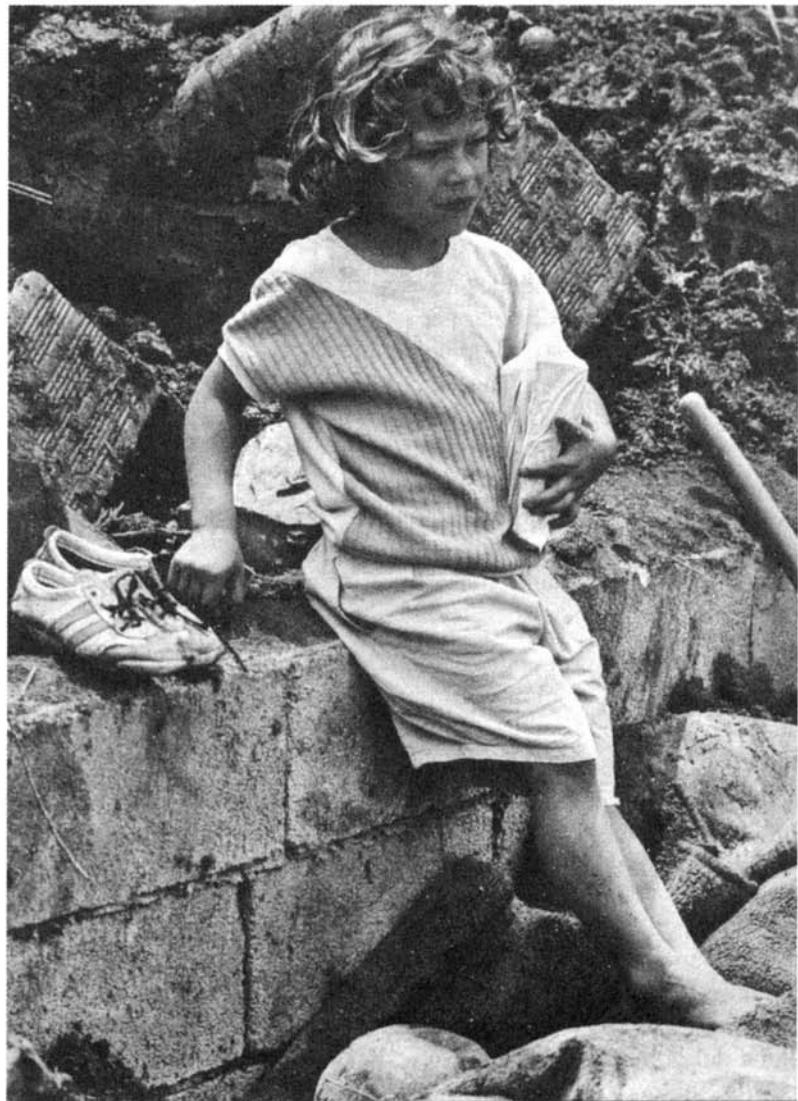
²¹ El vicepresidente de la república, Francisco Santos, ha dejado abierta la posibilidad de que los miembros de grupos paramilitares desmovilizados formen parte de la red de informantes. *El Tiempo*, “No a parás desmovilizados en Ejército”, enero 17 de 2003, pp. 1-3.

tra los que no haya proceso en curso —que representan la mayoría de los casos—, pueden ser objeto de indultos o amnistías²². Así, la política de reinserción pasa por alto la obligación estatal de garantizar el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario a la verdad, la justicia y la reparación. Además, el presidente ha anunciado que promoverá, a partir del próximo 20 de julio, una ley para dar libertad condicional a personas responsables de crímenes de lesa humanidad. En este contexto, la política de reinserción del gobierno se ha convertido en un instrumento para sustituir las negociaciones directas con las guerrillas y se ha transformado en una herramienta para fomentar la desvinculación individual y la delación, con las consecuencias de extensión del conflicto y no de su supresión²³.

La impunidad sigue siendo uno de los factores que más preocupa y favorece la continuidad de graves crímenes de derechos humanos y derecho humanitario. La actual Fiscalía ha desmontado los avances logrados en el pasado con la Unidad de Derechos Humanos, convirtiéndose en una causa más de impunidad²⁴.

También resulta esencial atender de manera seria y efectiva la catástrofe humanitaria que significa la inmensa cantidad de población que diariamente se desplaza en Colombia por causa del conflicto armado, por las fumigaciones aéreas de los cultivos de uso ilícito o por la acción de empresas que hacen prevalecer sus intereses económicos sobre la población que reside en los territorios en los que intervienen. El gobierno debe desarrollar políticas serias de prevención del desplazamiento forzado y del refugio, así como para el tratamiento de la población afectada por estos fenómenos y el retorno y restitución de sus haberes y propiedades.

Además, en el documento llamado *Una coalición mundial por la paz*²⁵, el Gobierno propone “detener la deformación de nuestra realidad frente a la opinión pública mundial”. Dicha afirmación en el contexto del conflicto y el ambiente de persecución existente en Colombia genera riesgos de una política dirigida a descalificar a las organiza-



²² El artículo 21 del Decreto 128 de 2003 establece: “No gozarán de ninguno de los beneficios señalados quienes **estén siendo procesados o hayan sido condenados** por delitos que de acuerdo con la Constitución Política, la ley o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, no puedan recibir esa clase de beneficios” (negrillas fuera de texto).

²³ En efecto, los artículos 9 y 10 del Decreto 128 de 2003 establecen beneficios por delación, suministro de información relacionada con las actividades de las organizaciones armadas.

²⁴ Al respecto, son reiteradas las recomendaciones de diversos órganos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano. Entre otras, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha dicho: “La Oficina recibió denuncias de casos de fiscales separados de sus

ciones sociales, de paz y de derechos humanos, por sus análisis de la realidad del país y sus denuncias de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario. También preocupa que, en ese mismo sentido, el gobierno afirme en su documento de Política de Seguridad y Defensa que “interesa al gobierno y a las ONG evitar el uso abusivo de las capacidades de estas organizaciones por parte de personas al margen de la ley, como ha sucedido en algunos casos, por fortuna excepcionales”²⁶. El tono aparentemente cuidadoso de esta observación no alcanza a ocultar plenamente la prevención prevaleciente dentro del gobierno contra las ONG y otras organizaciones sociales y populares que se evidencia en la persecución y encarcelamiento arbitrarios de varios de sus miembros.

En conjunto, la política gubernamental se fundamenta en el incumplimiento de acuerdos establecidos con la comunidad internacional en materia de derechos humanos y derecho humanitario, en el desconocimiento del principio de distinción entre combatientes y población civil, en la ausencia de la búsqueda de la solución política negociada y en la inexistencia de políticas dirigidas a enfrentar la inequidad y la exclusión como fundamento para la paz y la democracia en Colombia. Por consiguiente, la política del gobierno contribuye a lesionar más a la población civil, agravar la crisis humanitaria y de derechos humanos, y profundizar la inequidad social.

III. La cooperación que Colombia necesita

A. Criterios generales

Alcanzar la seguridad ciudadana es un propósito válido para cualquier gobierno. Sin embargo, la seguridad no puede entenderse como un objetivo contrario a la protección de los derechos humanos y a la consolidación de la democracia.

Acertadamente, la cooperación europea y canadiense hacia Colombia ha tenido como un eje esencial el respeto de los derechos humanos, del derecho humanitario y de las

estructuras democráticas. Igualmente, es de apreciar el papel positivo que han tenido las Naciones Unidas en el cumplimiento de esos propósitos. Por consiguiente, el gobierno debe dirigir sus acciones y sus políticas a atender sus recomendaciones, a no descalificar su trabajo y a prestar respaldo material y no meramente formal a la labor de las Naciones Unidas en Colombia.

Igualmente, llamamos la atención sobre la inconveniencia de la cooperación dirigida al fortalecimiento militar, porque en las condi-

cargos por decisión no motivada del fiscal general de la nación, entre ellos varios pertenecientes a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. El hecho de que varios fiscales de esa Unidad hayan sido removidos o trasladados parece haber debilitado su experiencia acumulada y la efectividad de las investigaciones, y cuestionado el compromiso institucional en la lucha contra la impunidad de violaciones de derechos humanos”. “El Alto Comisionado exhorta al fiscal general a establecer dentro de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía un grupo especializado en la investigación de los posibles vínculos de miembros de la fuerza pública con grupos paramilitares. Exhorta, asimismo, a los organismos de cooperación internacional a respaldar esta iniciativa”. “El Alto Comisionado solicita al Fiscal General asegurar y fortalecer la independencia de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía, garantizar la protección de sus integrantes y dotarla de los recursos necesarios para desarrollar las investigaciones a su cargo”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Doc. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párrafo 78; *Recomendaciones 2003 para Colombia*, contenidas en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia año 2002, Bogotá, marzo 2003, literal C.

²⁵ Documento presentado por el gobierno en la reunión preparatoria de la mesa de donantes de Londres, realizada el miércoles 25 de junio de 2003 y convocada por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁶ Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003, p. 18, párrafo 19.



ciones actuales promueve el enfrentamiento y la violación a los derechos humanos. En todo caso, cualquier cooperación militar debería estar condicionada a la verificación de que el gobierno y la fuerza pública estén respetando íntegramente las normas de derechos humanos y derecho humanitario y de que existan mecanismos judiciales para sancionar y prevenir los abusos que se puedan cometer.

B. Propuestas

Con fundamento en lo anterior, las organizaciones de la sociedad que suscribimos este documento proponemos:

1. Una cooperación para fortalecer la construcción del Estado social de derecho, el respeto integral a los derechos humanos y al derecho humanitario como estrategia para la búsqueda de la paz. En ese sentido, proponemos que la cooperación al gobierno colombiano se condicione al cumplimiento de las recomendaciones de or-

ganismos de derechos humanos de Naciones Unidas y del sistema interamericano y al respeto del Estado social de derecho. Para tal fin, la cooperación debería destinarse a fortalecer mecanismos de seguimiento del adecuado y oportuno cumplimiento de las recomendaciones.

2. Una cooperación para la búsqueda de la paz. Las organizaciones proponemos que la cooperación para la paz se dedique al apoyo de la formulación e implementación de una **política pública de paz**, que haga explícitas las estrategias y medidas para que la sociedad entera y todas las partes que intervienen en forma violenta en la confrontación, sean efectivamente convocadas y emplazadas para crear las condiciones y los escenarios adecuados de diálogo y negociación y tengan en cuenta la necesidad de fortalecer la facilitación de las Naciones Unidas y el restablecimiento de mecanismos de apoyo gubernamental internacional para la búsqueda de procesos de paz con las gue-

rrillas y condicionar su mantenimiento a la expresión de la sincera y seria voluntad de las partes.

Todas las negociaciones de paz que se adelanten deben ser públicas, incluir a la sociedad civil en la discusión de los modelos de negociación, con observancia de los principios de transparencia y verdad; así como fundamentarse en el respeto integral a los derechos humanos y el derecho humanitario como medio y como fin. Con la finalidad de hacer efectiva la obligación que tienen los grupos armados de respetar el derecho humanitario, también resulta indispensable la celebración de acuerdos humanitarios.

