

# Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 56

Diciembre de 2005

Valor \$10.000

## Reelección AUV La derecha quiere repetir



ISSN 0121-2559



00056



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia  
No. 56 \$ 10.000 Diciembre de 2005

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Alejandro Angulo S.J.  
María Eugenia Sánchez  
Esperanza González Rodríguez  
Fabio Velásquez C.

**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), Candido  
Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez  
(España).

**Asamblea de Socios:**

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduar-  
do Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez,  
Enrique Vera Durán, Esperanza González,  
Marcela Restrepo Hung, Blas Zubiria Mutis.

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones**

Mauricio Suárez Acosta  
Aristóbulo Romero

**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@etb.net.co  
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

# Contenido

## Editorial

1 La contienda electoral y las garantías

## Reelección AUV: La derecha quiere repetir

3 La reelección y los escenarios políticos  
en la coyuntura electoral

*Pedro Santana Rodríguez*

12 El impacto de la reelección sobre la  
política y las instituciones colombianas

*César A. Rodríguez Garavito*

23 El fallo de la  
Corte Constitucional sobre la reelección

*Eduardo Cifuentes Muñoz*

31 ¿Cambiará la política agraria  
en el cuatrienio que viene?

*Absalón Machado C.*

## El desplazamiento forzado en Colombia

41 El desplazamiento forzado de los  
colombianos y la política pública

*Luis Bernardo Flórez Enciso*

## Comunicación y Sociedad

48 Siete retos de los medios locales

*Ana María Miralles Castellanos*

## Democracia y Sociedad

61 El lugar para el desarrollo local en la agenda global

*José Luis Coraggio y Natalia Quiroga Díaz*

77 Derecho al desarrollo: democracia solidaria

*Cándido Grzybowski*

## Ideología y Sociedad

90 Diversidad, diálogo de las civilizaciones y democracia

*Aureli Argemí*

Esta revista es miembro de la  
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



## Editorial

# La contienda electoral y las garantías

La campaña electoral comienza en firme por estos días, conocido el fallo de la Corte Constitucional que declaró ajustada a la carta política tanto la reforma constitucional que permite la reelección inmediata como la ley estatutaria de garantías electorales. Esta es la nueva realidad política, ahora las grandes divergencias sobre la orientación del Estado, sobre las políticas públicas, sobre el manejo de la economía, la atención a los más necesitados, en fin, sobre la vida social pública se traslada al proceso electoral, la cuestión ahora es con votos y no solo con encuestas.

Esta campaña será ardua, difícil, pues las cuestiones de orden público están que arden en muchas regiones del país. La principal dificultad es justamente una de las mayores debilidades reales y de fortaleza ficción que exhibe el candidato presidente Álvaro Uribe Vélez. Se trata del dominio armado que ejercen sobre territorios inmensos del país los grupos armados ilegales aunque valga la pena aclarar parte de esos grupos armados ilegales están en tránsito de negociación y si siguen delinquirando se debe a las torpezas, errores y debilidades del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Nos referimos claro está a los grupos paramilitares.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia siguen en lo suyo: enfrentando militarmente a las fuerzas armadas del Estado, secuestrando y sirviendo de escudo protector de laboratorios y cultivos de coca de las cuales obtienen los recursos para sostener una guerra estéril que se degrada, que desplaza y que no tiene alternativa distinta que la negociación política. Las FARC ejercen intimidación sobre el proceso electoral en el conjunto de los departamentos del sur del país en donde mantienen sus principales fuerzas armadas. Estos departamentos son los del Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, una parte de los departamentos del Meta, Guaviare, Casanare, Vichada y Vaupés. En menor proporción ejercen presión en regiones de Antioquia, Valle, Cesar, Bolívar y Chocó. Allí han asesinado alcaldes y concejales en una decisión que atenta contra la descentralización y la democracia que dicen defender, pero que atacan y debilitan en la realidad.

En grandes zonas del país la intimidación armada corre por cuenta de los grupos paramilitares en tránsito hacia la vida civil. Esta realidad se debe a la inexistencia de un real cese al fuego, concentración de los militantes armados, desmonte de los negocios del narcotráfico del cual se lucran en un 70% de sus finanzas, según las propias cifras del gubernamental Departamento Nacional de Planeación. Lentamente y al estilo mafioso se han ido apoderando de negocios relacionados con los juegos de suerte y azar, plazas de mercado, sitios de expendio del contrabando, los llamados San Andresitos, y de redes de salud y vivienda, al mismo tiempo que cobran vacuna a comerciantes, transportadores, etc. sin que el gobierno haga nada por dismantelar esta red de negocios de los cuales se lucran.

Los paramilitares no solo siguen en el negocio del narcotráfico y los relacionados anteriormente, también se encuentran en campaña política. Vetan a candidatos, los cuales no pueden hacer campaña electoral en determinados territorios. Orlando Benítez, diputado del departamento de Córdoba fue asesinado, según la Fiscalía General de la Nación, por pretender hacer campaña para la alcaldía de un municipio bajo el dominio de alias don Berna, dos

activistas del Polo Democrático Independiente fueron asesinados en Barrancabermeja, la representante Nancy Patricia Gutiérrez, de marcada militancia uribista, denuncia que los paramilitares le han prohibido hacer campaña en municipios del departamento de Cundinamarca. El senador también uribista, Elmer Arenas, denuncia que los paramilitares y los carteles mafiosos del norte del Valle le prohíben hacer campaña en ciertos municipios del Valle. En Caldas fue asesinado un congresista y Ernesto Báez, líder negociador y vocero político de las Autodefensas, sindicó a un alcalde. Nada se supo después. La verdad es que los paramilitares ejercen presión armada a favor de sus candidatos en Antioquia, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Caldas, Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Magdalena Medio, sectores de Arauca, Meta, Casanare, Santander, Putumayo, Guaviare, Norte de Santander y Cesar. Medio país o más se encuentra en manos de los señores de la guerra.

Los organismos encargados de investigarlos y someterlos están profundamente infiltrados. Dos ejemplos: la brigada XVII del ejército acaba de ser vetada por el gobierno de los Estados Unidos por serias dudas sobre su participación en el asesinato de los líderes de la Comunidad de Paz de San José de Apartado, y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, oficina que depende de la presidencia de la República esta profundamente infiltrada por los paramilitares. En esas estamos.

Pero además de la presión y el proselitismo armado hay serias dudas sobre la equidad en la cual transcurrirá esta campaña. Los medios de comunicación han declarado una guerra a la ley de garantías electorales que ordena unos controles sobre la extensión y el tiempo dedicado a los candidatos en los medios de comunicación. No quieren reportar los informes semanales sobre el cubrimiento de las campañas que los ordena la ley de garantías electorales que la Corte encontró ajustada a la Carta Política. Es verdad que el remedio en este caso resulta peor que la enfermedad, pues, es del todo inconveniente mecanismos de control sobre los medios, pero, ¿cómo va a hacer la Corte Constitucional para garantizar que el candidato-presidente no abuse de los medios, como lo ha hecho durante tres largos años y como lo viene haciendo ya, sin que todavía el pueda legalmente comenzar su campaña?

Los medios de manera ridícula ofrecen autocontrol que nunca ejercen. Basta leer los resultados de las investigaciones sobre el cubrimiento de la campaña presidencial del año 2002 en la que algunos directores llegaron a afirmar que la primera vuelta electoral sobraba pues las encuestas ya daban como ganador a Álvaro Uribe. Algo hay que hacer para equilibrar el cubrimiento que los medios hacen de las campañas en donde les dan a los candidatos de la oposición los peores horarios y un tiempo mucho menor para que expongan sus críticas y sus propuestas. Ojala la Corte Constitucional encuentre los mecanismos para que manteniendo el más elevado clima de libertad de información preserve su criterio de que los medios son públicos y están obligados en nombre de esa misma libertad de opinión y de información para garantizar un verdadero equilibrio informativo. También en esas estamos.

Esperamos que la organización de una Misión Nacional e Internacional de Observación electoral, constiuida con profesionalismo y transparencia, sirva para disminuir los dos grandes riesgos que enfrenta la actual campaña electoral: el proselitismo armado y los desequilibrios por los excesos mediáticos y económicos del candidato Presidente.

Bogota diciembre de 2005

Pedro Santana Rodríguez,  
presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía

# La reelección y el escenario político electoral

Pedro Santana Rodríguez

La Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2004) que consagra la reelección presidencial inmediata en Colombia, validando de esta manera la presencia de Álvaro Uribe Vélez y de Francisco Santos Calderón, como candidatos a la reelección el uno a la Presidencia de la República y el otro a la Vicepresidencia, en las elecciones que se realizarán en el mes de mayo del año 2006.

Nosotros siempre hemos defendido la posición de que los fallos de la Corte Constitucional y en general de los organismos de la justicia deben respetarse y acatarse. Por el contrario, muchos medios de comunicación y personajes de la línea más cercana al presidente Uribe llamaron a desconocer el fallo si este era adverso a la reelección inmediata. Primero fue el senador Mario Uribe, primo del presidente, y a él se fueron sumando personajes como Ciro Ramírez, Fernando Londoño Hoyos y otros que comenzaron a idear planes que fueron ventilados públicamente en los medios de comunicación que buscaban presionar el fallo para que la Corte declarara ajustado a la Constitución dicho acto legislativo.

Finalmente, en medio de un clima enrarecido por atentados (como el perpetrado, al parecer por los grupos paramilitares del Bloque Capital de las Autodefensas Unidas de Colombia contra el senador Germán Vargas Lleras), por la publicación de encuestas ampliamente favorables al futuro presidente-candidato como también por pronunciamientos de personajes que clamaban porque la Corte no desconociera las encues-



tas, como si estas tuvieran un valor decisivo en la democracia y pudieran reemplazar el control constitucional y la credibilidad de un organismo que ha dado muestras claras de su seriedad y responsabilidad con el país en la guarda de la Constitución de 1991. Lo que estaba en juego era la credibilidad misma de la Carta del 91 y del papel de la Corte en su papel de control constitucional. Mucha tinta corrió a favor y en contra. Fueron presentadas 26 demandas tanto por vicios de forma como de fondo. Finalmente, el miércoles 19 de octubre la Corte Constitucional anunció al país el resultado de su decisión según la cual la reforma estaba ajustada a la Constitución en cuanto al trámite y al contenido.

Los fallos de los tribunales judiciales se acatan y se cumplen, lo cual no quiere decir que en este caso preciso estemos de acuerdo con los argumentos de la Corte Constitucional. Muchos son los argumentos que se han ventilado y ahora no pretendemos abordarlos todos. Quisiéramos simplemente mencionar que la Corte en esta ocasión cambió su jurisprudencia constitucional en varios aspectos. El primero es que hizo menos riguroso el control sobre acciones que motivan la declaratoria de inexequibilidad por vicios en el trámite de los actos legislativos, con lo cual en nuestro sentir, abrió un boquete que puede resultar fatal para mantener la integridad de la Constitución de 1991.<sup>1</sup> Al examinar, por ejemplo, dos hechos presentados en el trámite del Acto Legislativo la Corte Constitucional abrió la posibilidad de reformas constitucionales formalmente ajustadas a la Constitución pero tramitadas por intereses sectoriales o políticos que no correspondan a la defensa del interés público. Nos referimos a las inhabilidades por conflicto de intereses y a la realización material de todos los debates con pleno ejercicio de los derechos que les asisten a los opositores de los actos legislativos. Es sabido que, por ejemplo, en la Comisión Primera de la Cámara el presidente de la república y sus amigos acudieron a las dádivas para lograr el apoyo de la representante Yidis Medina y del representante Teodolindo Avendaño; senadores como Enrique Gómez Hurtado fueron debidamente compensados con el nombramiento

de uno de sus parientes en la embajada colombiana en Francia o que el senador José Renán Trujillo en pleno trámite del acto legislativo recibió un pequeño estímulo nombrando a su hermano Carlos Holmes Trujillo como embajador en Suecia, y ello para no hablar de las dádivas que Yidis y Teodolindo han recibido con posterioridad a su patriótico acto.<sup>2</sup> En esta materia la Corte Constitucional retrocedió e hizo suya la tesis del Consejo de Estado argumentando que en un acto legislativo como el de la reelección presidencial de Uribe solo se materializarían las inhabilidades en el eventual caso de que efectivamente los ciudadanos lo reeligieran. Regresa a un control formal, que es lo que ha predominado en Colombia para no examinar realmente las inhabilidades que alimentan al clientelismo y la corrupción en el país.

Un segundo asunto tuvo que ver con la no realización efectiva del cuarto debate en la plenaria de la Cámara, de la cual dejó constancia el representante Homero Giraldo. Aquí la mayoría de la Corte esgrime un argumento pobre. Según ella los parlamentarios de la oposición tuvieron todas las garantías para adelantar el debate. La realidad es que por premuras de tiempo el debate efectivamente no se realizó y no puede calificarse la conducta de la oposición como “obstruccionista” como si ella se hubiese negado a intervenir.

Ya veremos como la Corte Constitucional enfrentará en el futuro el cúmulo de reformas mal hechas y tramitadas con todos los vicios de que son capaces nuestros honorables parlamentarios tradicionalistas, que en este caso eran los amigos del presidente Uribe.

1 En esta misma edición de la Revista *Foro* hay dos excelentes ensayos sobre el Acto Legislativo y sobre el fallo de la Corte escritos por los Juristas Eduardo Cifuentes Muñoz y César Rodríguez Gavito. A ellos remito a los lectores.