Proponemos el impulso a las experiencias regionales y locales de paz, de diálogos humanitarios, de participación ciudadana y pactación social que se encuentran en marcha tales como las asambleas constituyentes departamentales y municipales, los laboratorios de paz y las propuestas de la surcolombianidad. El apoyo europeo a los laboratorios de paz debería condicionarse a la prevención del desplazamiento forzado, a la garantía de la seguridad de la población, las organizaciones y sus líderes, así como al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales. Para su éxito, debería fundamentarse esa experiencia en el respeto de los derechos humanos y garantizar que allí no se implementen los programas de “soldados campesinos” e informantes, debido a que ocasionarían una profundización del conflicto y facilitarían los ataques a la población civil y el desplazamiento forzado de la población.

3. Una cooperación para superar la impunidad. La cooperación debe condicionarse a que el Estado colombiano garantice una investigación seria, independiente e imparcial de las violaciones de derechos humanos y derecho humanitario; a que se eliminen los vínculos que existan entre agentes estatales y miembros de grupos paramilitares; y a que se garantice la independencia y autonomía de la rama judicial.

Los diálogos que se adelanten con todos los grupos armados, incluyendo los grupos paramilitares, deben fundarse en el respeto y garantía de los derechos de las vícti-

mas y sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación en casos de graves violaciones de derechos humanos y al derecho humanitario. Igualmente, todas las políticas dirigidas a la reinserción deben tener como finalidad el desmonte de la guerra y no su transformación a través de la vinculación de personas reinsertadas a otros mecanismos de guerra, tales como las redes de informantes o los contingentes de “soldados campesinos”. Con la finalidad de verificar que dichas conversaciones se dirijan en tal sentido proponemos el establecimiento de un grupo de carácter internacional que vigile el proceso de negociación y que formule las recomendaciones que encuentre pertinentes.

4. Una cooperación para alcanzar una seguridad auténticamente democrática. Aspiramos a políticas de seguridad realmente democráticas que, por una parte, enfrenten a todos los actores violentos y, al mismo tiempo, estén encaminadas a garantizar que todas las personas vean satisfechas sus necesidades básicas. Una política de seguridad genuinamente democrática debe significar también que todas las personas tengan la certeza de que el Estado velará por garantizar sus derechos, preservando claramente la distinción entre combatientes y población civil. Las acciones militares para combatir a los actores armados deben limitarse al enfrentamiento de los combatientes y no orientarse a atacar y controlar a la población civil.

5. Una cooperación para responder a la crisis humanitaria. Toda cooperación en esta materia debe condicionarse a que exista una política de prevención del desplazamiento forzado seria y eficaz que proteja a las comunidades y que enfrente todas sus causas. Así mismo, debe basarse en el irrestricto respeto del derecho internacional de los refugiados.

Los países cooperantes podrían confluir en un esfuerzo común para apoyar el Plan de Acción Humanitaria que desarrolla Naciones Unidas ante la magnitud y el drama del desplazamiento forzado, como mecanismo complementario a la responsabilidad del Estado, así como apoyar el esfuerzo de la sociedad civil nacional e internacional para



prestar dicha asistencia. Además, dichos países deberían demandar del gobierno de Colombia plenas garantías para la operación humanitaria y para que las comunidades ejerzan el derecho a recibir la atención humanitaria. Dicha asistencia debe caracterizarse por su independencia y autonomía frente a los actores armados. En consecuencia, resulta indispensable que la fuerza pública no interfiera en la ayuda humanitaria.

6. Una cooperación para la protección y el fortalecimiento de los grupos étnicos, el campesinado y una reforma agraria. Proponemos que se incorpore una política seria para el sector agropecuario y, en especial, para la economía campesina, que garantice la seguridad y soberanía alimentaria y que busque la conservación y preservación de los territorios ancestrales de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, garantizando los derechos y cosmovisión de desarrollo de estas. Dicha política también debe tener en cuenta las propuestas de las organizaciones firmantes del Mandato Agrario. Se requiere de un reconocimiento po-

lítico del campesinado, la población afrocolombiana y los pueblos indígenas como sujetos de derechos específicos y actores sociales diferenciados, con identidad propia, para una justa retribución por su significativa e indispensable contribución al país. Igualmente, se deberían iniciar programas para la restitución de las propiedades agrarias expropiadas en desarrollo del conflicto armado.

7. Una cooperación que tenga en cuenta la perspectiva de género. Proponemos que la cooperación promueva la formulación de políticas públicas de atención para los distintos sectores de las mujeres organizadas y víctimas del conflicto armado en Colombia. Dichas políticas deben ser construidas desde un enfoque diferencial y positivo a favor de las víctimas, que reconozcan las necesidades particulares de los distintos grupos poblacionales y que garanticen justicia frente a las inequidades de género.

8. Una cooperación para el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. Proponemos que las políti-

cas de desarrollo estén fundamentadas en el diálogo con las comunidades, las autoridades locales y las organizaciones de sociedad civil. Las políticas para enfrentar el narcotráfico deben contemplar acciones dirigidas al reemplazo de las fumigaciones por proyectos de erradicación manual y la concertación con las comunidades de proyectos de desarrollo alternativo que tengan en cuenta las causas sociales que generan la proliferación de los cultivos de uso ilícito. En particular se deben implementar programas que beneficien a las más de 300.000 personas que están vinculadas al cultivo de hoja de coca y que no son delincuentes sino el lado más débil de la cadena. Proponemos la conformación de una comisión internacional de expertos que evalúe las políticas antidrogas y de desarrollo alternativo. Igualmente, se requiere de acuerdos de preferencias arancelarias para las comercializaciones de productos, con reglas de juego claras, democráticas y sostenibles para los campesinos y productores.

9. Una cooperación para el fortalecimiento de la sociedad civil. La democratización de una sociedad debe partir del fortalecimiento y la legitimación de la sociedad civil y el respeto a la diferencia. Respeto significa no estigmatización o descalificación de la labor de las organizaciones y grupos que expresan sus disidencias frente al gobierno. Además debe preservarse la cooperación bilateral directa con organizaciones de la sociedad civil, tales como organizaciones de paz, sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, de pueblos indígenas, de afrodescendientes, y las diferentes expresiones de la diversidad social y étnica del país, en tanto ellas desarrollan múltiples actividades para fortalecer las organizaciones y redes sociales.

IV. Mecanismo de seguimiento

Con la finalidad de hacer posible un proceso serio de diálogo en materia de cooperación, proponemos establecer un mecanismo de interlocución y seguimiento de este

diálogo que se caracterice por su permanencia y por el establecimiento de una agenda y un cronograma de discusión. Dicho mecanismo debe tener en cuenta los procesos locales y regionales de paz y democracia. De esa manera se puede contribuir a la construcción y fortalecimiento de la democracia regional y local, así como promover la participación ciudadana en los diferentes espacios de toma de decisiones públicas.

En conclusión, consideramos que el apoyo y la cooperación de la comunidad internacional son un aporte valioso e indispensable para la superación de la grave crisis de derechos humanos, derecho humanitario, social, ambiental y de democracia que vive Colombia. La comunidad internacional debe cuidar que su cooperación y sus valiosos esfuerzos no se despidan en el respaldo a políticas dirigidas a la internacionalización del conflicto y caracterizadas por el desprecio de la solución política negociada del conflicto, del Estado social de derecho, de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y del principio de distinción establecido por el derecho humanitario. La cooperación dirigida hacia Colombia debería fundarse en los acuerdos a los que han llegado los Estados reunidos en el seno de Naciones Unidas, es decir, el compromiso de los Estados de fundamentar la búsqueda de la paz y de la seguridad en el respeto integral de los derechos humanos y del derecho humanitario, empeñando por el respeto al principio de distinción entre civiles y combatientes, y en una solución política negociada.

Bogotá, julio de 2003

Jordi Borja
Sociólogo, Urbanista,
consultor internacional

Los derechos humanos, un desafío global

Jordi Borja

La globalización ya no es lo que era, o lo que pensamos en la década de los noventa lo que era o podría ser¹. Ni los optimistas ni los pesimistas, ni los neoliberales ni los críticos fuimos suficientemente lúcidos para apreciar lo que se nos venía encima. Este inicio de siglo es también el fin de la ingenuidad global. Hay que agradecer al actual gobierno de EE UU, precisamente el que lidera un presidente del cual hay razones serias para pensar que es una mezcla de idiota y fanático, con pulsiones criminales incontrovertibles al tiempo que es utilizado por intereses económicos tan poderosos como poco confesables, el que haya develado cruelmente la realidad de la globalización tal cual es hoy, y por ahora no conocemos otra.²

Pensar el mundo actual a partir de la dicotomía entre excluidos e incluidos, propia de la visión crítica o pesimista de la globalización, sin ser incorrecta no parece la mejor manera de entenderlo. ¿Los iraquíes o los palestinos son excluidos? Más bien ocupados, oprimidos, pero no excluidos. ¿Los pueblos más pobres y atrasados acaso no sufren por estar globalizados, por ejemplo para la utilización de la mano de obra infantil



y aparecen como excluidos por no ser demanda solvente para los mercados, por ejemplo de los medicamentos? Los inmigrantes, sin derechos ni papeles, son excluidos o ejército de reserva de mano de obra barata y sobreexplotada? Los globalizadores excluyen pueblos y territorios solo aparentemente, como hizo el capitalismo salvaje primero con las masas populares expulsadas de las zonas rurales y luego con las colonias, sin olvidar las diversas formas de esclavismo³.

¹ Esta temática se desarrolla en un libro de próxima aparición, *La ciudad conquistada*, Jordi Borja, Alianza Editorial, 2003.

² Además de las bibliografías citadas, ver los siguientes documentos: Charte Européenne de la Citoyenneté (1996), la Charte Urbaine Européenne (1993), la Charte Européenne des femmes dans la Cité (1994), sobre la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) y el Informe sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Porto Alegre (Observatorio DESC, Barcelona, 2003).

³ Harvey, D. (2003).

Tampoco es ahora muy útil pensar la globalización como una redistribución de cartas a nivel mundial en la que pueblos y territorios tienen una nueva oportunidad para situarse y conquistar algunas posiciones o nichos ventajosos. ¿Las ciudades europeas mediterráneas, como Barcelona, que han apostado por hacer de este mar un lugar de intercambio económico y cultural privilegiado cómo se podrán resituar después de las dos guerras del Golfo y de la ocupación norteamericana? ¿Las secuelas de la guerra del 2003 no afectarán, por ejemplo, a las posibilidades de reposicionarse en los mercados internacionales de países tan potentes como Francia y Alemania?⁴

La globalización hoy no es solamente un proceso económico-financiero y cultural-comunicacional propiciado por la revolución digital. Es también una realidad político-militar imperial, una dominación ejercida por el gobierno de la única superpotencia existente, que hoy no tiene contrapeso alguno y que ha unido una cruzada mesiánica a la realización descarnada de los negocios por parte de grupos económicos multinacionales.

Ante esta realidad la tendencia que puede manifestarse más espontáneamente es la de la reacción defensiva, proteccionista, aislacionista, que encontrará en los valores “nacionalistas”, “localistas”, “identitarios” o “indigenistas” sus bases de cohesión y legitimación. Una reacción que parece tan lógica como inevitable en muchos casos y que hoy se expresa, entre otras formas, en la crisis de legitimidad de los gobiernos estatales y de los partidos políticos⁵.

No deben desmerecerse los aspectos positivos y renovadores de estas reacciones que como ya hemos visto antes revalorizan territorios y colectivos sociales, tanto en ámbitos urbanos como regionales. Aunque también son propicias a la recuperación de valores culturales y formas de poder anacrónicos y escasamente democráticos y



Collage: Mauricio Suárez Acosta

estimulan en ocasiones actitudes xenófobas o racistas. Y, sobre todo, no nos parecen suficientes para afrontar los efectos perver- sos de la globalización unilateral actual.