2 Un pequeño premio concedido a Yidis Medina es la regional del Instituto de Seguros Sociales en Santander.

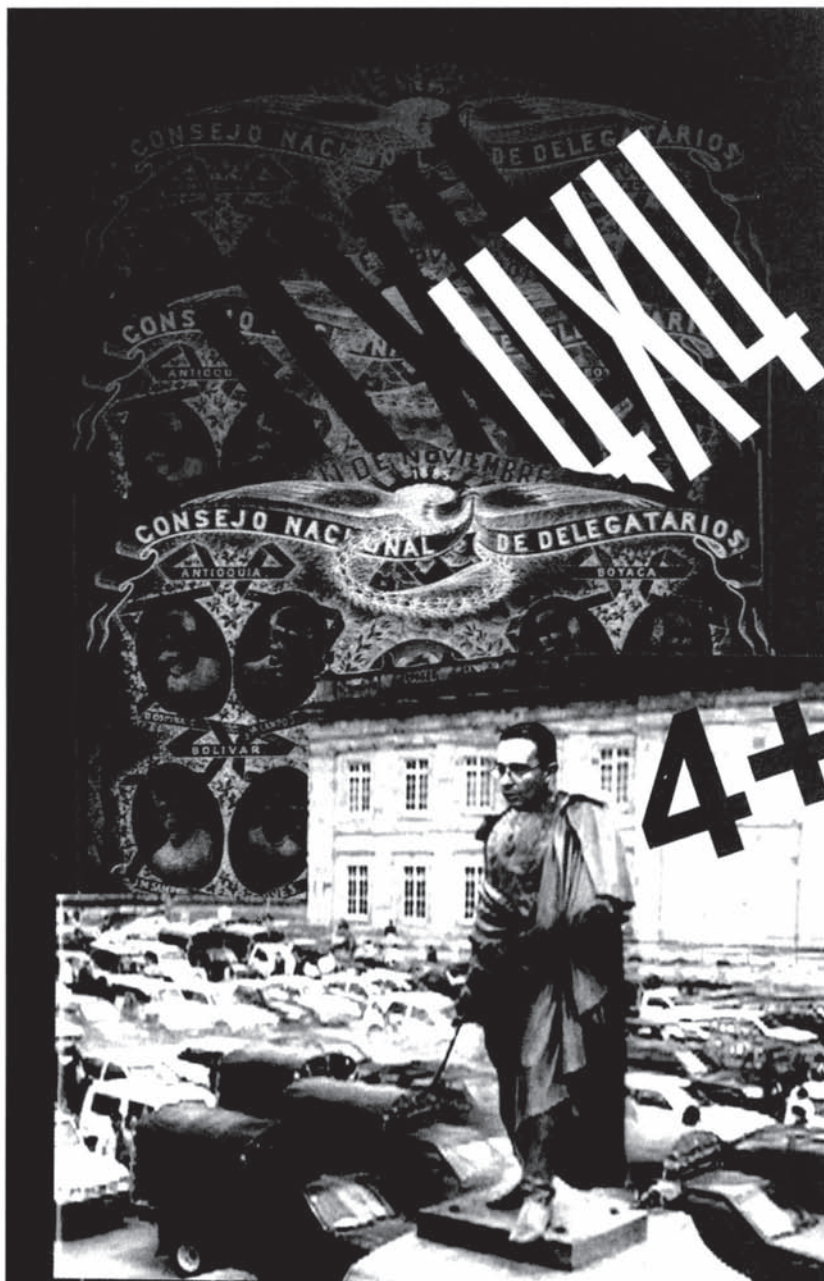
Un segundo asunto de fondo es el que tiene que ver con los derechos fundamentales y principalmente con el derecho a la igualdad. En este acto legislativo y en contra de toda evidencia, la Corte encuentra ajustado a la Constitución que los únicos ciudadanos funcionarios públicos que pueden participar y aspirar a ser reelegidos son el presidente y el vicepresidente. Alcaldes, gobernadores y demás altos funcionarios públicos no tienen ese derecho. Es un retroceso bastante notable en la defensa del principio de igualdad que la Corte hasta ahora había preservado.

Estas notas iniciales simplemente querían señalar el contexto en el cual se dio y los procedimientos poco ortodoxos que el presidente Uribe y sus amigos hicieron y ejercieron para aprobar su proyecto de perpetuarse en el poder por cuatro años más.

## Las garantías electorales

### *Las formales*

Una vez declarado exequible el acto legislativo la Corte Constitucional se vio abocada a resolver la constitucionalidad de la ley de garantías electorales. La Corte Constitucional declaró ajustada a la Constitución Política una ley de garantías que formalmente trata de equilibrar el fallo. Tampoco trataré de resumir aquí los contenidos del fallo modulado, mediante el cual, y pienso que con pleno derecho, la Corte Constitucional declaró exequible, con muchas enmiendas y remendando no pocos huecos, la ley de garantías electorales. Hoy ubicados en el debate del país debemos decir que la ley marcha en el camino correcto por lo menos en dos sentidos. Pero no solo porque la Corte así lo haya decidido sino porque la ley tuvo que ser concertada con un sector del Polo Democrático Independiente, para que ganara un poco de legitimidad. En estricto sentido, para ganar esa legitimidad todos callaron. El interés supremo era la reelección de Uribe y por ello había que hacer concesiones. El Congreso, consciente de las debilidades de la reelección, tenía que brindar algo a la oposición verdadera, es decir, a los con-



gresistas del Polo Democrático. Así lo hizo en dos temas importantes: equidad en los medios de comunicación y financiamiento de las campañas políticas.

Sobre el primer tema la Corte ratificó la decisión del Congreso que dio cuenta de que en las campañas electorales no hay equidad en los medios de comunicación en cuanto a un equilibrio siquiera decente entre los candidatos del régimen y los candidatos —no digo de la oposición o de la izquierda— sino aun de la oposición intrasistema. Varios ejemplos bas-

tan. En un análisis realizado por Ana María Miralles se muestra que toda la prensa y principalmente la televisión se volcó a apoyar a Uribe candidato en el año 2002. “Una de esas estrategias de televisión es la producción de las noticias en *directo*. Una noticia en directo hay que tomarla como el *breaking the news*, que en términos de tiempo real es de mayor valor periodístico. El tono, la música, el esfuerzo periodístico comprometido le señalan al televidente con claridad dónde están los énfasis de la información. En términos electorales, hacer un directo con un candidato es insertarlo en la lógica de la actualidad noticiosa. El eslogan de RCN TV es: “RCN en el lugar de las noticias”. En el período analizado el entonces candidato Uribe es claramente el rey de los directos, como lo muestran los datos: Uribe: 11; Noemí 4; Horacio Serpa y Luis Eduardo Garzón 3 cada uno”.

En este estudio se puede ver de manera clara cómo se construyen los temas dominantes y el papel completamente interesado de los medios de comunicación para inclinar la balanza. En materia de manipulación de las encuestas, el ridículo corrió por cuenta de Yamid Amat, quien sin que hubiera ganado Álvaro Uribe y solo porque tenía una intención de voto del 51% en las encuestas le pidió que se dirigiera a los colombianos como si ya fuera el presidente de la república sin siquiera haberse efectuado la votación en primera vuelta. “Era tanta la premura de Yamid que llegó a anunciar con un lapsus en el *flash* los resultados con un tono grave “si las elecciones fueran hoy, Álvaro Uribe ganaría sin necesidad de primera vuelta”. Y continúa Ana María Miralles demostrando cómo se minó la segunda vuelta con opinómetros y con titulares como: sin segunda vuelta se ahorrarían 53.187 millones.<sup>3</sup> Un corolario lapidario basta para este comentario: la mayor parte de los espacios en radio, televisión y prensa le fueron adjudicados al candidato de Primero Colombia, Álvaro Uribe Vélez.

Ahora bien, la Corte en su fallo de constitucionalidad sobre la ley de garantías electorales avaló el contenido de la ley aprobada por el Congreso y señaló los directos responsables de su vigilancia y control. Al

Consejo Nacional Electoral le encomendó la reglamentación de parte de la ley tanto en materia de medios de comunicación como de financiamiento y trató de equilibrar la contienda en materia informativa. Al Ministerio de Comunicaciones le encomendó el control de la radio y a la Comisión Nacional de Televisión lo que corresponde a este medio. A la Superintendencia Bancaria entregó la vigilancia sobre el uso de los fondos que provienen del erario público a título de anticipos para el financiamiento de las campañas electorales.

En materia de comunicaciones aprobó lo que ya traía la ley en cuanto obligación a los medios de reportar semanalmente el cubrimiento en tiempo y espacio que dan a las campañas y ordenó al Consejo Nacional Electoral a publicar dichos reportes. En este caso el remedio resultó peor que la enfermedad, pues si bien el Estado es el dueño de todo el espacio electromagnético no estamos ciertos que la mejor manera de establecer el equilibrio sea mediante este procedimiento. Es verdad que hay desequilibrio informativo, de esta realidad dan cuenta todas las investigaciones independientes que se han realizado en Colombia sobre cubrimiento de las campañas, pero, el hablar en la ley de “cantidad y calidad de la información” enrareció el ambiente, y los medios que no tienen ningún o muy poco sentido autocrítico y que se consideran dueños del espacio electromagnético, se han levantado para desacatar la ley y el fallo al cual califican de antidemocrático porque estaría estableciendo la censura de prensa que es prohibida expresamente en el artículo 20 de la Constitución Política. En esas estamos al momento de escribir estas líneas. Hasta ahora los medios no quieren reconocer que en el cubrimiento de las elecciones hay desequilibrios marcados a favor de determinadas opciones políticas y no existen or-

3 Miralles C., Ana María, Revista *Foro*, No 45, septiembre de 2002, Bogotá, pp. 50-61.

ganismos de control que de manera precisa y sin atentar contra la libertad de información ejerzan este control para bien de la sociedad. La Corte y el Consejo Nacional Electoral se ven avocados en este momento a enfrentar el desacato y por lo pronto no se avizora una salida salomónica. Ojala tenga razón el precandidato Carlos Gaviria Díaz quien ha señalado que con el llamado de atención de la ley y de la Corte los medios resuelvan en la práctica que además de Uribe otros partidos y candidatos pueden aspirar legítimamente a la conducción de los asuntos del Estado desde la presidencia de la república.

Un segundo elemento que marcha en una perspectiva adecuada tiene que ver con el financiamiento de las campañas políticas. La limitación de los aportes de los conglomerados económicos y financieros y la determinación que el financiamiento debe ser en un 80% proveniente del Estado y además los límites al financiamiento de empresas y conglomerados nos parece adecuado. En estas mismas páginas hemos defendido el financiamiento público total de las campañas políticas. Hay que derrotar lo que López Michelsen denunciara hace muchos años como la dialéctica de las chequeras, que no es más que la compra de los parlamentarios por anticipado financiando sus campañas políticas. Los grandes conglomerados económicos y financieros han entregado frondosos fondos para garantizar la defensa de sus intereses no solo por parte de los parlamentarios sino también de los presidentes de la república.

Un peligro frente al financiamiento es que se burlen los topes fijados mediante el aporte en especie a determinados candidatos. Si el Consejo Nacional Electoral no realiza un control drástico sobre los fondos y el financiamiento de las campañas no estamos seguros de su cumplimiento.



## Existen garantías reales?

El otro tema fundamental es la existencia de garantías reales para el ejercicio de la actividad proselitista. Sobre este particular todos los candidatos, excepto el candidato presidente Álvaro Uribe Vélez, señalan que no existen. Y esa duda se extiende a dos ámbitos. Uno de ellos es el que ya hemos considerado, es decir, no hay garantías en el sistema para unas elecciones limpias. Hay problemas con el censo nacional electoral, con la cedulación y con la confiabilidad del sistema de registro y conteo de los votos. Un reciente informe de Capel, organismo que agrupa a los sistemas electorales de América Latina con sede en San José de Costa Rica, llega a esta conclusión: En Colombia el sistema electoral no es confiable. Lo demostró el fraude y las irregularidades presentadas en las últimas elecciones al Senado de la República en el año 2002.

Con un agravante: los organismos encargados de las investigaciones y las sanciones son demasiado lentos. Las credenciales a los nuevos senadores se expidieron en vísperas de la instalación del Congreso y solo tres años después el Consejo de Estado anuló mesas en las que se presentó el fraude que dio como resultado el ingreso de tres nuevos senadores. El erario público deberá pagar a quienes ocuparon las curules y lo propio tendrá que hacer con quienes apenas las ocuparán por un poco menos de un año. Durante estos años no hubo reformas ni políticas para enmendar la fragilidad del aparato electoral.

Un segundo asunto tiene que ver con el proselitismo armado. Este proselitismo afecta a buena parte de los municipios del país al mismo tiempo que se presentan asesinatos

de concejales por parte de las FARC en el sur del país; en buena parte del norte del país y del Magdalena Medio los grupos paramilitares asesinan a activistas y líderes locales de los partidos de oposición. En Barrancabermeja fueron asesinados dos líderes locales del Polo Democrático Independiente. Aun parlamentarios amigos del gobierno, como Elmer Arenas, denuncian que han tenido serios inconvenientes para adelantar su campaña política en sectores del Valle del Cauca. "Allí imperan las decisiones de los bandidos de vieja data que aún vienen gobernando. No entiendo cómo, si todo el mundo sabe que tienen encima 500 ó 600 muertos, andan tranquilos por la calle como si nada hubiera pasado", afirmó Arenas a la cadena radial Caracol. La representante uribista Nancy Patricia Gutiérrez denunció ante el propio presidente de la república que los paramilitares le habían prohibido hacer campaña en varios municipios del departamento de Cundinamarca.

En un informe que tituló "El debate electoral bajo la amenaza de paramilitares, guerrilla y narcotráfico", Caracol denunció que hay graves amenazas y limitaciones a la campaña en los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia. Sobre este último departamento afirmó que en el centro del departamento, incluyendo el área metropolitana de Medellín, la voz cantante es alias don Berna y en el bajo Cauca quien manda es Macaco. En la región de oriente intervienen Ramón Isaza y el Bloque Héroes de Granada y en el suroeste el Bloque Ciudad Bolívar también hace campaña".

A ello se sumó con sus denuncias el expresidente y jefe único del Liberalismo César Gaviria Trujillo, quien señaló que en municipios del viejo Caldas quienes dominan son alias Ernesto Báez y en Pereira y Risaralda alias Macaco. Pero el asunto es más grave, pues en la Costa norte las denuncias señalan proselitismo armado en Córdoba, Sucre, Bolívar y Cesar, para no hablar de los Llanos Orientales, en donde algunos parlamentarios denuncian proselitismo armado en el Meta y Casanare y otros, como Pedro Are-

nas anuncian la suspensión de su campaña en el Guaviare por falta de garantías electorales.