La globalización imperial-capitalista nos plantea el desafío intelectual de revalorizar, reconstruir y ampliar el universalismo demócratico que pugna por ser cultura común de la humanidad desde el siglo XVIII hasta nuestros días. No se trata de inventar ni de repetir fórmulas eurocentristas, o de maqui-

⁴ Borja, J. (2003).

⁵ Castells, M. (2003). Ver también sobre legitimidad política e identidad territorial.

llar el *American way of life* como los Macdonalds se maquillan con algunos productos típicos del lugar. La cuestión es renovar la cultura de los derechos humanos, definir unos valores básicos como horizonte común posible de la humanidad y hacer todo lo necesario para que se formalicen en los marcos jurídicos internacionales, estatales y locales o regionales.

Aunque no sea el tema específico de este texto nos permitimos seguidamente apuntar siete líneas de desarrollo democrático de los derechos humanos en la globalización que en gran parte se inspiran en la reflexión de un grupo de trabajo del Institut de Drets Humans de Catalunya⁶.

a) Los elementos básicos de la vida, definidos desde la Edad Antigua, parecen hoy más necesarios que nunca: el agua, el aire, la tierra y el fuego (la energía). Estos bienes, en el marco de la globalización, deben ser de propiedad pública, no ser objeto de comercialización, y su acceso debe estar garantizado a todos los habitantes del planeta. Lo cual supone:

- la socialización del suelo (sin perjuicio de que se pueda arrendar para usos específicos como el agrícola o para cooperativas de vivienda)
 - la propiedad pública del agua, gestionada por agencias internacionales independientes, y su distribución gratuita para la cobertura de las necesidades básicas (y la venta para otros usos)
 - la protección de la calidad del aire, prohibiendo la venta del derecho a contaminar, por medio de agencias internacionales con capacidad de gestión y de sanción
 - la socialización de la propiedad de todas las empresas productoras y distribuidoras de energía y el acceso a la misma de la población mundial con los mismos criterios que el agua.
- b) El derecho a la justicia, a la seguridad y a la paz para todos los pueblos e individuos.

viduos. Supone combinar el acceso universal a tribunales internacionales y la potenciación de todas las formas de justicia local (incluida la mediación, conciliación, arbitraje, juicios por equidad, etc). La seguridad y la paz deben estar garantizadas internacionalmente por or-

⁶ EL grupo de trabajo sobre derechos emergentes del IDHC se ha constituido para elaborar una propuesta de Dialogo por encargo del Forum Universal de las Culturas (Barcelona 2004). Este grupo esta presidido por el director del IDHC, José Manuel Bandrés y por Victoria Abellán, Jordi Borja, Victoria Camps, Ignasi Carreras, Montserrat Minobis, Daniel Raventós, Xavier Vidal Folch y Joan Subirats, siendo Rosa Bada la secretaria técnica del grupo.



Collage: Mauricio Suárez Acosta

ganismos del sistema de las Naciones Unidas y las acciones unilaterales de intervención por la violencia o la coacción deberán ser impedidas o sancionadas.

c) La protección y el desarrollo de los derechos individuales y colectivos es posiblemente una de las cuestiones más complejas puesto que en nuestra época por una parte los valores universales (más o menos formalizados en cartas y tratados) son más actuales que nunca y en ellos se expresa la progresiva valoración de las libertades, derechos y autonomías personales, que corresponde a la nueva complejidad de las sociedades urbanas y a la personalización o individualización de la vida social. Por otra, la globalización genera una reacción revalorizadora de las identidades nacionales y, como ya dijimos, de las locales y regionales especialmente (véase Box sobre la crisis de legitimidad política). Las sociedades locales hoy, para complicar más la cuestión, tienden a ser multiculturales, lo que produce una compleja imbricación de los derechos individuales y los colectivos.

Solamente la formalización jurídica de los valores universales podrá permitir disminuir lo que son diferencias culturales de comportamientos atentatorios a los derechos individuales. Las democracias del siglo XXI son necesariamente plurales y los ordenamientos legales (estatales o supraestatales) deben garantizar los derechos culturales y políticos, incluidos la auto-determinación o el autogobierno de cada colectividad. Pero paralelamente deben protegerse los derechos individuales de todas las personas que habitan un territorio, sea cual sea la identidad cultural dominante y la organización política peculiar del mismo.

d) La igualdad de todas las personas que habitan un territorio requiere políticas positivas respecto a las personas que históricamente sufren discriminaciones de algún tipo, en especial las mujeres. La igualdad de género es un valor universal que no admite hoy que se cuestione. Así mismo, las políticas públicas, las

normas legales y las pautas culturales deben posibilitar la igualdad real de las personas “ancianas” y de los niños. En este caso consideramos que el niño debe ser sujeto pleno de derechos desde su nacimiento, sin perjuicio de la protección tutelar que pueda ejercer la familia durante su infancia.

e) Los territorios y las colectividades humanas que los habitan tienen derecho al desarrollo, a permanecer en el lugar donde tienen memoria, vínculos y proyectos, a progresar según sus valores y las formas de vida que elijan. Aunque sean comunidades más pobres o más marginales respecto a los centros de poder. La globalización, como el viejo imperialismo, en vez de facilitarles medios adecuados para ello tiende a destruir sus recursos materiales y culturales, a romper su cohesión interna y a provocar procesos disolutorios.

Ante todo hay que proclamar el derecho a la seguridad alimentaria, a la protección de la producción propia, a la garantía de acceso para todos a una producción diversificada y una dieta suficiente, a la libertad de exportación y a la supresión de aranceles (mucho más importante y justo que las “ayudas al desarrollo”). El derecho a la salud, a la protección frente a las hambrunas, las catástrofes y las epidemias, a la seguridad frente a la violencia, son derechos individuales y colectivos, globales y locales. Deben ser espardidos y protegidos en los ámbitos locales, pero también garantizados en los globales. Por ejemplo: el control público de la industria farmacéutica debe ser global para que se pueda disponer de productos genéricos a nivel local y también para garantizar el desarrollo de la investigación para atender a enfermedades que aquejan a poblaciones poco “solventes” (malaria, tuberculosis, del sistema digestivo, etc.). El mismo razonamiento se puede aplicar al desarraigo y a la violencia causados por conflictos locales (con causas y actores globales, como ocurre ahora en África).

Así mismo, la preservación del entorno físico y cultural (que no sea un obstáculo para un progreso beneficioso para todos) del territorio es una garantía de futuro. Criterios similares deben aplicarse a territorios y colectividades enclavados en países desarrollados que sufren a la vez procesos agresivos y de abandono o relegación de los entornos.

f) Los inmigrantes y otras poblaciones que sufren discriminación o marginación, especialmente las personas desocupadas o sin recursos económicos monetarios, deben ver reconocidos sus derechos mediante políticas activas de integración, mientras que ahora acostumbra a ser lo contrario. Son víctimas muchas veces de procesos globalizados respecto a los cuales no tienen posibilidad de defenderse y que provocan su emigración o su desempleo.

En relación inmigrante es preciso garantizar algunos derechos básicos que ahora les son negados: la libre circulación, la igualdad político-jurídica en el país en el que fijen la residencia, el mantenimiento de su identidad cultural al tiempo que se facilita su inserción socio-cultural. Es el reconocimiento para cada persona del derecho a sobrevivir y a mejorar, a forjarse un proyecto de vida. El derecho al cambio es también un derecho humano.

La población sin recursos económicos o sin empleo debe recibir siempre un “salario ciudadano” así como promover su inserción en programas de formación continua o de apoyo a pequeños emprendimientos. Se puede discutir si el salario ciudadano debe generalizarse a todo la población o no, o si debe vincularse a participar en tareas sociales, pero no parece posible proclamar libertades y derechos para todos si una parte de la población no tiene recursos económicos que le proporcionen a la vez medios elementales de vida y autonomía individual.

g) El derecho a la información. La globalización supone un enorme movimien-

to de informaciones en todas las direcciones pero las que muchas veces afectan a la mayoría de las poblaciones del mundo no les son accesibles. Las organizaciones sociales y cívicas de todo tipo, los centros de estudios y de investigación, los sindicatos y cooperativas, etc., deben poder acceder a las informaciones políticas, financieras o culturales que ahora están reservadas casi siempre a minorías de poder económico o político. Las actuales tecnologías de comunicación lo permiten, los privilegios de los gobiernos y de los grupos económicos lo impiden.

Si me permiten una licencia, nos parece que sería una buena iniciativa estimular a la humanidad a inventarse causas que se convirtieran en derechos. El derecho a ser diferente, el premio a la originalidad, el derecho a la tranquilidad de espíritu, o a que te dejen en paz, el derecho a no reunirse. Y el derecho a ser felices o a hacer la revolución. La que más guste, la que más les guste. (Un texto no es serio si el autor se lo toma muy en serio).



Collage: Mauricio Suárez Acosta

Bibliografía

- AZNAR, Guy; CAILLE, Alain; LAVILLE, Jean-Louis; ROBIN, Jacques; SUE, Roger. *Vers une Economie plurielle. Un travail, une activité, un revenu pour tous*, Syros, París, 1997.
- BODEMER, Klaus; CORAGGIO, José Luis; y ZICCARDI, Alicia, *Las políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo*, Documento Base para la creación de la Red-Urbal N° 5, "políticas sociales urbanas", Municipalidad de Montevideo-Unión Europea, 1999.
- BORJA, Jordi, "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía", en *Por una ciudad comprometida con la educación*, Volumen 2, Institut d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1999.
- BORJA, Jordi; DOURTHE, Geneviève; KLECK, Veronique; PEUGEOT, Valérie, *La ciudadanía europea*, Edit. Península, Barcelona, 2001.
- CARRION, Fernando y WOLLRAD, Dörte (Compil.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Flacso-Ecuador, Quito, 1999.
- Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la ciudad*, Saint-Denis, 18 de mayo de 2000.
- Charte Européenne de la Citoyenneté*, Maison Grenelle, París, 1996.
- CHEMILLIER-GENDREAU, Monique, *Le droit dans la mondialisation. Actuel Marx*, Presses Universitaires de France, 2001.
- CHOMSKY, Noam; COMAS D'AGEMIR, Dolores, et al., *Los límites de la globalización*, Ariel, Barcelona, 2002.
- Cooperació, *III Forum de drets humans*, Barcelona, mayo de 2001.
- CORAGGIO, José Luis, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999.
- DÍAZ; Salazar (Ed.), *Justicia global. Las alternativas de los movimientos de Porto Alegre*, Prólogo de I. Ramonet, Icaria-Intermón/Oxfam, Barcelona, 2002.
- FONT, Núria, *Democràcia i participació ciutadana*, Barcelona, Fundació J. Bofill, 1998.
- FONT, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001.
- GENRO, Tarso; DE SOUZA, U., *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.
- GENRO, Tarso, *Crisis de la democracia*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2003.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION, *Construyendo la ciudad con la gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*, Habitat International Coalition, México, 1998.
- HARVEY, David, *Espacios de esperanza*, Ediciones Akal, 2003.
- MERINO, A., *Desde la proximidad democrática*, Edit. Serbal, Barcelona, 2003.
- NUSSBAUM, Martha, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Observatorio DESC, *Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales de Porto Alegre*, Barcelona, 2003.
- PAJARES, Miguel, *La inmigración en España. Retos y propuestas*, Icaria, Barcelona, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam, et al., *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.
- RAVENTÓS, Daniel, *El salario ciudadano*, Ariel, Barcelona, 2000.
- RODRÍGUEZ, Alfredo; Winchester, Lucy (eds.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Sur, Santiago, 1997.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T., *Las democracias participativas*, Hoac, Madrid, 1995.
- SASSEN, Saskia, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2001b, (1996).
- SUBIRATS, Joan, *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.
- VIVERET, Patrick, *Reconsidérer la richesse sociale*, Secrétaire d'Etat à l'Économie Solidaire, Paris, 2002.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, París, 1997.
- ZAPATA-BARRERO, R., *Democracia y ciudadanía*, Anthropos, Rubí, 2001.
- ZIMMERMAN, J., *Civic Strategy for Community Empowerment*, National Civic.