Son los efectos de la paramilitarización del país en un proceso de negociación que no se sabe a ciencia cierta para donde se dirige. Al no existir una política de desmovilización colectiva ni una política de reinserción clara, los contingentes paramilitares o se reciclan o actúan en la arena política local. Tampoco existen garantías reales para el ejercicio de la política sobre todo para los partidos de la oposición. Urgen medidas para contrarrestar el proselitismo armado. Lo que pasa es que no hay voluntad política para poner en marcha medidas que les dé plenas garantías democráticas tanto a los candidatos como a los ciudadanos para participar libremente en la próxima contienda electoral.

### **Los bloques políticos se van configurando**

En la actual coyuntura electoral se vienen configurando básicamente cuatro opciones que ocupan todo el escenario político. En primer lugar esta la opción de la derecha conservadora, que se ha agrupado alrededor de la propuesta política que encarnan el presidente Uribe y sus aliados. Este bloque es variopinto pero tiene unidad alrededor de puntos básicos que describiremos a continuación.

En el terreno económico es una propuesta neoconservadora, o en términos más precisos, neoliberal. Propugna por un modelo de desarrollo volcado al sector externo de la economía, de allí su énfasis en los temas del Tratado de Libre Comercio, ALCA, y en general de la integración económica. Este bloque cree que hay que brindarle todas las condiciones al capital para que invierta en el país no importa si este capital es nacional o transnacional. Quiere brindar ventajas comparativas principalmente ligadas a los bajos salarios, a la disminución de las condiciones laborales de los trabajadores y aun se plantea la disminución de los impuestos y el crecimiento de las exenciones.

Por ejemplo, el Gobierno propone en plena campaña electoral la rebaja en el impuesto sobre la renta de las empresas, que actualmente se encuentra en 38.5%, a un 28.5% con el argumento de que las empresas colombianas tienen una tarifa tributaria más alta que la de sus competidoras en América Latina. Al lado de estas propuestas durante estos tres años largos del gobierno de Uribe se realizó una reforma laboral que redujo el salario de los empleados formales, al bajar el valor de los dominicales y festivos, así como el costo de los despidos. Además amplió la jornada laboral diurna hasta las 10 de la noche, con lo cual se bajó el pago de las horas nocturnas. Todo ello se hizo con el argumento de que rebajando los costos laborales se generaría empleo, lo cual según estudios de la Universidad Externado de Colombia y de instituciones como la Escuela Nacional Sindical, no ocurrió. La rebaja en el desempleo está relacionada principalmente con el crecimiento de la llamada población desganada, es decir, aquella que no busca empleo, y con el crecimiento del subempleo y la informalidad.

Durante estos años se aprobó una exención por 30 años para los hoteleros que no pagaran impuesto a la renta por las construcciones y las remodelaciones. Tienen también los mismos incentivos los cultivadores de palma, los empresarios forestales, el ecoturismo, el transporte fluvial y el desarrollo del *software*. Igualmente, hay una exención en el pago de la renta de los empresarios que reinviertan las utilidades. Esta exención significó, por ejemplo, que el fisco nacional dejara de recibir en el año 2005 unos 860 mil millones de pesos.

También hay coincidencia en este bloque en que el desarrollo agropecuario debe hacerse sobre la base de estímulos económicos a los terratenientes en cultivos como la palma, la soja y el sorgo, el algodón, el caucho, las flores, etc., es decir, en cultivos agroindustriales y en la explotación privada del bosque, para lo cual han presentado proyectos como el de la llamada ley forestal, que pretende una amplia-

ción de la explotación maderera hasta de unas 14 millones de hectáreas. Los empresarios tienen exención de impuestos total para la importación de bienes de capital.

En síntesis, el bloque de la derecha conservadora busca el crecimiento de la economía por la vía de la ampliación y crecimiento del mercado externo, los incentivos a los grandes capitales nacionales e internacionales, la rebaja de los salarios y de las ya precarias condiciones laborales de los trabajadores, el aumento en las edades de jubilación, el aumento de los impuestos regresivos como el IVA para los productos básicos de la canasta familiar, y un estímulo a los terratenientes en medio de un modelo depredador de nuestros recursos naturales y medioambientales. Un capitalismo salvaje.

En materia política quiere un modelo de democracia limitada, restringida, de baja intensidad. Es enemigo de la descentralización, y si lograra ganar intentará disminuir las transferencias destinadas a la educación y la salud, principalmente, que hoy se dirigen a los departamentos y municipios. El pilar de la política lo constituye su modelo de la llamada seguridad democrática, en el que las instituciones predominan sobre los derechos de los ciudadanos. Detenciones masivas y serias limitaciones a las libertades civiles, desconocimiento del principio de distinción entre civiles y combatientes; es por ello que en la concepción de la seguridad democrática no existe lugar para las comunidades de paz o para teorías como la neutralidad activa o la desobediencia civil. En el colmo de la arrogancia e ignorancia compartida y aplaudida por los grandes medios de comunicación, este bloque, o por lo menos quienes están en su dirigencia, comenzando por Uribe, creen que en Colombia no hay conflicto social y armado y por el contrario, proclaman que lo que existe es una amenaza terrorista contra las instituciones democráticas.

Quieren un Estado con unos poderes excepcionales sin ninguna limitación, es por ello que intentó saltarse los controles constitucionales de la Corte Constitucional en el año 2002 cuando decretó el estado de conmoción interior. Es enemigo de la división de poderes y ahora hace énfasis en ganar mayorías en el Congreso para arrasar con la Constitución de

1991 y principalmente con el único obstáculo serio que ha encontrado, que es la oposición cerrada de la Corte Constitucional en algunas de sus pretensiones antidemocráticas. Flaco favor le hizo la Corte al país, a la Constitución y a la democracia como a su propia suerte, con la declaratoria de exequibilidad para que este bloque tenga ventajas para tratar de mantenerse en el poder.

El bloque se caracteriza además por tener una política antisocial. Sus resultados en este frente son mediocres y están reducidas a una pelea con los organismos que realizan mediciones sobre sus logros y sobre la magnitud de la pobreza en Colombia. Sus mentores son neoliberales que creen que lo que el Estado debe hacer es poner en marcha políticas residuales de subsidios sólo dirigidos a los más pobres de los pobres. Políticas focalizadas que han fracasado en todas partes, cuando hay un 64% de pobres y de ellos unos ocho millones viven en la indigencia, mueren de hambre y de necesidades. Para ello hay que disminuir servicios a la clase media y hay que concentrar los esfuerzos en subsidios a la demanda individualizada. Quizás los éxitos hay que encontrarlos más en las administraciones de Luís Eduardo Garzón, Angelino Garzón o Sergio Fajardo, para mencionar administraciones que vienen realizando una política social en materia educativa y social con otros parámetros y orientaciones y que tienen mejores resultados. La política de vivienda de este gobierno ha sido un fiasco, su política de empleo también, y la política frente a los desplazados, por ejemplo, a quienes solo ha venido a atender de manera limitada por el fallo de la Corte Constitucional que así lo ordenó en el año 2004 y apenas ahora comienza a cumplir y solo por la conminación de este tribunal a algunos de sus más altos funcionarios. En esta materia, Carrasquilla y Uribe pertenecen a la corriente que cree a pie juntillas que el desarrollo social es el resultado del derrame que produce de manera natural y espontánea el crecimiento económico. La famosa y ya falaz teoría del goteo.

En política internacional este bloque se alindera incondicionalmente con los Estados Unidos aun a costa de enemistarse con sus vecinos de siempre. Por ello y de manera

desvergonzada apoyó la guerra de Irak, mantiene una política de lucha contra las drogas dictada por los Estados Unidos, que se descarga principalmente contra los cultivadores de la materia prima y contra los consumidores. Cree que hay que derrotar por la vía militar a las guerrillas y que para ello hay que ser blando y tolerante con las masivas violaciones a los derechos humanos. El sector más de derecha de este bloque lo representan los grupos paramilitares, partidarios firmes de la reelección, que tienen amedrentado a medio país. En el terreno político compiten o tratan de transmitir una competencia entre ellos.

Forman parte de este bloque los del Partido Cambio Radical que orienta Germán Vargas Lleras; los del Partido de la Unidad que orienta Juan Manuel Santos; Alas, que orienta Álvaro Araújo Rentarín, y Colombia Nueva que orienta Mario Uribe. También Equipo Colombia de Luís Alfredo Ramos, y el Partido Conservador que orienta Carlos Holguín Sardi. Los parientes más cercanos, pero que no es muy conveniente de mostrar en público, lo representan los paramilitares que influyen y amedrentan y frente a los cuales Uribe no solo guarda silencio sino que espera que realicen proselitismo a su favor.

En el bando opuesto se encuentra la propuesta de izquierda democrática que finalmente y después de ocho meses de conversaciones y negociaciones terminó con la creación del Polo Democrático Alternativo, que deberá decidir en una consulta, el próximo 12 de marzo de 2006, entre los precandidatos Antonio Navarro Wolff y Carlos Gaviria Díaz. Tienen un programa que es la antítesis del programa de Uribe. Su contenido distintivo es lo social y la lucha contra la pobreza. Privilegian el mercado interior sin oponerse a la integración económica que beneficie a la economía colombiana. Son decididos partidarios de una reforma agraria, con la cual quieren desmontar el conflicto armado y de esta manera negociar la reincorporación de la insurgencia a la institucionalidad democrática del país. Enemigos de las fumigaciones, creen que una redistribución de la propiedad agraria en beneficio de los campesinos pobres permitirá su integración productiva y su alejamiento de los cultivos de uso ilícito.

Son también partidarios de desarrollar grandes inversiones en educación, salud y en obras públicas para aumentar el empleo y los ingresos de la población. Así mismo, quieren políticas que favorezcan el crédito a la mediana y pequeña industria, que es la que provee la mayor cantidad de empleo productivo. Rebaja de intereses, impuestos progresivos, quien más tiene más paga, y limitaciones e impuestos a las transnacionales, prepagos de deuda externa y renegociación de una parte de ella, en fin, estos son los asuntos principales del programa que levanta el Polo, quien además cree que la negociación con los grupos paramilitares es necesaria pero con verificación, entrega de bienes, confesión de los crímenes y pago de penas mínimas en prisiones comunes. También levantan la idea de un proceso que garantice los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Por su parte el Partido Liberal, que ha sido el más desdibujado en estos últimos años, trata de superar el síndrome en que lo dejó Ernesto Samper después del proceso 8.000 por infiltración de dineros del narcotráfico en su campaña electoral. Los sectores más de derecha se fueron al uribismo y hoy se encuentran dispersos e invernando en sus distintas fracciones. Tratan de reestructurarse alrededor de un programa socialdemócrata con énfasis en lo social.

La llegada a su dirección única de César Gaviria Trujillo le imprimió una nueva dinámica. Tratan de ocupar el centro y son partidarios de una mayor inversión social, de lucha contra la pobreza, de una negociación distinta de los tratados internacionales de libre comercio que proteja ciertos sectores vulnerables de la economía y sobre todo del sector agrario. Han replanteado al menos en el papel sus relaciones con los Estados Unidos y declaran la necesidad de unas relaciones internacionales más plurales.

En materia económica creen que la apertura, de la cual fueron responsables, es en términos generales buena, pero que debe proteger sectores débiles en los cuales incluyen a la

mediana y pequeña empresa. Se oponen a los impuestos regresivos y quieren acabar con las exenciones para dedicar estos recursos a la inversión social. Partidarios de prepagar una parte de la deuda y de renegociar otra parte de la misma. Defensores de la Constitución de 1991 y críticos del proceso con los grupos paramilitares. Se oponen a Uribe porque consideran que su política contribuye a la desinstitucionalización del país. La paramilitarización de extensas regiones del país los ha golpeado y por ello denuncian la negociación como una entrega del Estado. Lo curioso es que su jefe único fue el que facilitó la misión de observación de la OEA que dirige Sergio Caramagna y que ha devenido en un rotundo fracaso. Ya no sirve ni para proyectar una imagen positiva del proceso en el exterior, mucho menos en Colombia.

Los liberales tienen planteada una consulta interna para seleccionar su candidato el próximo 12 de marzo de 2006. Allí se enfrentarán Horacio Serpa Uribe, Cecilia López Montaña, Andrés González Díaz, Rafael Pardo Rueda y Rodrigo Rivera.

Finalmente, quien se declara del centro y quiere heredar parte de las políticas de Uribe pero dentro de la institucionalidad definida por la Constitución de 1991, que arranca con el apoyo de la Alianza Social Indígena, es Antanas Mockus. Con un tono pedagógico y centrando ahora su programa en el derecho a la vida y en la defensa de la legalidad y de la Constitución de 1991, representa diversos sectores independientes.

Este es por ahora el escenario político, que será muy competido y muy inequitativo, como los hemos señalado. Para disminuir la presión armada es ahora fundamental la concreción de una misión internacional y una misión nacional de veeduría al proceso electoral con dos nortes precisos: disminuir las ventajas del presidente-candidato y enfrentar la presión de los actores armados del conflicto, los paramilitares y las guerrillas de las FARC.

Bogotá, diciembre de 2005

\*César A. Rodríguez Garavito  
Profesor de la Universidad de los Andes y miembro  
fundador del Centro de Estudios Derecho, Justicia y  
Sociedad (DJS). Investigador asociado de la Universidad  
de Wisconsin-Madison (EE UU).

# El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas

César A. Rodríguez Garavito

**P**ara bien o para mal, los fallos de la Corte Constitucional sobre la reforma constitucional que permite la reelección inmediata y sobre la ley que establece las garantías electorales en este nuevo escenario, despejaron finalmente el panorama político e institucional colombiano. Sabemos ahora que el presidente Uribe podrá ser candidato en las elecciones presidenciales de mayo de 2006, y que su campaña estará sujeta a algunas restricciones sobre financiamiento, divulgación en los medios de comunicación y participación de funcionarios públicos que, aunque importantes, no logran contrarrestar las inocultables ventajas del candidato-presidente sobre sus contendores.

Sabemos mucho menos, sin embargo, de las consecuencias políticas e institucionales de mediano y largo plazo que pueden tener estos cambios de las reglas de juego electorales. Esto es así porque el debate ha estado concentrado casi exclusivamente en la figura de Álvaro Uribe y en los efectos de muy corto plazo de la reforma constitucional que permite la reelección —esto es, en las contiendas electorales para Congreso y Presidencia que se avecinan en el primer semestre de 2006—. Si bien la personalización y el cortoplacismo de la discusión se explican por el hecho de que la iniciativa de la reelección tuvo nombre pro-



pio desde un comienzo, este énfasis ha dejado de lado la tarea igualmente importante de analizar, con más reposo y con una perspectiva más amplia y de largo plazo, las profundas implicaciones que este cambio tendrá en la vida política y constitucional colombiana. Por ello, entre la tempestad del debate sobre la reelección y la turbulencia electoral que se acerca, es necesario aprovechar la pausa para preguntarnos si —como lo sostuvieron los partidarios de la reelección— esta implica sólo un cambio menor en el aparato político e institucional colombiano, o si, por el contrario, sus efectos tendrán repercusiones de largo aliento que ni los partidarios ni los contradictores de la reelección han advertido con suficiente rigor.

Este artículo busca responder esta pregunta mediante un análisis sucinto de los efectos que puede tener la figura de la reelección sobre la práctica política y el funcionamiento de las instituciones colombianas. Frente a las dos posiciones mencionadas, la tesis central del ensayo es que la reelección está lejos de ser un cambio marginal y técnico de las reglas de juego que deja intacto el resto del marco político y jurídico colombiano. Por el contrario, tendrá profundas repercusiones de mediano y largo plazo que comenzaremos a sentir a partir de 2006. Con este objetivo y esta tesis en mente, divido el artículo en tres partes. En la primera me ocupo de los efectos de la figura de la reelección —y de un posible segundo mandato del presidente Uribe— sobre la política colombiana. En esta sección, me concentro en el impacto de la reelección en la estructura y balance de fuerzas de los partidos políticos en general, y de los bloques de derecha e izquierda en particular. En la segunda sección considero la manera como la reelección puede alterar el equilibrio institucional establecido por la Constitución de 1991 y dar lugar a un nuevo escenario en el que el poder del ejecutivo —y, en especial, del presidente de la República— tendrá un peso considerablemente mayor al contemplado por los constituyentes de 1991. En la tercera sección resumo el argumento y presento algunas conclusiones.

## **El impacto político de la reelección: la consolidación de los bloques de derecha y de izquierda<sup>1</sup>**

El surgimiento de nuevos partidos y coaliciones electorales de izquierda y de derecha ha reconfigurado la política colombiana durante el último lustro. Con esto parece haberse roto la inercia y el centrismo del discurso político del bipartidismo secular colombiano —centrismo que, al desestimular el debate ideológico abierto en los espacios democráticos, ha creado incentivos para las expresiones políticas violentas—.

En el corto plazo, este giro ha permitido que por primera vez en varias décadas las etiquetas “derecha” e “izquierda” —comunes en otros países de la región y del mundo— hayan pasado a ser parte del léxico de las discusiones y el análisis políticos en el país. En el mediano y largo plazos, la emergencia de bloques políticos de izquierda y derecha sólidos puede significar la transformación de las bases del sistema político y forzar a los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador) a reacomodarse y a reubicarse de acuerdo con las nuevas líneas de división políticas. La tesis de esta sección, de hecho, es que la posible reelección del presidente Uribe, sumada a la reforma constitucional que introdujo cambios al régimen de partidos en 2003, crearán poderosos incentivos para la profundización y consolidación de esta reorganización política alrededor de un eje de derecha —liderado por el propio Uribe— y un eje de izquierda en la oposición.

Paradójicamente, el ascenso político de estos dos bloques y la difusión del lenguaje de derecha e izquierda han sido acompañados por la resurrección —alentada desde el mismo Gobierno— de una crítica a la diada conceptual derecha-izquierda. En efecto, a la vez que el presidente Uribe se niega enfáticamente a ser encasillado en la derecha, su círculo de asesores ideológicos califica la dis-

<sup>1</sup> Esta sección está basada en Rodríguez Garavito (2005a) y Rodríguez Garavito y Barrett (2005).

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

tinción conceptual entre derecha e izquierda como inútil y anacrónica (Gaviria, 2005), de una manera similar como hace casi quince años Francis Fukuyama (1992) anunciaba la superación de esta clásica oposición y, en general, el “fin de las ideologías”. Aunque la evidencia empírica de la persistencia y resurgimiento de ideas y partidos de izquierda y derecha alrededor del mundo ofrecen abundante prueba en contra de estas tesis, en vista del resurgimiento local de dicha crítica es importante comenzar por especificar el sentido en el que aquí se habla de una y otra posición política, para luego aplicar la distinción conceptual al análisis del futuro del sistema partidista colombiano.

Para esto, recojo la distinción ya clásica de Norberto Bobbio (1995) entre derecha e izquierda.

Según Bobbio, mientras que esta última promueve la igualdad entre individuos y grupos (sean estos clases sociales o grupos raciales, étnicos, de género, etc.), basándose en una visión horizontal de la sociedad, aquella otra parte de una valoración positiva de las jerarquías sociales para defender las virtudes económicas y políticas de la desigualdad —, por ejemplo, la generada por un mercado libre.<sup>2</sup>

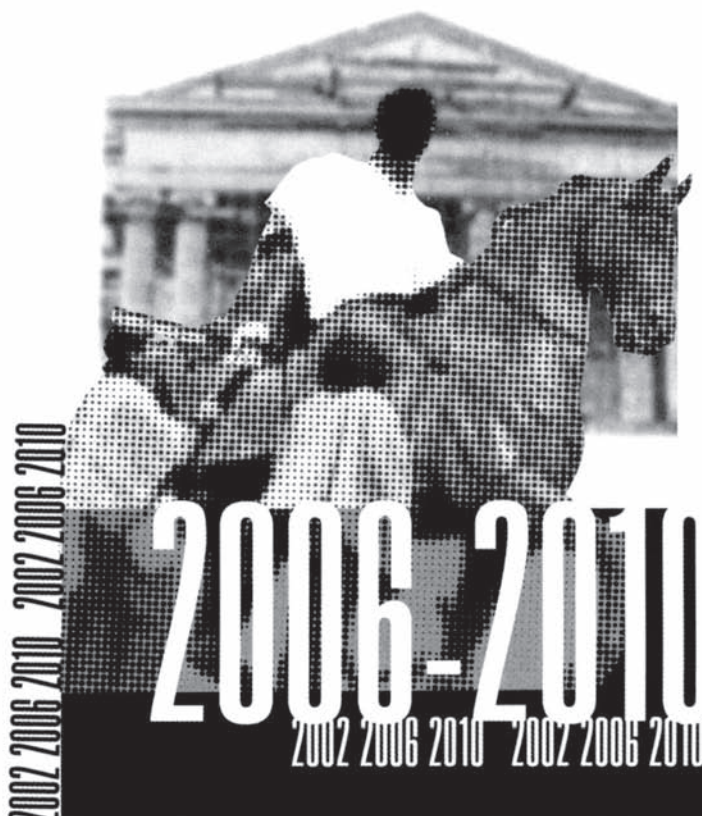
Como lo han anotado el propio Bobbio y numerosos comentaristas, el criterio de la igualdad, incluso entendido en este sentido amplio, es insuficiente para caracterizar los matices y tendencias históricas tanto de derecha como de izquierda, y no comprende la totalidad de las agendas de una y otra. En el caso de la izquierda, por ejemplo, la defensa de la igualdad ha estado acompañada de formas diversas de reivindicación de la demo-

cracia radical, la solidaridad internacional, el antiimperialismo y otros fines. Del lado de la derecha, generalmente la agenda ha incluido, entre otras, unas relaciones más estrechas entre el Estado, las iglesias conservadoras y la clase empresarial, en el ámbito nacional; y una alineación más cercana con la potencia hegemónica mundial de turno, en el ámbito internacional. En otro lugar he examinado en detalle cómo las políticas del gobierno Uribe expresan con claridad tendencias de derecha en asuntos económicos (p.ej. reformas tributarias que aumentan la desigualdad antes que mitigarla), políticos (por ejemplo, el énfasis militar en el conflicto armado y la alineación con la política exterior estadounidense), y sociales (por ejemplo, el acercamiento con sectores

conservadores en los círculos religiosos y las élites empresariales) (ver Rodríguez Garavito, 2005a). Allí mismo, he caracterizado la izquierda colombiana y su ubicación en la oposición al Gobierno. Por esta razón —y porque el objetivo de este ensayo es dar una visión de conjunto de la trayectoria futura del sistema partidista antes que intervenir en el debate conceptual sobre la derecha y la izquierda— no me detengo en este tema y, en cambio, me valgo de tal distinción general para examinar el panorama político en el que incide la reelección.

Para entender los orígenes de dicho panorama, es necesario remontarse a los años noventa. La década pasada trajo cambios

<sup>2</sup> Para Bobbio (1995), la defensa de las libertades no es patrimonio ni de la derecha ni de la izquierda, sino un criterio de distinción entre posiciones extremas (autoritarias) y moderadas (garantistas) de izquierda y de derecha.



importantes en el sistema de partidos, los cuales erosionaron la hegemonía de los partidos Liberal y Conservador, que tiene sus orígenes en los mediados del siglo XIX. Por una parte, las reglas de juego de la Constitución de 1991, a la vez que abrieron el camino para la entrada de nuevas fuerzas políticas, acentuaron la tendencia a la atomización de los partidos, que venía de los años ochenta. En particular, las reglas electorales estimularon la creación de pequeños movimientos de corta duración, basados en una figura política individual y vinculados a los partidos solo mediante vagos nexos de aval formal, que no implican disciplina partidista.

Estas “microempresas electorales” fueron el mecanismo mediante el cual tanto los miembros de partidos tradicionales como los de nuevas fuerzas independientes se acomodaron a las reglas que hacían más fácil llegar al Congreso y otras corporaciones de elección popular mediante votaciones bajas basadas en estrategias atomizadas en lugar de altas votaciones por un partido unificado (Pizarro, 2001). El resultado es que, aunque los candidatos avalados por los partidos tradicionales continúan llevándose la mayor votación en los comicios, dichos partidos son en la práctica una colección de facciones entre las cuales existe poca cohesión ideológica y disciplina política (Gutiérrez, 2001; Mainwaring, 2001, y Ungar, 2003).

Por otra parte, un número creciente de ciudadanos se ha alejado de los partidos políticos tradicionales, ya sea para engrosar las filas de los votantes independientes o las de los abstencionistas. Así, encuestas recientes señalan que mientras que el porcentaje de adherentes al Partido Liberal disminuyó del 44% de la población en 1993 a 31% en 2002 y los adherentes al Partido Conservador pasaron del 17% al 12%, en el mismo período, la proporción de encuestados que manifestó simpatizar con otro partido o con ninguno pasó del 39% al 57% (Hoskin, Masías y García, 2003: 53-54). Igualmente, en encuestas sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas en los años noventa, los partidos políticos obtienen la calificación más baja (Masías y Cevallos, 2001).

Esta erosión de los partidos ha facilitado el éxito de estrategias políticas disidentes o independientes, tanto de derecha como de izquierda. Así, basadas en un discurso antipartido que resalta la honestidad y el liderazgo moral antes que la adhesión a una ideología o a un partido, estas estrategias han puesto a la defensiva a los partidos tradicionales (Gutiérrez, 2003). El ejemplo más vívido de este fenómeno desde la derecha del espectro político es el triunfo electoral y la popularidad del presidente Álvaro Uribe. A pesar de haber hecho carrera dentro del Partido Liberal, Uribe se presentó como candidato independiente a las elecciones presidenciales de 2002, y desde entonces cultivó un discurso antipartido y un gobierno centrado en su figura personal de autoridad y liderazgo (Duzán, 2004). Alrededor de la persona del presidente se ha generado un movimiento uribista que incluye a conservadores y a liberales, que impulsa su reelección y que se vislumbra como una fuerza de derecha paralela a los partidos tradicionales.

Del lado de la izquierda, el ejemplo más importante de esta tendencia es el éxito de la candidatura de Luis Eduardo “Lucho” Garzón, del Polo Democrático Independiente (PDI), a la Alcaldía de Bogotá. El triunfo de Lucho Garzón y su alto nivel de popularidad se basan parcialmente en el apoyo de los electores independientes receptivos al mensaje contra la política tradicional que, con tonos ideológicos contrarios, también ha transmitido Uribe. Esto explica el muy interesante hecho de que muchos de los bogotanos que votaron por la candidatura de Uribe a la Presidencia, en 2002, hayan votado por la candidatura de Garzón a la Alcaldía, en 2003. Igualmente, explica la alta popularidad tanto de Uribe como de Garzón en las encuestas hechas en las principales ciudades del país a finales de 2005, en las que el primero tenía una opinión favorable de cerca del 70%, y el segundo de alrededor del 60%.

El debilitamiento de los dos partidos tradicionales dio paso para el avance electoral de terceras fuerzas, tras el establecimiento de la elección popular de alcaldes (en 1988) y gobernadores (en 1991). En efecto, un análisis de los resultados de las elecciones mu-

nicipales entre 1988 y 1997 muestra que las terceras fuerzas obtuvieron victorias electorales en casi la mitad de los municipios colombianos, aunque sólo en 22% de estos ganaron más de una elección durante ese período (García, 2000). Las terceras fuerzas han sido especialmente exitosas en las ciudades intermedias y las grandes ciudades, donde el voto de opinión es más fuerte que en los municipios de menor desarrollo económico y social. Esta tendencia se acentuó en las elecciones municipales de 2002, en las que terceras fuerzas –la mayoría de ellas con plataformas cercanas a la izquierda– ganaron las seis alcaldías más importantes del país. Sin embargo, como lo anota Miguel García (2000), ninguna de las numerosas y muy diversas terceras fuerzas ha logrado hasta ahora consolidar su poder en los municipios que gobierna y extender su influencia más allá de unas pocas localidades, de tal forma que no ha surgido un contendor sólido al dominio bipartidista.