* Clara Rocío Rodríguez P.
Candidata al Doctorado en Ciencia Política
en la Universidad de Sofía, San Clemente de Ojred

Defender, profundizar y ensayar la democracia en Colombia

Clara Rocío Rodríguez P.*

Uno de los fenómenos políticos más importantes de la última mitad del siglo XX fue la expansión de la democracia en el mundo. Hoy por hoy la promoción, mantenimiento, defensa y consolidación especialmente del modelo de democracia liberal se han convertido en propósitos prioritarios dentro de la agenda de la comunidad internacional. Como con la caída de los regímenes comunistas de Europa Centro-Oriental, cayó también el único modelo ideológico alternativo y con pretensiones de universalidad, no existe en la actualidad, al menos para las sociedades occidentales y complejizadas dentro de las que nos contamos, otra posibilidad diferente a la democracia para la conformación del gobierno, la toma de decisiones públicas y la gestión de proyectos de convivencia colectiva.

Sin embargo, si incluso en las más antiguas e institucionalizadas democracias la operación de este modelo muestra muchas limitaciones y genera desconfianza entre los ciudadanos, qué no pasará en Colombia, donde el funcionamiento de la democracia ha sido deficiente y donde al lado de una larga experiencia histórica en la materia, el régimen ha mantenido fuertes rasgos de autoritarismo, acompañados de recurrentes crisis, de violencia y, en general, de una situación en donde o bien los principios, normas e instituciones de la democracia están deforma-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

dos, o bien no parecen ser el marco que proporciona normas, valores y patrones de comportamiento que el conjunto de la sociedad tome como referencia para sus actuaciones.

En este sentido en nuestro país la democracia liberal y representativa está doblemente desacreditada y, al menos por el momento, muy pocos colombianos apostarían a que por esta vía sea posible acercarse a canalizar los conflictos y a modificar la crítica situación actual. Así parece al menos verificarlo el hecho de que la opinión pública haya mostrado su disposición a experimentar alternativas de mano dura, sin importarle que bajo el manto global de la lucha contra el terrorismo y la defensa de la democracia, se escondan altas dosis de autoritarismo, que incluso desde la propia política gubernamental atentan contra previos logros y avances en materia de institucionalidad democrática.

Asumiendo como válida para Colombia la idea de Bobbio (1997) en el sentido de que la paradoja actual de la democracia está en que sus “promesas incumplidas” sólo se pueden solucionar con más democracia, a continuación se presentan algunas reflexiones sobre elementos de la democracia liberal y representativa que serían importantes de considerar en Colombia si lo que se busca es que a pesar de las restricciones en los parámetros y las condiciones vigentes, nuestra democracia sea **pensada e intentada** de la mejor manera posible. Los elementos conceptuales y analíticos que se ofrecen tienen entonces el objeto de propiciar el debate sobre nortes generales hacia dónde deberían orientarse acciones para fortalecer y mejorar la calidad de la democracia colombiana.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

Se intenta sustentar que a pesar de las innumerables limitaciones de nuestra democracia y a pesar también de que en la coyuntura actual el péndulo se haya movido hacia el autoritarismo, sólo en el marco de una institucionalidad, unas prácticas y unos valores democráticos, Colombia podrá dar una salida de largo plazo a los conflictos que padece y contar con los mecanismos de convivencia colectiva que hoy parecen inexistentes. Ahora bien, es claro que una democracia que cumpla estas condiciones es una democracia muy diferente a la que hemos vivido hasta el momento, lo cual hace los retos aun mayores: hay que persistir en el intento de profundizar la democracia en Colombia (lo que en algunos

casos implica incluso ensayar algo que no conocemos) en una situación donde el legado que recibimos en materia institucional, cultural, ideológico, etc., no es del todo favorable a ese propósito.

Una valoración de la democracia en Colombia

Lo primero que hay que hacer para realizar un balance medianamente objetivo de la democracia colombiana es poner distancia con posturas extremas que no solo no responden a la realidad sino que conducen al radicalismo y la confrontación. Aquellos que se aferran ciegamente a la defensa a ultranza de unas instituciones democráticas que funcionan deficientemente y con escasa legitimidad, no ayudan a entender nuestra democracia ni a aportar propuestas sobre cómo fortalecerla. Tampoco lo hacen quienes siguen considerando que la democracia colombiana es puramente oligárquica y que sólo será aceptable cuando haya cambios radicales en

materia política, social y económica, cambios que, de otro lado, la violencia ligada a estas posiciones tampoco contribuye a lograr. Menos es una opción a considerar, finalmente, la de aquellos que actuando por fuera de las normas del Estado de derecho, justifican acciones armadas atroces y violatorias de derechos humanos como un proyecto político de defensa de la democracia.

Puede resultar más adecuado entonces tomar como base algunas nociones de democracia y tenerlas como referencia para valorar nuestro caso y para ubicarlo en un contexto mundial más amplio. Especialmente útiles a este respecto pueden resultar nociones que han sido construidas con base en lo que se ha observado que ocurre en democracias realmente existentes. Al considerar variables políticas de carácter empírico, observables y medibles, estas nociones son en general aceptadas en el ámbito internacional tanto en términos políticos como académicos. Se acoge la idea de que la democracia perfecta o totalmente desarrollada no existe en ningún lugar del mundo y que por tanto hay que diferenciar entre “la democracia como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal” (Dahl, 1971:19). La reflexión que realizamos se ocupa principalmente de examinar estos convenios institucionales que dan soporte a los regímenes democráticos.

La democracia colombiana no queda, en general, muy bien parada, cuando se la somete a un juicio que tenga como referencia las nociones de democracia electoral, democracia liberal y poliarquía (Rodríguez, 2003)¹. Como en el marco de este artículo no es posible desarrollar extensamente esta afirmación, vale la pena hacer una breve referencia a la valoración que otorga a Colombia la entidad que en la actualidad proporciona “el mejor, más sensible y objetivo indicador empírico disponible” a nivel mundial sobre la democracia liberal (Diamond, 1997: 24). Se trata de la clasificación elaborada por Freedom House, según la cual Colombia es un país “parcialmente libre”².

No es difícil suponer las razones de esta valoración internacional: al incremento en la cantidad de territorio nacional bajo control de fuerzas no democráticas y de elementos criminales, que es calculado en cerca de un 40% del total, se suma el alto nivel de violaciones humanas atroces cometidas por todas las partes en conflicto. Como otras entidades internacionales, Freedom House constata que Colombia es uno de los países más violentos en el mundo, donde es peligroso ser sindicalista, activista de derechos humanos, indígena, periodista o juez. A esto se suma la desprotección de la población civil de zonas de conflictos, que se ve obligada al desplazamiento forzado. En relación con los derechos políticos, Freedom House señala expresamente que existen limitaciones en la participación de votantes y candidatos debido a la violencia política, a la creencia generalizada de que las elecciones son corruptas y a la incapacidad real del gobierno para proteger a los ciudadanos. El aumento de la actividad paramilitar y la incapacidad del gobierno de

¹ El artículo citado constituye una síntesis de mi tesis de maestría (2002), “El bloqueo y el deterioro de la democracia colombiana: un estudio exploratorio”, Universidad Internacional de Andalucía, maestría en ciencia política iberoamericana). Allí analizo y aplico al caso colombiano diversas conceptualizaciones de la democracia. Muchas de las afirmaciones aquí planteadas son sustentadas en detalle, con cifras y soporte bibliográfico, en dicha tesis.

² La escala utilizada por Freedom House desde 1973 se elabora con base a la asignación de puntajes tanto a los derechos políticos como a las libertades civiles, que en general recogen el conjunto de variables de lo que se considera como democracia liberal. Estos puntajes van, en cada caso, de uno a siete puntos, siendo uno la medida que se acerca a un mayor grado de libertad. Con base a esta medición cada país recibe una calificación que va de 2 a 14. El promedio de ambas calificaciones define las categorías de países “Libres” (L), con un puntaje de 2.5 o menos; “Parcialmente libres” (PL) con puntajes entre 3 y 5, y “no libres” (NL) aquellos que obtienen una calificación entre 5.5 y 7. Colombia ha pasado de 2.3 en el período 1972-73, primero para el que existe información a nivel mundial, a 4 en el período 2001-2002.

combatir efectivamente la corrupción son mencionados en el último reporte como los principales fenómenos que hacen que Colombia mantenga la tendencia negativa.

Ahora bien, si consideramos una dimensión histórica de más largo plazo, tres conclusiones pueden ser resaltadas con respecto a la democracia colombiana. En primer término el elemento de continuidad que se expresa no sólo en la antigüedad y permanencia de normas y prácticas democráticas de carácter republicano y liberal, sino en el hecho de que regímenes considerados como autoritarios (i.e. fascismo, nazismo, dictaduras militares, estados burocráticos – autoritarios, regímenes comunistas, etc.) han sido mínimos y no han mostrado ni la intensidad ni la duración conocida en otros casos. Tanto es así que la única clara dictadura militar del siglo XX, la del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957, contó en su momento con amplio apoyo civil al percibirse como una salida a la Violencia y cayó también cuando este apoyo civil desapareció.

La importancia de este elemento de continuidad radica en que pese a las limitaciones y deficiencias que puedan señalarse, contamos con un legado normativo e institucional y con una serie de prácticas, valores y concepciones sobre la democracia que dan la base negativa y positiva desde la cual pensar cualquier intento de reforma. Para mal o para bien los colombianos no podemos hacer tan claramente como lo han hecho ciudadanos de otros países el contraste entre un régimen autoritario y una democracia. Esto tiene que ver con la segunda característica que se quiere destacar a continuación.

A pesar de la continuidad mencionada, los “acuerdos institucionales” que soportan la democracia colombiana se acercan poco a cualquier ideal de democracia, es decir que, parafraseando a Dahl, constituyen un modo bastante “imperfecto” de aproximación al ideal. El régimen político que los colombianos hemos conocido es una especie de híbrido, donde prácticas democráticas conviven con innegables rasgos autoritarios: así, al lado de la realización constante de elecciones, se mantiene la violación también constante de

derechos humanos. El respeto al constitucionalismo y la división de poderes coexisten con el ejercicio de prácticas de excepción que terminan privilegiando la autoridad del ejecutivo, y por esta vía permitiendo recortes en las libertades civiles y fortaleciendo la autoridad militar. Aunque se establezca el derecho a la competencia política, este no ha sido garantizado a muchos sectores: no suele ocurrir frecuentemente que en una democracia se asesine e incluso exterminie masivamente a militantes y líderes de toda una colectividad política, como acá ha sucedido con la Unión Patriótica y con otros líderes de izquierda, y que todo siga como si nada hubiera pasado.