Es probable, no obstante, que la estructura del sistema partidista cambie en el mediano plazo, por el efecto combinado de 1) la polarización entre izquierda y derecha y el debilitamiento de los partidos tradicionales, 2) la reforma política de 2003, que, al establecer un umbral electoral y listas únicas, está provocando la unión de diversos partidos con miras a las elecciones de 2006, y 3) la introducción de la reelección y la alta probabilidad de que Uribe gane los comicios presidenciales de 2006. Todos estos factores apuntan hacia la misma dirección, esto es, hacia la organización y fortalecimiento tanto de bloques uribistas como de oposición claramente identificables.

En este sentido, el efecto principal de esas tendencias en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006 será la consolidación de tres bloques. A la derecha del espectro político se ubicarían los viejos y nuevos partidos que apoyan la gestión de Uribe y buscarán conformar la bancada uribista en el Congreso. Estos son el Partido Conservador, Cambio Radical, el Partido Social de Unidad Nacional (o “Partido de la U”), Equipo Colombia, el Partido Alas y Colombia Democrática. A la izquierda del sis-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

tema partidista se encontrarían el PDI y Alternativa Democrática –ya sea como partidos distintos o, lo que es más probable, como tendencias dentro de un partido de unidad– posiblemente en alianza con algunos sectores o figuras cercanos a la izquierda dentro de terceras fuerzas y dentro del Partido Liberal. El panorama sería completado por un Partido Liberal, ubicado en el centro, sujeto simultáneamente a las fuerzas de atracción de la izquierda y la derecha y, por lo tanto, con dificultades para mantener un mínimo de cohesión organizativa y programática.

Aunque son claras las diferencias entre estos bloques, son igualmente visibles las tensiones al interior de cada uno de ellos, y la manera como la perspectiva de la reelección

ha incidido en ellas. En el bloque de derecha, las líneas divisorias están arraigadas en por lo menos dos factores. De un lado, coexisten con la figura del presidente Uribe fuertes liderazgos personales de futuros presidenciables –como el de Germán Vargas Lleras, de Cambio Radical–, cuyas aspiraciones inmediatas debieron ser aplazadas tras el fallo favorable de la Corte Constitucional sobre la reelección. De otro lado, a pesar del apoyo generalizado de este sector al acercamiento con los grupos paramilitares con las problemáticas condiciones establecidas por la Ley de Justicia y Paz, son claras las diferencias entre los partidos uribistas en relación con la incorporación inmediata a sus huestes de líderes paramilitares desmovilizados. Estos factores, entre otros, hacen probable la persistencia de múltiples partidos y movimientos de derecha tras las elecciones de 2006.

Se trata, sin embargo, de una fragmentación organizativa y estratégica más que ideológica y programática. De hecho, el principal efecto de la aprobación final de la reelección sobre este sector político fue evitar la dispersión, competencia y atomización que se habría generado si Uribe no pudiese ser candidato. Sin Uribe en la carrera presidencial, los liderazgos personales se habrían fortalecido y multiplicado, y habrían dado lugar, por razones de mercadeo político, a la profundización de las diferencias del mensaje transmitido por cada una de las tendencias. La aprobación de la reelección y un posible segundo gobierno de Uribe, en suma, han tenido como efecto neto la consolidación del sector de derecha, cuyas filas probablemente se verían engrosadas en dicho gobierno por los líderes paramilitares que, en virtud del proceso establecido por la Ley de Justicia y Paz, se desmovilicen y se incorporen a la vida política legal.

En los sectores de izquierda existen, igualmente, tensiones y fisuras que serán moldeadas por los efectos de la reelección. Como lo he afirmado en otros espacios, las diversas tensiones dentro de la izquierda no pueden ser descritas adecuadamente mediante la distinción simplista entre “dos iz-

quierdas”, popularizada por los medios de comunicación y por columnistas de diversas tendencias políticas, desde Andrés Oppenheimer hasta Jorge Castañeda (ver Rodríguez Garavito, 2005b). De acuerdo con esta tipología, existiría, de un lado, una izquierda “pragmática y moderna”, representada en el contexto regional por Lula y en el nacional por Lucho Garzón, y, del otro, una izquierda “populista y radical” encarnada por el gobierno de Hugo Chávez en el escenario latinoamericano y, en Colombia, por diversas tendencias dentro del PDI y, sobre todo, AD. Esta clasificación pierde de vista tanto las coincidencias entre estos y otros sectores que permiten hablar de la identidad unitaria de la izquierda, como la gran variedad de movimientos y tendencias al seno de ella que encarnan izquierdas plurales que no pueden ser encajadas en dicha tipología. Por lo tanto, en el caso colombiano y para los efectos específicos de este artículo, resulta más útil concentrarse, como lo hicimos con la derecha, en las tensiones organizativas y estratégicas sobre las cuales incide el nuevo escenario de la reelección.

En la izquierda democrática que ha resurgido con fuerza en Colombia en los últimos años, la principal división ha sido la existente entre el PDI y AD. Más allá de las diferencias en su composición y en sus matices ideológicos, un factor central tanto en el distanciamiento inicial como en el acercamiento actual entre estas dos fuerzas es la figura y el gobierno del presidente Uribe. Por un lado, el grado de oposición al gobierno de Uribe ha sido un factor de división: mientras que el candidato presidencial por el PDI, Antonio Navarro, mantuvo como senador una posición crítica pero selectiva frente a las políticas del gobierno Uribe (Navarro, 2004), el candidato de AD, Carlos Gaviria, defendió desde el Senado una postura de oposición frontal (Gaviria, 2004). Por otro lado, Uribe ha tenido un franco efecto cohesionador en la izquierda. De hecho, como lo ha afirmado Daniel García-Peña (2004), dirigente del PDI, Uribe es “el gran unificador de la izquierda”, en la medida en que la coincidencia en las críticas a sus políticas económicas y de orden público ha sido

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

el factor de convergencia entre las tendencias. De allí que, en términos de imagen y estrategia política, la consolidación de la izquierda haya dependido en buena medida de la consolidación del proyecto de derecha al que se opone. De esta manera, la tendencia secular de la izquierda a la división interna ha sido contrarrestada por la necesidad de unir esfuerzos para hacer frente a la fortaleza electoral de Uribe.

En este contexto, como vimos anteriormente, la perspectiva de la reelección se ha sumado al efecto aglutinador de los umbrales impuestos por la reforma política de 2003, para crear un poderoso incentivo para la unidad de la izquierda con miras a las elecciones de 2006. De allí el avance del proyecto de unificación organizativa de la izquierda y los planes de realizar una consulta popular para elegir un candidato presidencial de unidad en marzo de 2006. En las huestes de la izquierda, en suma, el efecto neto de la introducción de la reelección es la consolidación de un bloque organizativo y programático. La posible victoria electoral de Uribe en los comicios presidenciales, de hecho, ampliaría este efecto al crear incentivos para que la izquierda se ubique como la cabeza visible de la oposición a un segundo mandato que, como todos los de esta naturaleza, mostraría con mayor claridad las debilidades y promesas incumplidas del uribismo.

El impacto de la reelección sobre los sectores políticos ubicados entre los bloques de izquierda y derecha es más ambiguo y difícil de predecir. A diferencia de lo que sucede con dichos bloques, la introducción de la figura de la reelección y la candidatura presidencial de Uribe tiene un efecto desorganizador y atomizador, especialmente en el caso del Partido Liberal. Atrapado en medio de dos proyectos políticos claramente diferenciados y en proceso de consolidación, el liberalismo continuará tenien-

ades para articular una identidad convincente y distintiva de centro. Dado el mencionado desencanto de los colombianos con los partidos tradicionales, es improbable que la estrategia de desempolvar y "agitar el trapo rojo" aumente el caudal electoral del liberalismo. En este escenario, la fuerza de atracción de la derecha y la izquierda probablemente incidirá sobre figuras liberales que formarán coaliciones con uno u otro sector con miras a las elecciones de 2006 y la segunda administración de Uribe, si este resulta ganador en mayo del próximo año.

### El impacto institucional de la reelección: la alteración del equilibrio constitucional

Las repercusiones de la aprobación de la reelección se sentirán no solamente en la política sino también en el funcionamiento de las instituciones públicas. De hecho, los efectos más profundos y duraderos de este cambio en las reglas de juego constitucionales tendrán que ver no con la organización de los partidos o el desenlace de las luchas electorales venideras, sino con la forma como un período presidencial de ocho años puede alterar los mecanismos de pesos y contrapesos establecidos por la Carta de 1991, que fueron diseñados para un período presidencial de cuatro años.

La tesis de esta sección, por tanto, es que la reelección introduce una variación institucional que puede tener hondos consecuencias en el delicado balance entre el ejecutivo, de un lado, y los poderes legislativo y judicial, del otro. Así mismo, puede debilitar considerablemente el papel de supervisión que los órganos de control (Procuraduría, Contraloría y Defensoría) deben ejercer sobre el ejecutivo, y la autonomía de órganos que, como la Junta Directiva del



Banco de la República en materia de política monetaria y cambiaria, fueron concebidos precisamente para reducir la concentración de poder en cabeza de la Presidencia de la República. El argumento, por tanto, es de arquitectura constitucional. Como sucede con todo diseño institucional complejo, la naturaleza y funcionamiento de la Constitución de 1991 dependen de las relaciones entre sus componentes, esto es, del equilibrio entre las instituciones que constituyen el aparato estatal. El cambio de las reglas sobre la duración del mandato presidencial, por lo tanto, implica una alteración de las relaciones entre la Presidencia y los demás órganos del Estado, y del poder de aquella y de estos. En lenguaje de la teoría económica aplicada al estudio de las instituciones, el cambio implica pasar de un equilibrio institucional a otro cualitativamente distinto (Aoki, 2001). Es este nuevo equilibrio –o, en términos más precisos, al desequilibrio entre los poderes públicos generado por la reelección– el que intento ilustrar a continuación.

Por razones de espacio, me concentro aquí en la forma más simple y directa de alteración del equilibrio constitucional, esto es, el posible efecto de la reelección sobre la capacidad del presidente de nombrar o incidir en el nombramiento de altos funcionarios del Estado. Para darle sustento empírico al argumento, el Cuadro 1 presenta de forma sumaria el posible impacto de un nuevo gobierno de Uribe (2006-2010) sobre algunos de los organismos judiciales, entidades de control y agencias autónomas fundamentales, esto es, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y la Junta Directiva del Banco de la República. El cuadro examina la composición y el origen de los principales cargos de estas entidades, y resalta los casos en los que el presidente Uribe tendría injerencia en nuevos nombramientos durante su posible segunda administración (ver casillas sombreadas Cuadro 1.).

Examinemos brevemente el alcance y las razones del posible impacto de la reelección sobre cada uno de los organismos incluidos en el Cuadro 1:

*Corte Constitucional:* de acuerdo con el artículo 239 de la Constitución Nacional, los magistrados de la Corte son elegidos por el Senado para un período de ocho años, de ternas presentadas por el presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Como lo muestra el cuadro, durante un segundo mandato, el presidente Uribe podría incidir directamente en la composición de un tercio de la Corte, en vista del vencimiento de los períodos de los magistrados Cepeda, Tafur y Monroy Cabra. Dada la visibilidad política de la Corte, la conciencia generalizada sobre la importancia de sus fallos, y la vieja animadversión del presidente y sus asesores contra una justicia constitucional garantista, es razonable esperar que las ternas presidenciales para estos cargos sean calculadas cuidadosamente para hacer llegar a la Corte a juristas cercanos al uribismo. Si ello es así, es probable que se afecte considerablemente la garantía de independencia y de defensa del orden constitucional que ha representado la Corte Constitucional desde su entrada en funcionamiento en 1992.

*Fiscal General de la Nación:* según el artículo 249 de la Constitución, el fiscal es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna postulada por el presidente de la República. El caso del fiscal ilustra de manera vívida el desbalance constitucional producido por dos gobiernos sucesivos de un mismo presidente y la forma como la reelección puede reducir la independencia de los organismos de control. En efecto, de ser reelegido, el presidente Uribe nombraría dos fiscales durante sus ocho años de gobierno: el primero, Mario Iguarán, fue nombrado en agosto de 2005, y su sucesor sería nombrado de terna presidencial en 2009. Como se puede advertir con facilidad, el poder nominador del presidente, extendido ahora al doble de su duración original, pone en entredicho la independencia de la Fiscalía en relación con el ejecutivo. El problema era preocupante incluso antes de la aprobación de la reelección, como lo muestran los múltiples estudios que han documentado la falta de independencia de la Fiscalía frente a las políticas penales y de orden público del gobierno de Uribe entre 2002 y 2006

**Cuadro 1**  
**Reelección y poder nominador del presidente de la República (2006-2010)**

CARGO			2006	2007	2008	2009	2010
<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>							
	<b>Año de ingreso</b>	<b>Terna propuesta por</b>					
Manuel José Cepeda	2001	Presidente				X	
Marco Gerardo Monroy Cabra	2001	Presidente				X	
Álvaro Tafur Galvis	1999	Presidente		X			
Alfredo Beltrán Sierra	1998	C. Suprema	X				
Jaime Córdova Triviño	2001	C. Suprema				X	
Clara Inés Vargas	2001	C. Suprema				X	
Rodrigo Escobar Gil	2001	Consejo Edo.				X	
Humberto Sierra Porto	2004	Consejo Edo.					(2012)
Jaime Araújo Rentería	2001	Consejo Edo.				X	
<b>FISCAL GENERAL</b> Presidente						X	
<b>BANCO DE LA REPÚBLICA</b>							
Alberto Carrasquilla (Ministro)	2003	Uribe					
Juan José Echavarría	2003	Uribe		X			
José Darío Uribe (Gerente)	2005	Junta				X	
Carlos Gustavo Cano	2005	Uribe				X	
Juan Mario Laserna	2005	Uribe				X	
Leonardo Villar	1997	Samper	2005				
Fernando Tenjo	2001	Pastrana	2005				

(Rojas, 2005; ILSA, 2005; Human Rights Watch, 2004). En vista de esta situación, es razonable temer la continuación de la erosión de la independencia de la Fiscalía durante la gestión de los dos fiscales que podría llegar a nombrar Uribe.

*Banco de la República:* conforme con el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva está compuesta por siete miembros: cinco nombrados por el presidente de la República, el gerente elegido por la Junta Directiva, y el ministro de Hacienda. El caso del Banco de la República ilustra claramente el impacto desestabilizador de la reelección sobre la relación entre órganos estatales prevista originalmente por los constituyentes de 1991. En efecto, para garantizar la autonomía del banco, que se vería afectada por el poder del

presidente de nombrar directa o indirectamente a todos los miembros de la Junta Directiva, la Constitución limitó la capacidad nominadora del presidente de tal forma que este sólo puede reemplazar a dos codirectores cada cuatro años, una vez transcurrida la mitad del período presidencial. Mediante este mecanismo, se evitaba el control de la junta por parte del ejecutivo y, con ello, se garantizaba el objetivo central del banco central, esto es, sustraer del vaivén electoral y de las prioridades gubernamentales el curso de la política monetaria y cambiaria (Alesina, Carrasquilla y Steiner, 2002).

Sin embargo, como se aprecia en el cuadro, dos mandatos del presidente Uribe significarían la posibilidad de nombrar o

incidir indirectamente en el nombramiento de la totalidad de la Junta Directiva del Banco de la República. No sorprende, entonces, que organismos como Fedesarrollo hayan advertido sobre los peligros de la cooptación del Banco por parte del ejecutivo y sugerido formas de contrarrestar este riesgo (p. ej., ampliar el período de los codirectores) (*El Tiempo*, 2005). En el mismo sentido van las propuestas de economistas que, como Juan Carlos Echeverri, han defendido el endurecimiento del sistema de metas de inflación por parte del banco central como forma de contrarrestar el riesgo de injerencia de un Uribe reelecto.

Los casos de la Corte Constitucional, la Fiscalía y el Banco de la República son apenas algunos de los ejemplos más notorios de la ruptura del equilibrio constitucional, en desmedro del balance de poderes y la independencia de los órganos de control y los organismos autónomos. A estas entidades se sumarían, entre otras, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, cuyos siete miembros serían designados por Uribe entre 2006 y 2010. Sin embargo, si al efecto nominador directo se suma el poder nominador derivado del posible aumento de las mayorías del presidente reelecto en el Congreso, el panorama es aún más preocupante. Como lo reportó la prensa al día siguiente del fallo de la Corte sobre la reelección, “al manejar las mayorías en el Congreso [el presidente] también será determinante a la hora de elegir contralor, procurador, defensor, ocho de los nueve magistrados de la Corte Constitucional, los nueve del Consejo Nacional Electoral y el registrador” (*El Tiempo*, 2005: 1-1).

## Conclusiones

En este artículo he sostenido que la reelección, lejos de ser un cambio puntual y aislado de las reglas de juego constitucionales, generará efectos importantes y de largo plazo en la vida política e institucional colombiana. En el ámbito político, su efecto central consistirá

en profundizar la crisis de los partidos tradicionales y la consolidación de sectores políticos claros de derecha y de izquierda. En el ámbito institucional, la coexistencia de un período presidencial posible de ocho años, y períodos y formas de elección de altos funcionarios de organismos de control, entidades autónomas y altas cortes que fueron diseñados para mandatos presidenciales de cuatro años, inclinarán la balanza constitucional a favor del poder ejecutivo, en detrimento del sistema de pesos y contrapesos que está en el corazón del sistema democrático y del Estado de derecho.

Estos dos efectos deben ser evaluados de forma distinta. En mi opinión, la consolidación de sectores de izquierda y de derecha con ideologías y programas distintivos y coherentes, es una tendencia saludable para la práctica democrática colombiana. Un debate explícito entre las agendas de derecha e izquierda mediante los canales democráticos, como el que tiene lugar alrededor de América Latina y del mundo, puede actuar como un desincentivo poderoso contra la expresión violenta de dichas agendas, que hasta hace poco quedaban relegadas en medio del centrismo secular de la discusión política colombiana.

Por el contrario, el desmoronamiento de la arquitectura constitucional de 1991 y el fortalecimiento desmedido del ejecutivo frente a los demás poderes e instituciones públicas representan serios peligros para la democracia colombiana. Dado que uno de los avances fundamentales de la Carta de 1991 fue la mitigación del presidencialismo y el fortalecimiento concomitante de los mecanismos de control al poder público y de protección de los derechos fundamentales, el resurgimiento de una Presidencia con amplios poderes implica un riesgo considerable de contrarreforma constitucional. En este escenario, sólo la resistencia de los mismos sectores democráticos que se han opuesto con éxito a otros mecanismos de contrarreforma puede preservar los logros del constitucionalismo colombiano de los últimos quince años.

## Bibliografía

- ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto; y STEINER, Roberto, 2002, "El Banco Central en Colombia", en Alesina, Alberto (edit.), *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá, Alfaomega y Fedesarrollo, pp. 263-286.
- AOKI, Masahiko, 2001, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MIT Press.
- BOBBIO, Norberto, 1995, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus.
- DUZÁN, María Jimena, 2004, *Así gobierna Uribe*, Bogotá, Edit. Planeta.
- EL TIEMPO, 2005, "¿Uribe todopoderoso?", 20 de octubre, p. 1-1.
- FUKUYAMA, Francis, 1992, *El fin de la historia y el último hombre*, México, Planeta.
- GARCÍA, Miguel. 2000. "Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas", en *Análisis Político*, No. 41, pp. 84-97.
- GARCÍA-PEÑA, Daniel, 2004, Intervención en el Congreso "La nueva izquierda latinoamericana", Madison, Universidad de Wisconsin, 29 de abril.
- GAVIRIA, Carlos, 2004, "Entrevista a Carlos Gaviria", en *Contravía*, No. 10, pp. 37-46.
- GAVIRIA, José Obdulio, 2005, *Sofismas del terrorismo en Colombia*, Bogotá, Planeta.
- GUTIÉRREZ, Francisco, 2003, "La radicalización del voto en Colombia", en Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo, y García, Miguel (eds.), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 87-112.
- HOSKIN, Gary; MASÍAS, Rodolfo y GARCÍA, Miguel, 2003, "La decisión de voto en las elecciones presidenciales de 2002", en Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo, y García, Miguel (eds.), *Colombia 2002, elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 27-86.
- HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, "Colombia: Persisten las deficiencias en la Fiscalía General", en [http://hrw.org/spanish/press/2004/colombia\\_fiscalia\\_general.html](http://hrw.org/spanish/press/2004/colombia_fiscalia_general.html)
- ILSA, 2005, *Independencia en juego. El caso de la Fiscalía General de la Nación*, Bogotá, ILSA.
- MAINWARING, Scott, 2001, "Prefacio", en Gutiérrez, Francisco (edit.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma, pp. 11-24.
- MASÍAS, Rodolfo y CEVALLOS, Marcela, 2001, *Confianza en las instituciones. Principales rasgos y algunos determinantes. Una aproximación a la década de los noventa en Colombia*, Bogotá, Ceso.
- NAVARRO, Antonio, 2004, "Entrevista a Antonio Navarro", en *Contravía*, No. 10, pp. 24-36.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo, 2001, "La atomización partidista: El fenómeno de las microempresas electorales", en Gutiérrez, Francisco (edit.) *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma, pp. 357-401.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César A., 2005a, "La nueva izquierda colombiana: orígenes, características y perspectivas", en César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barrett y Daniel Chavez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, pp. 191-238.
- \_\_\_\_\_, 2005b, "La telenovela de la izquierda latinoamericana" en *Semana.com*, 31 de mayo.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César A y BARRETT, Patrick, 2005, "¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana", en César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barrett y Daniel Chavez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, pp. 15-66.
- ROJAS, Danilo, 2005, *Análisis crítico del funcionamiento de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DJS).
- UNGAR, Elizabeth, 2003, "¿Qué pasó en el Senado de la República?", en Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo y García, Miguel (eds.), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 115-42.

Eduardo Cifuentes Muñoz  
Ex magistrado de la Corte Constitucional

# El fallo de la Corte Constitucional sobre la reelección

Eduardo Cifuentes Muñoz

La sentencia de la Corte Constitucional que declaró ajustado a la Constitución el Acto Legislativo 02 de 2004, puso término a un proceso de control de constitucionalidad, alimentado por 18 demandas, pero también fue el epílogo de una larga controversia política sobre la conveniencia de la reelección inmediata del presidente que, sin el aval de la Corte, no podía ciertamente darse por clausurada. La cosa juzgada constitucional, empero, marca el comienzo de otra polémica y el inicio de un proceso y de una práctica política llamada a tener profundos efectos en la sociedad colombiana.

La nueva polémica, que por ahora en ausencia del texto de la sentencia sólo se nutre del comunicado de prensa de la Corte mediante el cual se anunció su contenido general, tiene que ver con el juicio que puede el pueblo formarse sobre la corrección del fallo de la Corte. ¿El fallo es un acierto del guardián de la supremacía de la Constitución? ¿Fue la Corte fiel a sus precedentes o se apartó de estos? ¿Fue la Corte deferente en exceso con el Gobierno y con el Congreso en detrimento de los principios constitucionales que debía defender? ¿Podía la Corte, sin comprometer su imparcialidad y sin exceder su competencia, declarar la inexequibilidad del Acto Legislativo con el objeto de prevenir el marchitamiento de la Constitución de 1991 que puede sobrevenir como con-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

secuencia de la hipertrofia del poder presidencial y el correlativo debilitamiento de las demás ramas y órganos del Estado? ¿Perdió la Corte una oportunidad única para enviar un mensaje creíble y contundente sobre la necesidad de tomar en serio la democracia, la protección de las minorías, la transparencia de los procesos públicos de toma de decisiones y el respeto a los procedimientos de reforma de la Constitución?

Proferido el fallo, la reelección aquilata los recursos y medios de poder en manos de ciertos individuos, grupos y clases. El ejercicio de la política, a partir de esta innovación, obedecerá a factores nuevos y generará dinámicas que, a pesar de ser difícilmente discernibles en este momento, cabe anticipar robustecerán las opciones de quienes actúan desde el poder público y controlan diversas esferas de la acción estatal y privada. A los desequilibrios y asimetrías reinantes se agregan otros de nuevo cuño que conducen a una ampliación sin precedentes del poder político, económico, mediático y militar que detenta un presidente en ejercicio y que se irradian a su círculo de apoyo. Aquí la pregunta se refiere a las razones y temores que han conducido a esta repentina acumulación de poder, pero sobre todo se endeza a precisar si el modelo de concentración de poder puede ser sostenible sin que al mismo tiempo se pongan en riesgo el pluralismo político mínimo y las oportunidades reales de alternatividad que exige el juego democrático.

Por ahora se carece de base empírica suficiente para intentar el análisis integral, jurídico y político, que suscita la innovación constitucional. Sin embargo, el anticipo del texto del fallo, bajo la forma de comunicado, puede permitir el inicio del debate jurídico. En este escrito se discurre sobre los siguientes aspectos del fallo: (1) límites al poder constitucional de reforma; (2) vicios de forma del Acto Legislativo 02 de 2004.

Un tribunal constitucional, por lo general, establece implícita o explícitamente la intensidad del juicio de control de constitucionalidad, el cual puede moverse dentro de una amplia escala de gradaciones, desde la más exigente hasta la más débil. La

figura de la reelección, puede concluirse, fue encontrada ajustada a la Constitución como consecuencia del parámetro de control utilizado por la Corte, que para estos efectos operó con un *test* débil de constitucionalidad, el cual permitió ampliar el marco de libertad de la decisión política.

### **¿El Congreso, actuando como Constituyente derivado, sustituyó la Constitución Política?**

Recuerda la Corte que “el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3 de la Carta”. El Congreso puede, mediante actos legislativos, reformar la Constitución siempre que observe el procedimiento previsto por el propio Estatuto Superior. En su condición de poder constituyente derivado, el Congreso tiene límites, puesto que no puede sustituir la Constitución, extremo este sobre el cual sólo puede disponer el constituyente primario, es decir, el pueblo soberano.

La Corte se ha ocupado en diversas sentencias de hacer la distinción, de una parte, entre poder constituyente primario y poder constituyente derivado y, de otra, entre poder de reforma y sustitución de la Constitución (sentencias C-544 de 1992, C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-970 de 2004 y C-971 de 2004). En la sentencia C-551 de 2003, expresó la Corte que “aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad”.

Sobre el alcance del concepto de “sustitución de la Constitución”, como bien lo anota el Procurador General de la Nación, en su concepto, la jurisprudencia de la Corte no ha sido unívoca. En la sentencia citada se alude a los “principios y valores que la Constitución contiene” y se ofrecen ejemplos de sustitución con el fin de ilustrar la interdicción que pesa sobre el poder de reforma: “no po-

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

dría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (C.P., art 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución Política de 1991 fue remplazada por otra diferente”. A su turno, en la sentencia C-1200 de 2003, la sustitución se asocia a un cambio que por su magnitud y trascendencia transforma una Constitución en otra totalmente diferente. Se sostiene en el aludido fallo que “los principios fundamentales o definitorios de una Constitución son relevantes para establecer el perfil básico de dicha Constitución, pero no son intocables en sí mismos aisladamente considerados”.

Igualmente, la Corte Constitucional en fallos anteriores había sostenido que era competente para establecer si el Congreso como constituyente derivado había o no excedido los contornos del poder de reforma. “Una conclusión se impone entonces: el examen de la Corte sobre los vicios de procedimiento en la formación de la presente ley no excluye el estudio de los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma» (sentencia C-551 de 2003).

Los precedentes anteriores se han citado puesto que un acierto del fallo es justamente su reiteración. La doctrina de la Corte se enuncia con toda nitidez: el poder de reforma tiene límites de fondo en cuanto que lo ejerce un poder constituido y la Corte Constitucional tiene competencia para controlar que no se desborde, con el objeto de excluir el riesgo político y jurídico de que el poder constituyente derivado se transforme en poder constituyente primario. La Corte Constitucional ha definido, en estos términos, la cota más alta de su poder jurídico.