En tercer lugar, fenómenos propios de la forma como en la práctica opera la democracia, tales como el peso del clientelismo en nuestro sistema político, la falta de partidos representativos y las irregulares relaciones que se establecen entre el ejecutivo y el legislativo para buscar gobernabilidad, deforman de hecho varios principios básicos del régimen representativo, que en últimas son los que garantizan que el gobierno elegido tenga una orientación hacia la búsqueda del bien común o hacia la canalización y procesamiento de demandas colectivas de la sociedad³. Así por ejemplo, no es lo predominante en Colombia que las decisiones públicas tomadas por los gobernantes tengan como principal referencia la satisfacción o el bienestar de los electores, bajo el supuesto de que sólo mediante este mecanismo se garantizarán la reelección y la continuidad en el ejercicio de gobierno. La posibilidad de reproducción clientelista ha sustituido este principio, ha viciado toda la práctica política

³ Queremos entender los principios del gobierno representativo en el sentido en que lo hace Manin: “no como abstracciones o ideales, sino como ideas que se traducen en prácticas (o en la prohibición de ciertas prácticas) concretas y precisas”. (La cita anterior y algunas ideas que mencionaremos sobre el gobierno representativo han sido tomadas de un texto de Manin, que desafortunadamente él pide no citar. Sin embargo el artículo en mención fue traducido del libro *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Levi, París, 1995).

y ha limitado los eventuales efectos de las políticas públicas. A su vez, tampoco en Colombia el Congreso ha cumplido el papel de someter a una amplia discusión todo tipo de propuestas públicas y buscar que la decisión última que se tome sea fruto del consenso y la aprobación de la mayoría. En este caso, el espacio de discusión pública ha cedido su papel a favor de prebendas recibidas del ejecutivo, siendo en muchas ocasiones las componendas y los intereses privados los que tienen mayor peso a la hora de tomar las decisiones que nos afectan a todos.

Una concepción normativa de la democracia

Lo mencionado anteriormente ya da una idea de temas y problemas que deben tenerse en cuenta si lo que se pretende es fortalecer la democracia. Sin embargo, para tener un norte un poco más amplio, puede resultar útil considerar una noción como la de la consolidación democrática. Al ser esta una concepción ideal o normativa, permite no solo hacer más gráfica la distancia entre nuestra realidad y lo que otras democracias políticas han alcanzado, sino proporcionar elementos sobre el “deber ser democrático” que podrían ser útiles para la acción política⁴. Este concepto incluye todas las formas de democracia enumeradas anteriormente, pero además exige otro tipo de condiciones más profundas, sostenibles y permanentes en el tiempo. La definición de Elster, *et al.* (1998: 247) que transcribimos a continuación, recoge bien varios aspectos que en general son considerados por otros teóricos del tema. Para estos autores la consolidación democrática “significa ante todo una condición en la cual el conflicto es limitado y contenido dentro de un marco de reglas reconocidas y obligatorias. En lugar de exclusión y violencia llevada a cabo entre enemigos, la consolidación es una situación en la cual prevalece el reconocimiento mutuo, el conflicto civilizado y el compromiso entre oponentes. Consolidación significa que existe una forma reconocida disponible para reconciliar o hacer llevadero cualquier elemento de con-



⁴ Precisamente este carácter normativo ha convertido a la noción de consolidación democrática en objeto de críticas y debates. Se le cuestiona que al proponer un modelo a seguir derivado de lo que pasa en realidades del cuadrante noroccidental del planeta donde la democracia funciona más adecuadamente, termina velando la comprensión de los casos en donde esto no ocurre y suponiendo que los fenómenos propios de estos casos son sólo desviaciones u obstáculos superables. Aunque en general comparto esta crítica en lo que tiene que ver con el análisis de realidades políticas, creo que en Colombia es sano ampliar el debate reflexionando sobre aquellas concepciones que puedan presentársenos como nortes o utopías probables. Lo anterior no obstante para reconocer que cualquier norte que se acoja debe partir de la comprensión de las condiciones propias y, especialmente de aquellas instituciones e interrelaciones “informales” que funcionan paralelamente a las instituciones “formales” de la democracia.

flicto. Los actores se abstienen —o son efectivamente desmotivados— de desafiar las reglas de acuerdo a las cuales el conflicto debe ser resuelto, a la vez que agentes dentro de esferas institucionales reconocidas se encuentran dotados con derechos y recursos que les permiten practicar su autonomía. (...) Consolidación es equivalente a la rutinización del conflicto y a la pluralización de esferas. Para poner esto en términos negativos se puede decir que si la consolidación es alcanzada, nadie apela a ‘causas sagradas’ o a ‘razones elevadas fundamentales’ para sostener que estas son más válidas que las reglas existentes; y nadie traspasa las líneas de demarcación definidas para diferentes esferas sociales”.

Resulta obvio que el caso colombiano constituye una situación contraria a la que prevé la consolidación democrática. La incapacidad para controlar la violencia y la inexistencia de mecanismos adecuados y socialmente aceptados para solucionar diferente tipo de conflictos es quizá la evidencia más importante de esta situación⁵. Conociendo lo anterior y con la mente puesta en Colombia, resulta prudente revisar los argumentos proporcionados por los teóricos para afirmar que desde la democracia se puede controlar el conflicto.

El potencial de la democracia para canalizar los conflictos

Para Elster, *et al.* (1998) existen tres tipos principales de conflictos: distribucionales, ideológicos o políticos y de identidad, siendo los dos primeros los que mejor pueden ser canalizados a través de los acuerdos, normas e instituciones provistos por la democracia. Resulta curioso y hasta sospechoso saber que estos conflictos, son precisamente aquellos que la sociedad colombiana no ha logrado resolver. Esta es otra dimensión desde la cual también se puede cuestionar la calidad de la democracia colombiana⁶.

Según los investigadores citados, los *conflictos distribucionales* se refieren a enfrentamientos en torno a bienes divisibles, como la distribución de ingresos o el manejo

de recursos. En general estos conflictos expresan intereses socioeconómicos o de clases y dividen a las partes en torno a recursos que un lado tiene y el otro no, pero que desea. Aunque suelen ser conflictos intensos, usualmente es posible encontrarles soluciones estables. El hecho de que se refieran a bienes o recursos y el que las partes se encuentren en dependencia mutua permite encontrar un punto de negociación en el cual partir las diferencias, ya que los actores involucrados aceptan que pueden entenderse en el marco de un juego cooperativo interclases. Los conflictos distribucionales son, en opinión de estos autores, los más fáciles de procesar a través de las maquinarias institucionales del capitalismo democrático y a través de mecanismos tales como demandas, amenazas, regateos, negociaciones, compromisos, etc.

⁵ Aunque la realidad cotidiana al respecto es contundente, no sobra recordar algunas de las cifras alarmantes que nos ubican en los peores lugares del mundo en cuanto a niveles de violencia: 20 muertos diarios, un secuestro cada cuatro horas y 970 desplazados cada 24 horas, fueron los promedios alcanzados durante el tiempo que duró el proceso de paz promovido por el gobierno de Andrés Pastrana Arango (*El Tiempo*, 6 de enero y 24 de febrero de 2002). De otro lado, hay que recordar también que los bajos niveles de efectividad de la justicia y la impunidad alientan el uso de otros mecanismos, muchos de ellos violentos, para resolver los conflictos.

⁶ De acuerdo con Elster *et al.* (1998) los conflictos de identidad involucran elementos relacionados con el propio ser, tales como la etnia o la religión, y expresan ante todo pasiones, en ocasiones aguzadas por mitos, memorias o representaciones de la propia cultura o por humillaciones u hostilidades provenientes de otra cultura que se percibe como amenazante. En este sentido son extremadamente confrontacionales y difíciles de resolver. Buenos ejemplos podrían ser los conflictos entre Israel y Palestina o entre la población serbia y la albanokosovar en relación con Kosovo. No creemos que Colombia padezca este tipo de conflictos, aunque quizás una situación que podría ser asimilable es la confrontación que ha mantenido la comunidad indígena Uwa para defender lo que consideran su territorio sagrado, frente a los intentos de explotación petrolera.

El que ostentemos el muy vergonzoso primer lugar en materia de asesinatos de sindicalistas muestra uno de los mecanismos privilegiados para procesar conflictos distribucionales en Colombia. Diversos estudios muestran que son precisamente zonas ricas por sus recursos naturales o por su posición estratégica, las que son objeto de mayores y más intensas luchas entre diversos actores armados. Richani (1997) por su parte, ha afirmado que en nuestro país la violencia se ha convertido para algunos actores en un medio para acceder a bienes que el Estado no proporciona ni garantiza. La inequidad y la exclusión económica, además de ser una constante histórica no tiende a solucionarse, sino que por el contrario, parece agudizarse. La mayor parte de los intentos progresistas de impulsar reformas económicas y sociales han sido limitados o bloqueados por parte de intereses dominantes. Finalmente, es posible probar la asimetría del régimen en la respuesta que da a diferentes actores: freno o rechazo a demandas provenientes de sectores y organizaciones populares y cercanía e incluso interrelacionamiento directo con gremios o grupos económicos.

En la coyuntura actual de defensa a ultranza de la democracia y de lucha contra el terrorismo, la pregunta que no puede dejar de formularse es: ¿cómo se piensan resolver los conflictos que la democracia colombiana no ha podido hasta el momento resolver? De otro lado, la consideración de cambios radicales en términos socioeconómicos y de modelo de desarrollo son, al menos retóricamente, una de las exigencias principales que hacen las guerrillas para aceptar una solución política del conflicto. Aún asumiendo la perspectiva bastante improbable de que el Estado lograra eliminar o derrotar a los grupos insurgentes, los conflictos distribucionales continuarán afectándonos⁷. De otra parte, es claro que la pobreza y la inexistencia de condiciones económicas mínimas tienen efecto en el ejercicio de la condición de ciudadanía, base para el funcionamiento de la democracia.

Por su parte, los **conflictos ideológicos o políticos** son —de acuerdo con Ester, *et al.* (1998)— aquellos referidos al poder o la

competencia política. Más que intereses en este caso se expresan razones sobre el orden político deseable, muchas de las cuales implicarían la inexistencia del contrincante. La solución de este tipo de conflicto muestra un mayor grado de dificultad ya que las partes no se perciben como dependientes una de otra. En este caso son las técnicas y mecanismos proporcionados por la democracia las que contribuyen, si no a superar, sí a suspender el conflicto. La aceptación de la competencia política, el asumir como obligatorias las decisiones tomadas colectivamente a través de elecciones competitivas y, en fin, la sujeción a una serie de reglas por parte de los oponentes, crearían condiciones de coexistencia para la convivencia de concepciones políticas opuestas. El requisito para que esta solución se mantenga es, por supuesto, que los actores sean capaces y tengan voluntad de asumir los roles que la Constitución les asigna y de someterse a las reglas que allí se establecen, muchas de las cuales son “de mordaza” en tanto los obligan a aceptar los resultados de la competencia, incluso aunque esta no los favorezca.