El ámbito del poder que la Corte identifica como suyo, depende del alcance que ella misma le otorgue al concepto de “susti-



tución de la Constitución”, el cual, como se ha visto no es ajeno a su libertad interpretativa. Un poder de esa latitud debe dosificarse so pena de que la Corte se convierta en constituyente primario negativo. Esta afirmación no cuestiona la doctrina ya consolidada de la Corte. Simplemente, advierte la necesidad de que su utilización se sujete a un *test* claramente definido y controlable que impida a toda costa que se desvirtúe la función de asegurar la supremacía de los elementos definitorios que se susstraen a la competencia del constituyente derivado.

El comunicado no permite colegir si en efecto el *test* y su grado o intensidad fue o no explicitado en la sentencia. La aplicación del poder de revisión constitucional relativo a los límites del poder de reforma, pareciera ser más estricto cuando la reforma elimina el control de constitucionalidad sobre un acto o norma sujetos al mismo. Esto explica que la Corte haya declarado inexecutable el aparte del acto legislativo que facultaba al Consejo de Estado para “legislar” en caso de que el Congreso no adoptara la ley estatutaria de garantías sobre igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República o la Corte declarara la inconstitucionalidad del proyecto de ley correspondiente.

La competencia normativa asignada al Consejo de Estado tenía como uno de sus presupuestos, en efecto, la declaración de inexecutable de la ley estatutaria, lo que ciertamente desafiaba la función de control de constitucionalidad de la Corte. Esto explica que el *test* en este caso haya sido estricto. La Corte defiende la institución del control de constitucionalidad, hasta el punto de considerar que su modificación está por fuera del poder constitucional de reforma.

Expedida la ley estatutaria y surtido el proceso de revisión por la Corte Constitucional, no se advierte que aquél haya sido un

punto capital de la reforma. La Corte, sin embargo, ha querido hacer un primer uso de la doctrina sobre límites del poder de reforma con el fin de establecer un umbral, el más alto posible, a futuras reformas que puedan afectar el sistema de control de constitucionalidad.

La incorporación de la figura de la reelección, en cambio, a juicio de la Corte, no excedió el poder de reforma del Congreso. Según el comunicado, “Para la Corte permitir la reelección presidencial –por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial– es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991, por una opuesta o integralmente diferente”.

Aquí la Corte no aplica al examen de los límites del poder de reforma un *test* tan estricto como el que aplicó al estudio de las facultades normativas atribuidas al Consejo de Estado. Por el contrario, la deferencia al poder constituyente derivado es la más amplia que se puede concebir. Se requiere que el acto legislativo sea opuesto o integralmente diferente de la Constitución de 1991, para que la Corte Constitucional lo pueda invalidar. Es claro que si se aplica este parámetro la reelección por sí misma, no obstante su significación e implicaciones institucionales, no comporta la transformación de la Constitución actual en otra “integralmente diferente”, máxime si se anota que la misma reforma “prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos”.

La laxitud del *test* aplicado a esta parte de la reforma (*test* débil), contrasta con la severidad del *test* con base en el cual se examinaron las facultades del Consejo de Estado (*test* fuerte). Dado que la médula del acto legislativo estaba constituida por la figura de la reelección, las consecuencias de la aplicación de un *test* estricto habrían podido repercutir en el momento político actual. La Corte restringió a su máxima expresión el alcance de su poder de revisión constitucional empleando el *test* más débil, lo que sin duda fue determinante para definir su

exequibilidad. En síntesis, a lo que era adjetivo en el acto legislativo –facultades del Consejo de Estado– se le aplicó un *test* fuerte y eso explica su inexequibilidad y, en cambio, a lo que era sustancial –la reelección– se le aplicó el *test* más débil y eso explica que se hubiera encontrado ajustado a la Constitución.

Es evidente que la Corte, en el fondo, pudiéndolo, no quiso interferir con el resultado de un proceso político que gozaba de un amplio consenso en el Congreso y en buena parte de la opinión pública. La prueba de que la Corte no carecía de herramientas conceptuales para aplicar un *test* fuerte o de *mediana* intensidad a la figura de la reelección –nervio vital del acto legislativo–, la provee la siguiente sentencia sobre el proyecto de ley estatutaria de garantías electorales. A este respecto, no se podría alegar que en la sentencia sobre la ley estatutaria, la Corte podía examinar tanto el fondo como la forma, puesto que el control de constitucionalidad del poder constitucional de reforma obliga igualmente a adentrarse en la esencia de la Constitución, es decir, en la clave de bóveda de su entero contenido.

En este segundo fallo la Corte aplicó el *test* más fuerte que teóricamente cabía imaginar. No solamente se condicionó la exequibilidad de un grueso de sus disposiciones a la única interpretación conforme con la Constitución que se podía contemplar con el objeto de mantenerlas dentro del ordenamiento, sino que al socaire de los condicionamientos, la Corte se vio en la necesidad de adicionar proposiciones normativas –lo que ciertamente trasciende la mera interpretación–, dado que sin ellas la igualdad electoral como principio insustituible de la Constitución Política podría en su concepto haber resultado quebrantada. El ejercicio matemático efectuado por el magistrado Alfredo Beltrán Sierra, habla por sí solo: “Luego de la sentencia, sólo quedaron 12 artículos declarados exequibles, 2 inexequibles, 20 de ellos condicionados y 18 inexequibilidades parciales. Eso significa que tres cuartas partes de la ley llegaron con vicios de inconstitucionalidad, y si se salva sólo la cuarta parte esta no pue-

de conformar un estatuto, sino sólo los vestigios de lo que pretendía serlo. Por eso debía declararse la inconstitucionalidad total del proyecto y no eran suficientes los condicionamientos” (comunicado de noviembre 11 de 2005 de la Corte Constitucional).

En la segunda sentencia, a diferencia de la primera, se aplica un *test* fuerte, pero no se devuelve el proyecto al Congreso. Por el contrario, la Corte hace la tarea del Congreso y directamente corrige y enmienda la tabla. Por razones de tiempo, el proyecto a la postre había podido no aprobarse. La Corte prudencialmente evita una colisión con el Congreso y la opinión pública y, por ello, no devuelve el proyecto al Congreso, asumiendo incluso parecer inconsecuente con el *test* fuerte utilizado, que se matiza con este gesto deferente. En la sentencia sobre la reelección la forma de evadir esta temida colisión consistió en acoger un *test* débil; en la segunda, el modo de soslayar ese impacto, fue el de hacer uso de un *test* fuerte, pero inhibirse a la hora de deducir sus consecuencias. Este estilo de danza en la que por momentos la Corte aprieta tenazmente a la pareja para luego liberarla del yugo de sus brazos, retomarla después y finalmente dejarla libre aunque un poco turbada, termina por salvar a la criatura constitucional, así esta se queje de tanto movimiento y aparente indecisión de su parejo, que desde el principio, se percibe, tenía buenas intenciones.

### ¿El Congreso, actuando como constituyente derivado, al expedir el acto legislativo examinado por la Corte observó fielmente las formas constitucionales?

No se remite a duda la plena competencia de la Corte Constitucional para examinar el cumplimiento de los requisitos de forma a los que deben sujetarse los actos reformatorios de la Constitución. Esa es la primera función que la Constitución encomienda a la Corte Constitucional: “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos



Fotomontaje Aristóbulo Romero

reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación” (C.P., art 241-1).

Los requisitos de procedimiento o de forma, no pueden considerarse adjetivos o irrelevantes. Si su entidad sufre mengua, la Constitución como obra jurídica se desvaloriza. Una simple ley, fruto de la voluntad mutable de una mayoría puramente coyuntural, podría sustituir a su amaño sus contenidos. Detrás de la defensa de las formas, que se confía a la Corte, subyace la protección de los derechos fundamentales de cada persona, que se quieren colocar por encima de las posibilidades de regateo y cambio de las mayorías que en un momento dado, sin contar con cierta rigidez del canon constitucional, podrían disponer enteramente de ellos.

Igualmente, con el fin de asegurar el consenso fundamental que representa una Cons-

titución Política, los requisitos de forma buscan justamente que los actos reformativos no lo reduzcan o malogren. Las exigencias y procedimientos más exigentes aplicables a los actos reformativos se inspiran en este mismo propósito, el cual de otra parte no podría realizarse sin dar cabida a las minorías en el Congreso y sin impedir su avasallamiento por las mayorías del momento.

El análisis de una sentencia que decide sobre diversas demandas de inconstitucionalidad promovidas contra un acto reformativo de la Constitución, debe pues llevarse a cabo desde la perspectiva de los fines pretendidos por este tipo específico de control de constitucionalidad y de la posibilidad de alcanzarlos.

Llama poderosamente la atención que, en esta ocasión, los parámetros del control formal aplicables a los actos reformativos de la Constitución se hubiesen reducido de manera tan notoria, lo cual le ha hurtado a esta modalidad de control de constitucionalidad la posibilidad de servir los fines para los cuales se instituyó.

La Corte Constitucional decidió cerrar los ojos a los posibles conflictos de intereses en los que pudieran haber estado incurso los miembros del Congreso, integrantes de la mayoría que aprobó el acto legislativo. A juicio de la Corte Constitucional, “[al] igual que lo ha sostenido el Consejo de Estado al pronunciarse sobre demandas de pérdida de investidura de congresistas, la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional”.

Esta cruda aseveración de la Corte indica que en materia de reforma constitucional, los congresistas pueden actuar al margen del capítulo de la moral pública. Si bien no se excluye que individualmente puedan perder su investidura, desde el punto de vista de la concreción de su conducta inmoral, lo que ellos concluyen colectivamente como acto legislativo, independientemente de que su factura haya podido ser fecundada con base en la sumatoria de innumerables actos inmorales y espurios, no puede ser invalida-

do por la Corte. Ni siquiera ella podría excluir de los votos válidos que aprobaron la reforma, los votos de quienes se encontraban en una situación de conflicto de interés.

La distinción que hace la Corte obligaría a considerar que el régimen de los conflictos de intereses se aplica a los congresistas únicamente en la medida en que participan en la elaboración de las leyes y no cuando lo hacen en la producción de un acto legislativo. Esta conclusión riñe con un “elemento esencial definitorio” de la Constitución de 1991, que es la prevalencia del interés general y de la moral pública, cuya omisión u olvido resulta extraña y no permite captar el profundo significado del cambio que el Constituyente de 1991 quiso introducir a la integración y funcionamiento de la rama legislativa, a la que se pretendió liberar de la hipoteca de la corrupción y del abuso que tanto había pesado en su legitimación.

Es difícil aceptar que la actuación inmoral del congresista, si su voto resulta determinante para configurar el quórum decisorio, no afecte la ley o el acto legislativo finalmente aprobados gracias a la conjura contra el interés general. Más difícil todavía convenir en que la reacción contra el conflicto de interés sí podría articularse para poner las leyes al abrigo de los asaltos contra el bien común, y que nada se pueda hacer cuando el botín de los asaltantes es ni más ni menos que la Constitución, es decir, el contrato más importante que integra sociedad, Estado y población.

En términos generales, los parámetros o *tests* a los que ha recurrido la Corte Constitucional para adelantar su función de revisión de los actos reformativos de la Constitución, se han inscrito en una línea de alto rigor. Lo que es comprensible. Los *test* débiles, cuya utilización muestra una alta deferencia al Congreso que actúa como constituyente derivado en punto a los requisitos de forma, pueden eventualmente producir un grado tan alto de flexibilización de la Constitución, hasta llegar incluso a poner en peligro la idea misma de Constitución y de derecho fundamental. Esta es una zona cubierta por una competencia constitucional expresa, muy diferente del examen de los límites del poder constitucional de reforma, fruto de una

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

interpretación plausible de la Constitución, pero no sustentada en una nítida atribución competencial. Es razonable que este último campo, acotado pretoriamente, se asocie a *test* fuertes únicamente ante situaciones límite: sustitución de un elemento esencial definitorio de la Constitución. Sin embargo, tratándose del control formal, la pauta de la Corte ha sido distinta y más exigente, y es lógico que haya sido así para evitar la degradación de la Constitución como norma de normas.

No deja por ello de sorprender que los asuntos referidos a los conflictos de intereses a propósito de una reforma constitucional, se hayan sujetado a un rasero de control tan bajo. Bien podría concluirse que para la Corte tal vez ya no existe a este respecto ningún parámetro de constitucionalidad. La propia Corte abandona las técnicas jurídicas de control de constitucionalidad en esta materia, pese a que su febril actividad probatoria presagiaba un examen riguroso sobre el comportamiento colectivo e individual de los congresistas. Al final la Corte renuncia a seguir adelante con el control de los conflictos de intereses y sus consecuencias y se resigna a señalar que en todo caso “[e]s deseable depurar la política de actividades clientelistas”.

Sentadas estas premisas y suprimida virtualmente toda medida de control efectivo a los conflictos de intereses, la Corte, por supuesto, no encontró ningún defecto formal a la tramitación que se dio a los impedimentos manifestados por un grupo apreciable de congresistas, cuyos familiares habían sido designados en cargos diplomáticos y administrativos por el Gobierno, principal interesado en el éxito de la reforma en curso. Los mismos congresistas que estaban por manifestar el mismo tipo de impedimento, participaron en la decisión de los impedimentos de los restantes congresistas colocados en idénticas circunstancias, con lo cual se pro-

dujo una especie de autohabilitación por parte de los concernidos, que fueron invariablemente jueces de su propia causa.

La Corte Constitucional, en lugar de potenciar, apelando a una interpretación conforme a la Constitución, los preceptos pertinentes de la Ley 5ª de 1992, relativos a los conflictos de intereses y a la competencia de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, prefirió prohiar argumentos puramente legalistas y así contribuyó a remover todas las defensas constitucionales que correctamente interpretadas, conjuntamente con las disposiciones de la citada ley, habrían sido suficientes para controlar el abuso y desvío de poder que

se presenta cuando una decisión del Congreso se adopta no obstante la existencia de un claro conflicto de interés.