Indudablemente las guerrillas tuvieron en sus inicios motivaciones de tipo ideológico y político⁸ y aunque en la actualidad estas

⁷ Vale la pena hacer notar acá el hecho de que la mayoría de homicidios no son causados por la violencia política. Siendo optimista podría decirse que, en caso de lograrse la paz o de someterse a la guerrilla y a los paramilitares, sólo se disminuiría en máximo un 15% el número de colombianos que caen cada día víctimas de la violencia.

⁸ No hay que olvidar que algunas de ellas se formaron como consecuencia directa de prohibiciones y trabas impuestas a la oposición para expresarse de manera legal. Recuérdese, por ejemplo, que antiguos dirigentes del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, participaron en la fundación del ELN, después de que en 1962 y ante el peligro que constituyía la candidatura de Alfonso López M., el régimen decidió declararla inconstitucional y contar como votos en blanco los votos obtenidos por el movimiento. A su vez el supuesto fraude electoral en las elecciones de 1970, contra el candidato presidencial de la Anapo, llevó a la creación del M-19. Las FARC se reestructuraron también como guerrilla comunista en 1964 aduciendo para ello explícitamente el cierre del sistema político.

motivaciones parecen supeditadas a intereses pragmáticos de orden económico, no se puede desconocer que los ideólogos de las agrupaciones aún activas las siguen reivindicando en su argumentación como base para una posible negociación.

A pesar de sus restricciones, los acuerdos del Frente Nacional constituyen antecedentes de la superación de conflictos bipartidistas de orden ideológico y político que en su momento fueron tan profundos que ocasionaron incluso una guerra civil, como fue la Violencia. Esta experiencia no puede ser despreciada aunque hoy los actores y las condiciones sean completamente diferentes: mientras en ese caso se trataba de élites políticas que ya conocían un esquema previo de hacer política y que aunque con fuerte desconfianza por la ruptura que ocasionó la caída de la hegemonía liberal en 1946 y el ascenso de los conservadores, habían tenido interacciones exitosas en el pasado; la coyuntura actual está caracterizada por la desconfianza mutua entre los actores del conflicto político-ideológico, por una historia de interacciones negativas entre ellos y por la necesidad de crear (más que de retornar) acuerdos democráticos básicos. En la medida en que compartir poder ya no es una alternativa, como lo fue para el bipartidismo en su momento, una opción que busque otra salida diferente a mantener el conflicto armado, pasa por perfeccionar y dar garantías al ejercicio de la competencia política.

Parece bastante probable que cualquier salida duradera a la situación colombiana tenga que considerar mecanismos de resolución de los dos tipos de conflictos mencionados. Si se acepta la hipótesis de que las instituciones y las normas de la democracia podrían tener un papel central en la canalización del conflicto, habría que ver entonces cuáles son las condiciones que permiten que sociedades organizadas, no violentas y con democracias consolidadas, puedan manejarlo.

Reglas aceptadas y legítimamente establecidas

Una condición indispensable en sociedades no violentas es la existencia de reglas obligatorias y legítimamente establecidas que sean acatadas y valoradas por el conjunto de actores sociales y que a la vez limiten sus actuaciones. En una situación como la colombiana donde ni valores o regulaciones morales ni normas religiosas operan ya como mecanismos que inciten al individuo a refrinar sus propios instintos e intereses, la democracia podría constituir una alternativa contra la arbitrariedad. Esto sin embargo sólo será posible cuando la mayoría de los actores relevantes perciban que aceptar y someterse a un orden democrático les resulta mejor que la situación actual, donde reinan la anarquía y la violencia.

Aunque en las condiciones actuales el tránsito del caos al orden pareciera improbable, hay que considerar que en general ese orden democrático no surge espontáneamente. De hecho en unos pocos países (Inglaterra, Francia, Estados Unidos) el establecimiento de la democracia moderna se dio como resultado de un proceso de construcción histórica y de evolución del pensamiento político, mientras que en otros fue más bien impuesta y monitoreada por los países vencedores después de la Segunda Guerra Mundial. En experiencias más recientes el librarse de un gobierno autoritario y opresivo (una dictadura, el franquismo, un régimen comunista, etc.) y la misma expectativa que creó el establecimiento de la competencia política, hizo que en principio se acataran voluntariamente las normas recién establecidas, considerando que en todo caso estas serían mejores que las que se revocaban. Actualmente, el interés en la anexión a la Unión Europea hace que los países de la antigua Europa comunista, por su parte, acepten la mirada vigilante de la Comisión Europea para garantizar que la normatividad definida durante la transición democrática se ajuste a los cánones aceptados internacionalmente.

Lo que nos ha sido característico de Colombia y lo que nos diferencia de otras for-

mas de llegar a la democracia, ha sido el uso de **pactos** a través de los cuales se ha moldeado la institucionalidad democrática⁹. Pese a que la experiencia en la materia se remonta al siglo XIX, los momentos claves de definición de nuestra institucionalidad democrática fueron los acuerdos bipartidistas que llevaron al establecimiento del Frente Nacional, por una parte, y el proceso más amplio y participativo de expedición de la Constitución Política del 1991, por otra. Estos pactos fueron, cada uno a su manera, el resultado de difíciles coyunturas históricas y, en su momento mayoritariamente se percibieron como la salida más adecuada a preocupaciones y problemas concretos.

Tanto para analizar el carácter y legitimidad de nuestras reglas y normas democráticas, como para derivar experiencias que sirvan para futuras redefiniciones, resulta necesario revisar estos períodos históricos, los cuales pueden entenderse como fases de transición, es decir, especies de “hora cero” o “intervalos de anormalidad”, donde diferentes actores intentan estratégicamente hacer valer sus intereses, muchas veces contrapuestos a los de otros actores, sabiendo que lo que se defina en ese momento condicionará sus actuaciones futuras. La importancia de estos cruciales momentos radica en que los actores y las estrategias escogidas por ellos en el marco de un escenario determinado prefiguran las reglas, patrones y procedimientos que condicionarán la operación del régimen. Además de que por su propia naturaleza las instituciones una vez adoptadas no son fáciles de cambiar, la selección institucional que se haga influirá en el destino de las políticas venideras, a la vez que los mecanismos y estructuras por ellas proporcionados impondrán distintas lógicas a las decisiones tomadas por los diferentes actores (Elster *et al.*, 1998).

A pesar de que con el pacto frentenacionalista se logró cierta estabilidad democrática y del sistema político, son sobradamente conocidos los efectos negativos que el cierre del régimen tuvo en el desarrollo futuro del país. Más que rememorarlos, resulta útil hacer una relectura de ese momento histórico a la luz de teorizaciones recientes sobre



Collage de Mauricio Suárez Acosta

la transición democrática, donde se muestra que precisamente el instaurar la democracia por medios de pactos no democráticos es lo que bloquea hacia el futuro una mayor democratización, e inhibe el desarrollo social y económico¹⁰.

Como lo han planteado O'Donnell y Schmitter, este tipo de pacto, que limita la agenda de temas a contemplar, distribuye beneficios exclusivamente entre los pactantes

⁹ No se entiende acá el pacto en el sentido contractualista que le da el derecho. Se hace referencia más bien a una situación pragmática, como la que definen O'Donnell y Schmitter (1986: 63): “un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los ‘intereses vitales’ de quienes lo acuerdan”.

¹⁰ Una sustentación teórica de lo anterior puede encontrarse en O'Donnell y Schmitter, 1986:64; Lynn, 1986:298; Stepan, 1986:128-129 y Hartlyn, 1993.

y restringe la participación de actores diferentes, puede generar un “cartel de élites partidistas” que usualmente tiende a perpetuarse aun cuando hayan menguado los conflictos y peligros que dieron origen a los acuerdos iniciales¹¹. Los estudios han encontrado que en el mediano y largo plazo estas democracias limitadas padecen graves déficit de legitimidad y conllevan la decadencia de los partidos políticos, los grupos de intereses a ellos adscritos y los organismos oficiales. “La participación garantizada de las élites civiles en el poder y su constante reparto de las prebendas o los cargos, junto al hecho de estar protegidas de la competencia externa y de una rigurosa responsabilidad frente a sus votantes, miembros o clientes, es probable que produzca a la larga autocomplacencia y corrupción” (O’Donnell y Schmitter, 1986:70-71).

Habría que agregar además que en las condiciones en que se estableció la democracia en Colombia no resultaba improbable que se continuara la violencia y/o que aparecieran nuevas modalidades de la misma. Las reglas propuestas para la competencia política durante el Frente Nacional desconocían el elemento de institucionalización de la incertidumbre que —como bien lo indica Przeworski (1986)— surge cuando los resultados obtenidos se vuelven exclusivamente fruto de la competencia política abierta que se da entre actores con diferentes intereses y en el marco de una institucionalidad que no garantiza de entrada la ganancia o el beneficio de algún actor en particular. Así, las normas que instauraron las reglas para la competencia política (principio básico de la democracia representativa) negaban esta misma competencia, con lo cual se entiende por qué dichas normas no fueran aceptadas por el conjunto de actores. En Colombia durante un largo período de tiempo los resultados de juego se conocían de antemano¹² y lo que no se ajustaba a estas reglas restrin-gidas, se consideró desde el régimen como “subversivo” o “ilegítimo”.

La crisis de legitimidad del régimen en los años ochenta, la movilización de nuevos grupos sociales y políticos y la existencia de una normatividad y una institucionalidad que

no se adecuaba a los notables cambios del país, ni parecía responder a los nuevos retos y demandas de entonces, ya complejizados por el surgimiento del narcotráfico y el paramilitarismo y por el crecimiento y diversificación de la violencia y la guerra sucia, crearon las bases para la realización de un nuevo pacto político. Un grupo más amplio y más diverso de actores políticos redefinieron las reglas de juego para el ejercicio del poder político y las expresaron en la Constitución de 1991. La importancia de este esfuerzo de refundar la democracia radica así en que intentó enfrentar buena parte de los problemas heredados del antiguo régimen, rompiendo el pernicioso esquema de pactos elitistas que había predominado en la política colombiana por más de una centuria. Lo valioso del momento es que expresó la complejidad y diversidad de nuestra sociedad, de una manera en que no lo podía hacer ninguno de los pactos elitistas anteriores.

Si se tiene en mente la historia de la democracia colombiana en el largo plazo (y no la crítica coyuntural al actual), parece demostrable entonces que el momento más reciente de definición de nuestras reglas democráticas constituyó un avance en relación a las prácticas y experiencias anteriores. Esto es evidente en cuanto a la manera como se realizó el pacto y a los actores que en él participaron. Con seguridad pautas y modalidades allí inauguradas servirán de base para futuros pactos. De igual forma es claro qué

¹¹ Esto precisamente sucedió en Colombia. La reforma constitucional de 1968 prolongó hasta 1978 la paridad en gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenecieran a la carrera administrativa, mientras que otros aspectos sólo se desmontaron en 1986 cuando el presidente de la época promovió el esquema de gobierno-oposición.

¹² Por lo menos era seguro que estos quedarían siempre en manos del Partido Liberal o del Conservador, lo que no obstante para reconocer que las diferentes fracciones al interior de estos partidos se sometían a cierta competencia política. Sin embargo el sistema establecido dejaba por fuera a quienes querían gestionar intereses de manera diferente a los mecanismos bastante clientelistas y muchas veces corruptos que proporcionaba el bipartidismo.

normatividad resultante intentó la apertura y democratización del régimen.

No es posible, ni es el objetivo de este artículo, realizar un balance de las limitaciones observadas durante la vigencia de la nueva normatividad¹³. Además de que por la amplitud y heterogeneidad de los pactantes, este pacto no “amarró” tan bien como lo hicieron los pactantes del Frente Nacional, su obligatoriedad e implementación futuras, otro elemento que puede ayudar a explicar sus limitaciones se encuentra en la argumentación planteada líneas arriba en el sentido de que un requisito para considerar que un régimen se ha consolidado es que todos los actores relevantes acepten las reglas en que se funda la democracia.

Aunque la Constitución Política de 1991 amplió el espectro de actores involucrados y efectivamente logró que quienes participaron y se comprometieron en el pacto (i.e. los grupos desmovilizados) lo respetaran y cumplieran hacia el futuro, otro conjunto de actores importantes en la realidad colombiana no participaron o fueron excluidos del proceso. Por razones de la coyuntura del momento se excluyó a la clase política tradicional que precisamente se percibía como causante del bloqueo del régimen y como principal interesada en mantener el *statu quo*. No había por qué esperar que normas moralizadoras no percibidas como obligantes, fueran acatadas; más bien, como sucedió, las nuevas reglas del juego fueron adaptadas rápidamente a sus intereses. Por su parte, grupos guerrilleros que no se desmovilizaron ni participaron en el proceso han desconocido el nuevo ordenamiento constitucional vigente y de hecho lo han deslegitimado mediante las acciones violentas que permanentemente ejercen¹⁴. Por su propio carácter, grupos paramilitares y de narcotráfico no pueden ser considerados dentro de la normatividad jurídica a menos que finalicen sus acciones delictivas y se sometan a la legalidad que debe regir a la sociedad en su conjunto, la cual obviamente no puede favorecer sus intereses.

Una de las posiciones adoptadas frente a los actores que desconocen el pacto, se basa en la defensa incuestionable de una normatividad democrática que, aunque con sus limitaciones, fue establecida legítimamente. En últimas se asume que este es el orden legal que nos rige, que es reconocido internacionalmente y que de alguna forma debe ser defendido. Los atacantes son considerados así, como “subversivos” o —más acorde con el contexto actual— como “terroristas”, privilegiando contra ellos acciones militares. Varios problemas surgen con la priorización actual que se da a este enfoque. El primero y más notable es que con el argumento de defender la democracia se están desmontando precisamente logros democráticos que fueron alcanzados a través de innumerables luchas y de una larga historia de sacrificios de personalidades democráticas. El segundo es que bajo el manto de un discurso de carácter global, se oculta una problemática que tiene su propia especificidad y se actúa como si nuestro orden democrático fuera un convenio institucional funcionante y operante¹⁵. Finalmente, pero no menos

¹³ Este balance está aún por realizarse. Bastaría señalar que muchos factores no necesariamente obedecen a problemas derivados de la Carta misma. Así por ejemplo, factores estructurales de la forma y el contexto en que se hace política en Colombia resultaron más difíciles de modificar que lo que las intenciones de los constituyentes previeron. Pueden nombrarse al respecto fenómenos como el clientelismo y la corrupción, la debilidad del Estado, o el beneficio que para muchos actores constituye la perpetuación de la violencia. De otro lado habría que ver qué tanto las decisiones de política, la coyuntura particular y los programas de gobierno de los presidentes de la última década han sido favorables a la implementación de la Carta. En ciertos aspectos más bien parecen ir en contravía, como lo muestra, por ejemplo, la priorización de estrategias neoliberales por algunos de estos gobiernos, contraria a la instauración del Estado social de derecho que preveía la Constitución.

¹⁴ Por supuesto que el operativo militar que efectuó el Ejército en Casa Verde, el cuartel general de las FARC, el mismo día de la elección de los delegados a la Asamblea Nacional Constituyente, afectó la percepción de este grupo sobre el proceso político que se venía desarrollando.

importante, este enfoque contribuye a la radicalización de posiciones y a la agudización del conflicto. La experiencia de la Violencia no debería estar tan lejos en el imaginario político de los colombianos como para olvidar que fue un proceso demasiado costoso para que nos impulsen a volver a repetirlo.

La alternativa, mucho más complicada, es cierto, es seguir persistiendo en el esfuerzo de incluir comprometiéndolos o sometiéndolos, según el caso, a actores que no aceptan el actual orden, y de trabajar por la profundización de un orden realmente democrático que en toda su extensión aún no conocemos. Aunque toda la argumentación presentada en este artículo es más cercana a esta última opción, no se desconoce que la dificultad actual radica en el interés real que puedan tener esos actores de comprometerse con un nuevo pacto y someterse a las reglas del juego de la competencia y de la democracia. Estas dificultades no son, sin embargo, óbice para no afirmar que una política realmente democrática podría orientarse en el sentido planteado y que muy probablemente lograría un amplio apoyo internacional.

Con Rustow entendemos que en ciertas situaciones como la colombiana, la democracia se va consiguiendo en una especie de “plan en cuotas” donde “cada etapa sienta las bases de una competencia cada vez más abarcadora y tolerante”¹⁶. No tenemos una democracia medianamente satisfactoria, pero si queremos profundizarla debemos tomar como referencia a la Constitución de 1991 y al proceso político generado en torno a ella, ya que son las mejores experiencias que conocemos en materia de definición de nuestro orden democrático. En este sentido, avances en materia democrática deberían tomar este como punto de partida y no volver a mecanismos previos de predominio del autoritarismo.

Pluralidad de esferas institucionales

Hasta el momento se ha desarrollado la idea de que para que pueda controlarse la

violencia y canalizarse el conflicto, se requiere la existencia de reglas legítimas y colectivamente aceptadas. Se ha afirmado que en Colombia se ha avanzado en ese sentido, pero no hasta una condición totalmente satisfactoria desde el punto de vista de la inclusión. Ahora bien, es evidente que la sola existencia de las normas no las vuelve un referente obligado, ni mucho menos garantiza su cumplimiento. En nuestro país las normas no solo parecen tener un pobre papel en materia de regulación de la vida colectiva, sino que quienes se atienden a ellas, usualmente operan también con reglas informales que van más allá de lo que está formal o legalmente establecido¹⁷.

Quisiéramos finalizar este artículo haciendo referencia a lo que afirman los estudiosos de la consolidación democrática respecto a qué garantiza el cumplimiento de las normas. De acuerdo a los teóricos, en toda sociedad ordenada y no violenta se requiere que exista un nivel desarrollado de “pluralis-

¹⁵ Si no fuera trágico y demagógico sería motivo de bromas saber que alguna de las máximas figuras del gobierno nos ha comparado con Canadá para defender el uso de medidas de excepción.

¹⁶ Ver Rustow (1970), "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (citado por O'Donnell y Schmitter, 1986: 65).

¹⁷ Hartlyn (1993) documentó algunas de estas “reglas informales de gobierno” en situaciones concretas como fueron el trámite de la reforma constitucional de 1968 y las negociaciones que se hacían para la elección del candidato oficial a la presidencia durante el Frente Nacional. Encontró, por ejemplo, que el proceso de elaboración de políticas se hacia a través de negociaciones privadas, previamente discutidas y acordadas con los actores claves, antes de presentarlas para su aprobación al Congreso. Se utilizaba también lo que él llamó “negociaciones en la cumbre” por parte de los líderes de la élite, consultas a los líderes de los partidos o a los ex presidentes, y el establecimiento de foros *ad hoc* que proponían diverso tipo de políticas. En general estas reglas poco o nada apelaban al pueblo o a la ciudadanía en general ya que operaban en secreto y en ocasiones con complicidad de los grandes medios de comunicación. Sin duda y a pesar de la apertura a la participación que se ha dado en las últimas décadas, situaciones similares podrían volverse a documentar en la actualidad.

mo institucional” (Elster, *et al.*, 1998), con una rica diversidad de esferas públicas y privadas, cada una de las cuales está provista de actores competentes que son capaces de realizar la función específica que se espera de ellos. Si la democracia está consolidada, estas esferas son operativas (funcionan bien) y no se dominan u obstruyen entre ellas, a la vez que los bordes que las separan están claramente delimitados, son transparentes y de obligatorio cumplimiento. Esto garantiza una especie de control horizontal entre esferas institucionales. En estas condiciones son altamente limitadas o incluso inexistentes órdenes, influencias, intentos de corrupción o presiones provenientes de otro sector. A su vez la normatividad y el establecimiento de jerarquías proporcionan un control vertical capaz de restringir las acciones de cada actor encargado de la toma de decisiones. Por supuesto, estos controles están acompañados de un cierto nivel de auto, restricción y auto, obligatoriedad que impulsa a actuar correctamente.

Lo anterior implica que reglas legítimas preexistentes y reconocidas por el Estado otorgan responsabilidades y recursos y demarcán líneas de acción claras, a las cuales la mayor parte de los actores se ajustan la mayor parte del tiempo, ya que si no lo hacen se verán sujetos a mecanismos de sanción efectivos. En general, la relación costo-beneficio es lo que hace que se suelan aceptar las reglas y que de entrada los individuos desistan de manejarse de acuerdo a conveniencias particulares del momento; es decir, que el ordenamiento mismo de la sociedad hace que resulte más provechoso cumplir la ley y las normas vigentes que recibir la sanción material, legal, moral o social que puede provenir de su incumplimiento. A esto se suma la existencia de un cierto nivel de confianza entre actores que hace razonable considerar que los otros también serán capaces de superar inclinaciones oportunistas y de cumplir de una manera análoga. Esta confianza o “civildad” se consolida con el tiempo, siendo así el resultado de experiencias de interacción pasadas. Las condiciones mencionadas, además de dotar al régimen de una medida de resistencia

inmanente a la idea de consolidación, restringen la tentación de jugadores esenciales de “boicotear el juego”, ya que cualquier intento en este sentido resultará de entrada inoperante.

Bastaría echar una mirada a la información que presentan los medios de opinión pública cada día para constatar que en Colombia sucede todo lo contrario a lo sintetizado anteriormente. Las noticias dejan mucho que desear con respecto al funcionamiento de muy diversas entidades, programas del Estado o actores institucionales. En algunos organismos parecen no existir ningún tipo de controles de nivel horizontal o vertical que restrinjan efectivamente a los actores a actuar motivados principalmente por la intención de satisfacer sus propios intereses particulares. Los bordes entre lo que es legal y lo que es ilegal son terriblemente tenues y tocan todo tipo de instituciones y de jerarquías. Pareciera que hemos llegado a la situación en que un sector importante de la población, siguiendo el ejemplo que proviene de entidades visibles, considera que cometer delitos paga más que no aprovechar las circunstancias que da “el río revuelto”.

Fácilmente puede constatarse también que buena parte de las esferas institucionales se superponen, remplazan y condicionan unas a otras, y, más grave aún, establecen interrelaciones o vínculos no solo legales, sino claramente mezclados con lo ilegal. Abundan los ejemplos de esta especie de “promiscuidad” en materia institucional en que vivimos los colombianos. De interrelacionamientos criticables aunque legales, como los que se dan entre el Congreso y el ejecutivo o entre el gobierno y los altos intereses económicos, puede pasarse a otro tipo de solapamientos férreos y suplantaciones mucho menos aceptables dentro de un orden democrático. Piénsese por ejemplo en las relaciones entre paramilitares y Fuerzas Armadas o entre el narcotráfico y la política, así como en las actuaciones de organizaciones armadas ilegales, tendientes a condicionar la actuación de gobiernos locales, suplantar entidades y funciones públicas o establecer un cierto y muy particular tipo de justicia privada, que puede

llegar incluso a definir sobre la vida de compatriotas que no son cercanos a sus intereses.

Un excelente trabajo de Pecault (1997) ha examinado diverso tipo de cooperaciones estratégicas entre actores ilegales (guerrillas/narcotráfico, narcotráfico/paramilitarismo y guerrillas/delincuencia común, entre otros), resaltando el argumento de que fue la economía de la droga y los recursos que puso a disposición de la sociedad, lo que alteró en Colombia todas las separaciones bien delimitadas entre esferas públicas y privadas, legales e ilegales. De alguna forma, sugiere Pecault, esta economía ilegal creó un nuevo contexto que llevó a la reubicación estratégica del conjunto de actores. Así mismo, diversos estudios han demostrado la relación que, a partir de los años 80, se da entre el narcotráfico y el aumento en el número de delitos y de homicidios.

Además de requerir un pacto incluyente que garantice la convivencia, fortalecer la democracia liberal en Colombia pasa por la tarea nada fácil de reestructurar y hacer operativas, eficientes y autónomas muy diferentes esferas públicas y privadas, que hoy funcionan deficientemente. A su vez es necesario que éstas sometan sus actuaciones a una serie de controles de nivel horizontal y vertical. Ya que denuncias o argumentos de carácter moral no son suficientes para restringir conductas impropias, nuevos pactos democráticos y el compromiso de individuos interesados en sanear y hacer ganar credibilidad en las instituciones deberían convertirse en mecanismos de control y de sanción efectivos. La experiencia de la Alcaldía de Bogotá después de las reformas constitucionales de 1991 es una referencia a seguir y un buen ejemplo de que cambios de esta naturaleza son posibles.

Con la forma tan particular en que algunos conciben la defensa de la democracia en nuestro país quizás una opción para buscar hacer que las instituciones y las normas democráticas se respeten y operen puede ser una veeduría externa, similar a la que la Unión Europea impone a los países candidatos a la adhesión. En algunos de ellos, pese a que existe una pobre tradición democrática o pese a que muchos actores buscan utilizar las reglas de juego de acuerdo a su conveniencia de corto plazo, la mirada vigilante de la Comisión Euro-

pea, la sujeción a tratados de obligatorio cumplimiento y los informes anuales al respecto que son determinantes para avanzar en el proceso, hacen que se limiten los intentos de recortar el presupuesto de la justicia, permitir la violación de los derechos de las minorías, aceptar prácticas violatorias de derechos humanos, restringir la prensa, concentrar la actividad en el ejecutivo a costa de restringir las facultades del poder legislativo y el judicial, estigmatiza la oposición, etc. Además de que con ello se pretende garantizar el juego limpio, el supuesto implícito es que estos condicionamientos, unidos al desarrollo de una fuerte sociedad civil y de la opinión pública, llevarán a internalizar valores y prácticas democráticas.

Más que enumerar las fallas de nuestra democracia o definir los innumerables retos que debemos enfrentar al respecto, lo que este artículo pretendió mostrar es que el debate sobre la democracia en Colombia va mucho más allá de la “defensa contra el terrorismo”. Es cierto que hay una institucionalidad democrática que debe ser defendida, pero es cierto también que los ataques provienen de muy diversos orígenes, incluyendo su propio funcionamiento deficiente. Para que realmente pueda creerse que se pretende defender la democracia, deberían no sólo respetarse y profundizarse los logros alcanzados en la materia, sino incluso ensayarse dimensiones de la democracia que los colombianos aún no conocemos.

Bibliografía

BOBBIO, Norberto (1997), *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, tercera edición en español, 1996.

DAHL, Robert (1971), *La poliarquía: participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana.

DIAMOND, Larry (1997), “El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia”, en López, E. y Mainwaring S. (2000), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, pp. 13-102.

Diario *El Tiempo*.

ELSTER, John; OFFE, Claus, and PREUSS, Ulrich (1998), *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, U.K Cambridge University Press.

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World. Colombia* <http://www.freedomhouse.org>

HARTLYN, Jonathan (1993), *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores–Ediciones Uniandes-CEI, Colombia.

LYNN KARL, Terry (1986), *El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela*, en O'DONNELL, Guillermo; SCHIMITTER, Philippe y WHITEHEAD Laurence (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Tomo 2, Ediciones Paidós, Barcelona, (1a. reimpresión en España, 1994), pp. 294–329.

O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Tomo 4, Ediciones Paidós, Barcelona, (1a. reimpresión en España, 1994).

PECAULT, Daniel (1997), “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en revista *Análisis Político*, No. 30, enero-abril, pp. 3-36.

PRZEWORSKI, Adam (1986), “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O'DONNELL, Guillermo; SCHIMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectiva comparada*, Tomo 3, Ediciones Paidós, Barcelona, (1a. reimpresión en España, 1994), pp. 79- 104.

RICHANI, Nazin (1997), “The Political Economy of Violence: The War System in Colombia”, en *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 39, No. 2, Summer, pp. 37-81.

RODRÍGUEZ, Clara Rocío (2003), “Reflexiones desde la ciencia política sobre el bloqueo y el deterioro de la democracia colombiana”, en revista *Ciencias de Gobierno*, No. 13, enero-junio, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.

STEPAN, Alfred (1986), “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en O'DONNELL, Guillermo; SCHIMITTER, Philippe y WHITEHEAD Laurence (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectiva comparada*, Tomo 3, Barcelona, Ediciones Paidós (1a. reimpresión en España, 1994), pp. 105-135.

**Seminario Internacional
"Por el Derecho a la Ciudad"**
Biblioteca Luis Angel Arango
Centro de Eventos
Bogotá, 7 y 8 de octubre de 2003

El Seminario **Ciudad e Inclusión: por el derecho a la ciudad** parte del interés de un grupo de entidades por «re pensar la ciudad» y la posibilidad de vivir en ella de otra manera, garantizando el ejercicio pleno de los derechos. Este ejercicio de reflexión ha vinculado a cuatro principales ciudades del país, Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín, en las cuales se han constituido “Mesas de Trabajo por el Derecho a la Ciudad” con la participación de representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, académicos, líderes sociales y organizaciones comunitarias.

El Seminario busca convertirse en un catalizador de debates conceptuales, de análisis sobre la ciudad colombiana y de propuestas para la formulación de políticas públicas. Específicamente, se pretende recoger el resultado de las discusiones realizadas en las Mesas de Trabajo y en los Talleres regionales de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

El Seminario estará dirigido a Alcaldes/sas, servidores públicos, estudiantes, docentes universitarios, miembros de Fundaciones y ONG, dirigentes sociales y políticos, ediles, comunales, organizaciones sociales, gremios empresariales, sindicatos, cooperativas, partidos políticos y, en general, la ciudadanía.

Invitados nacionales e internacionales: Luis Jorge Garay (Colombia), Libardo Sarmiento (Colombia), Representante de Brasil, Alfredo Rodríguez (Chile) y Fernando Carrión (Ecuador).

Instituciones Convocantes: Fundación Foro Nacional por Colombia, Fedevivienda, A.T.I, Universidad del Valle, Corporación Región. Con el apoyo de NOVIB (Holanda).

Mayor información

Para una mayor información sobre este importante evento pueden dirigirse a la Fundación Foro Nacional por Colombia, ATI, Corporación Región y Fedevivienda, teléfonos 282 2520, 338 2220 y 340 5739.

¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?

**Fabio Velásquez C.
Esperanza González R.**

Bogotá, 2003, Fundación Corona, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Social, Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Transparencia por Colombia, el Banco Mundial y el CIDER de la Universidad de los Andes

La Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Corona, Fundación Social, Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Transparencia por Colombia, el Banco Mundial y el CIDER de la Universidad de los Andes se constituyeron en un Consorcio por invitación de la Fundación Corona para realizar un balance de la participación ciudadana en Colombia. Este libro es el producto de dicho estudio realizado por el equipo de investigadores de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

En el libro se pretende presentar un balance de la participación ciudadana en la gestión local en la última década en Colombia. Cuatro aspectos importantes se desarrollan: en primer lugar, el estudio de las condi-

ciones externas de la participación ciudadana, entendidas como el conjunto de elementos del entorno sociopolítico que favorecen u obstaculizan el ejercicio de la participación o que vuelven costosa la no participación. Comprende las normas e instituciones de la participación, los actores que la promueven, los recursos financieros que le dan soporte, el clima político en el que se desenvuelve y las condiciones sociales que la enmarcan.

En segundo lugar, los sujetos de la participación; por tales se entiende el conjunto de agentes participativos que hacen uso de mecanismos e instancias formales y no formales para intervenir en la formulación de políticas públicas municipales: quiénes participan, cómo se ejercen los liderazgos y



cuáles son los recursos que movilizan para intervenir en el escenario público. La tercera dimensión se refiere a las motivaciones de los agentes participativos, es decir, las razones que llevan a los individuos a sumarse a una acción colectiva o, por el contrario, a mantenerse alejados de ella.

También se presentan los resultados de la participación, en términos de los efectos producidos por la acción ciudadana en ámbitos concretos: la cultura y los comportamientos políticos, el tejido social, la conformación de actores sociales y el mejoramiento y democratización de la gestión pública. Finalmente, se proponen unas conclusiones y unas recomendaciones de cara a fortalecer la participación.

La investigación se apoyó en tres estrategias: una encuesta de opinión sobre participación ciudadana, aplicada a una muestra de 2.031 personas; la recopilación y análisis de información sobre la participación ciudadana en Bogotá, Cali, Medellín, Valledupar y Tarsio y, los estudios de caso de 5 experiencias de planeación participativa en el Magdalena Medio, Pereira, Toribío, dos zonas de Medellín y Pasto.

Revista Foro

**Un proyecto editorial al servicio de nuestra común empresa:
pensar y construir la democracia**

Fundación Foro Nacional por Colombia

Esperanza González Rodríguez -Presidenta- Bogotá, D.C.

Carrera 4^a No. 27-62 Teléfono 2838548 2835982 Fax 2861299

Correo electrónico foro@007mundo.com

Foro Costa Atlántica

Blas Zubiría -Director- Barranquilla

Calle 76 No. 47-36 Piso 2^o. Teléfono 3603301 forocosta@celcaribe.net.co

Foro Valle del Cauca

Maria Teresa Muñoz -Directora- Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141- 5581534

Ciret Foro

Aura Hernández -Directora- Ibagué

Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 6139000- 610960

Suscribase a la Revista Foro

Colombia: Un año \$25.000; Dos años \$50.000 (Incluidos porte de correo)

Internacional: Un año para América: US\$50 dólares. Para Europa: US\$75 dólares

Nombre _____ C .C. o NIT _____

Dirección _____ Ciudad _____ País _____

De la revista No. _____ hasta la revista No. _____ Teléfono _____

**Puede consignar en la Cuenta de Ahorros No. 0109350152185
de la Corporación COLMENA o en la Cuenta Corriente No. 256-04874-5
del BANCO DE OCCIDENTE, a nombre de la Fundación Foro Nacional por Colombia
y enviar la copia de la consignación al Fax 2861299
o a la Carrera 4^a No. 27-62, Teléfono 2822550 Bogotá-Colombia.**

Revista Foro

1986-2003

**Muchos años en la brega por construir
un pensamiento y una cultura democrática
para todos los colombianos**



Ediciones Foro Nacional por Colombia