La Corte Constitucional, cuyo pensamiento ha sido resistente a aceptar posiciones que impiden desentrañar el fondo de los fenómenos jurídicamente relevantes —lo que ha sido crucial para defender el principio de efectividad de los derechos y de los deberes constitucionales—, en este caso decidió renunciar a su tradición. La Corte, sin el más mínimo reato, soslaya uno de los temas más gruesos sobre el que debía pronunciarse —los conflictos de intereses—, endosando una peregrina tesis del Consejo de Estado, que no se puede entender sino como homenaje supremo al más acendrado formalismo y legalismo insustancial: “para que haya un conflicto entre el interés particular del congresista y el interés general se requiere que el interés privado sea “directo e inmediato” y que el respectivo congresista se encuentre en una posición especial de desigualdad frente a los demás parlamentarios. Como las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente pri-



vilegiado o perjudicado por un acto legislativo. Además, después de una reforma constitucional deben sucederse varios hechos: leyes que desarrollen la reforma, aplicación de la misma, decisiones políticas difícilmente anticipables, antes de que se tenga incidencia sobre la vida de un congresista o sus familiares, lo cual hace que el interés del congresista usualmente no pueda ser calificado de directo o inmediato". (comunicado del 19 de octubre de 2005 de la Corte Constitucional).

De aceptarse esta tesis, no sería posible ni siquiera plantear los conflictos de intereses a propósito del trámite de las leyes, puesto que estas por lo general son también abstractas y generales, e igualmente, su aplicación concreta está sujeta a una cadena de vicisitudes. Las normas constitucionales y legales en punto a los conflictos de intereses no distinguen las funciones o actos en los que puedan configurarse situaciones conflictivas, de modo que la distinción que hace la Corte carece de todo sustento. Ahora, en el terreno de los hechos concretos e inmediatos vinculados al contexto de la política colombiana, nadie ignora que desde su génesis el Gobierno actual tenía un interés directo en la reelección.

En suma, la inexistencia de un umbral de moralidad pública y la empecinada actitud de negar hechos notorios de la vida política, transforma la actividad constituyente en la que participan los congresistas en un terreno fértil donde pueden pulular los conflictos de intereses, sin que puedan visibilizarse por causa del velo opaco que provee a las acciones torticeras y desviadas el alto grado de abstracción de la norma constitucional que se construye y que definitivamente impide que allí penetre el ojo del guardián de la Constitución. La Corte suministra al pueblo la melancólica evidencia de que la estructura de la norma constitucional es en últimas la culpable de oscurecer las situaciones turbias de carácter moral o económico que pudieron movilizar la voluntad de sus autores, hasta el punto de que ellas por este motivo terminan por gozar de una suerte de impunidad congénita. A la sombra de las normas constitucionales pueden florecer los conflictos de intereses.

Finalmente, en relación con los cargos de inconstitucionalidad referidos a la ausencia de debate al aprobarse el informe de conciliación y a la presunta falta de debate en la sesión del 17 de junio de 2004 correspondiente a la plenaria de la Cámara de Representantes, es necesario recordar que la Corte ha elaborado con el correr de los años una doctrina sólida sobre la necesidad de que los proyectos se sometan a "debate". Sobre el particular, ha dicho la Corte que es "inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos" (sentencias C-222 de 1997 y C-668 de 2004). A juicio de la Corte, el principio democrático exige que para la formación de las leyes y de los actos legislativos se ofrezca un espacio al debate: "[l]o que no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibles es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir" (Sentencia C-668 de 2004).

El comunicado en esta parte es muy escueto y no es posible, sin conocer el texto de la sentencia y de los salvamentos de voto, emitir un juicio sobre la corrección de la sentencia. La Corte disponía de un rico material probatorio. Tanto el procurador general de la nación como tres magistrados concluyeron, a la luz de las pruebas acopiadas por la Corte, que dos debates fueron omitidos o eludidos integralmente. Sobre este punto, que no puede decidirse sin analizar críticamente las pruebas aportadas, seis magistrados, por el contrario, llegaron a una conclusión contraria. En estas condiciones, por el momento, es imposible avanzar un criterio debidamente soportado empíricamente. No obstante, el beneficio de la duda en esta materia debe otorgarse a la mayoría de la Corte, puesto que sería inadmisibles que ella hubiese erosionado su jurisprudencia sobre la necesidad indefectible de debate como presupuesto de toda votación, pero sobre todo porque nos resistimos a creer que ante la verdad la Corte haya decidido aplicar un *test* débil.

Absalón Machado C.

Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia. Las opiniones expresadas en este artículo no comprometen a las entidades en las que el autor se desempeña como consultor.

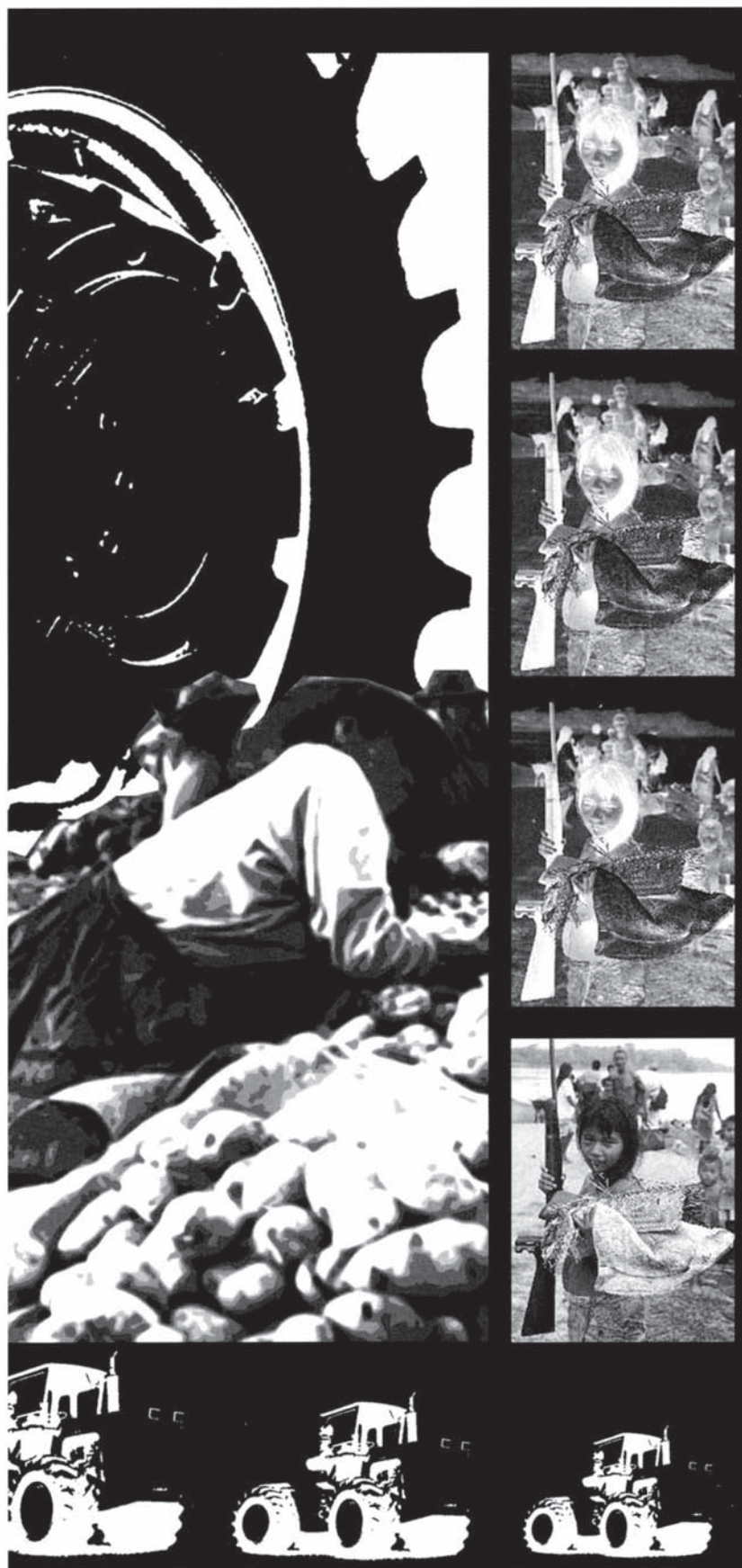
# ¿Cambiará la política agraria en el cuatrienio que viene?

Absalón Machado C.

## 1. La problemática agraria

Colombia no ha resuelto su problema agrario, un problema complejo cuya solución requiere una visión de largo plazo y una comprensión sobre los factores estructurales e históricos que lo definen. El problema se fundamenta en la persistencia de un conjunto de factores que se constituyen en un obstáculo al desarrollo, no todos vinculados directamente con las problemáticas sectoriales, algunos están relacionados con problemas de orden nacional y con las políticas macroeconómicas.

Los problemas del sector han hecho que este se considere como un obstáculo al desarrollo del país. Giran alrededor de la estructura productiva y su baja competitividad; de bajas e inestables tasas de crecimiento; notorios conflictos en el uso del suelo y los



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

medianos productores; una precaria inversión pública en el sector; y una estructura institucional que no se corresponde con las demandas de los actores sociales y los retos actuales y futuros.

El problema agrario tiene una serie de manifestaciones como los conflictos rurales, el conflicto político, elevados índices de pobreza y desnutrición, baja cobertura educativa y de salud; inestabilidad en el crecimiento; creciente dependencia alimentaria; economías campesinas vulnerables tanto por el conflicto como por el contexto, las políticas y la inseguridad alimentaria; el desplazamiento forzado de la población rural; la debilidad institucional, el desarrollo de cultivos ilícitos, y el deterioro del medio ambiente, entre otros.

La hipótesis que se plantea en estas notas es que la actual política agraria no cambiará si se da un segundo período del presidente Uribe; al contrario, se acentuará el proceso de modernización con base en el desarrollo empresarial y el eje de la competitividad para incursionar con mayor fuerza en los mercados externos. Por lo tanto, el problema agrario continuará constituyendo un obstáculo al desarrollo, pues esa política no lo resolverá, lo acentuará. La firma o no del TLC y el tratamiento que finalmente se dé en ese tratado al sector agrícola, no cambiará el rumbo de la política actual. La preferencia hacia el mercado externo deja pocas posibilidades de emprender realmente una agenda interna que asuma el desarrollo del mercado interno como estrategia de desarrollo, no sólo de competitividad, con el complemento de los mercados externos.

El sector rural se caracteriza por la existencia de problemas estructurales cuya solución ha sido aplazada históricamente, debido al fortalecimiento de grupos de poder que se lucran con la existencia de esos problemas. De allí que el problema agrario en Colombia no se ha resuelto. Los principales elementos y procesos de la problemática rural en Colombia se pueden enumerar así:

1. Dificultad en el acceso a los activos productivos: tierra, capital, tecnología y conocimientos, y una profunda desigualdad en su posesión,

2. Alta concentración de la propiedad, y gran fragmentación de tierras en zonas de minifundio,

3. Altos niveles de pobreza y miseria,

4. Desinstitucionalización y debilidad institucional y de los derechos de propiedad,

5. Altos niveles de violencia y de conflictos económicos, sociales y políticos, con presencia de grupos armados al margen de la ley que instauran una parainstitucionalidad,

6. Proceso intenso de desplazamiento forzado,

7. Baja competitividad,

8. Crecimiento inestable y bajo del PIB agropecuario,

9. Un mercado interno limitado que no genera una base de crecimiento más dinámico,

10. Un débil y traumático desarrollo del capital social y de la organización de la sociedad rural,

11. Desarrollo dinámico de los cultivos ilícitos, el narcotráfico y su relación con los grupos al margen de la ley,

12. Un rompimiento permanente de los equilibrios ecológicos traducido en una dinámica de deterioro ambiental y pérdida de biodiversidad,

13. Un profundo deterioro de las economías rurales familiares,

14. Un sistema de comercialización caracterizado por altos costos de transacción y pérdidas poscosecha en productos perecederos.

Estos elementos y procesos están interrelacionados y dan lugar a diferentes explicaciones. Una de carácter general es el poco interés, atención y valoración que han puesto el Estado y la sociedad en lo rural, derivado de un modelo de desarrollo modernizante que aspira a homogeneizar todas las actividades productivas bajo el criterio de la eficiencia y el desarrollo empresarial moderno. Por lo tanto, no se ha buscado un modelo alternativo que permita poner en marcha las potencialidades que tiene el sec-

tor en sí y en sus relaciones con otros sectores como la industria y los servicios.

Este modelo actual auspicia procesos de acumulación que benefician a pocos agentes, los cuales constituyen poderes dentro del Estado no dispuestos a cambiar una situación que les brinda privilegios, y para lo cual han estado dispuestos a violar los derechos humanos y los derechos de propiedad.

El tratamiento que el Estado le ha dado al sector rural se considera de segunda clase en relación con el que se da a lo urbano. Ello es debido a la carencia de una visión estructural y una comprensión de lo rural que vaya más allá de lo agropecuario o lo productivo, y que se expresa en la conocida falta de una política estructural de desarrollo rural, con visión de largo plazo. Es claro aun para los que no son especialistas en la problemática rural, que con las políticas actuales este cúmulo de problemas no encuentra un camino de soluciones definitiva, sino más bien paños de agua tibia (asistencialismo social coyuntural) para calmar las angustias de los afectados; de aquellos excluidos de las prebendas del Estado y de los beneficios del progreso técnico.

## 2. Algunas características del problema agrario

a) La inestabilidad en las tasas de crecimiento del sector, vinculadas a la inestabilidad del crecimiento global de la economía, no le permite al sector un proceso de acumulación continuo que se refleje en el mejoramiento de las condiciones de vida y en la disminución de los indicadores de pobreza.

El crecimiento del sector ha venido a menos en los últimos años. El valor de la producción agropecuaria entre 1990/02 ha sido solo del 1,24% por debajo del crecimiento de la población. Los cultivos transitorios tuvieron un crecimiento negativo del -0,08%, los permanentes crecieron al 2,66% y el total de la agricultura al 0,50%. En cambio el sector pecuario creció al 2,25% por la expansión de la ganadería bovina y la avicultura. El crecimiento también es diferenciado por cultivos comercializables y no



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

comercializables (la mayoría de los productos de la economía campesina)

b) Según los datos del DANE y de la Encuesta Nacional Agropecuaria, el uso de la tierra en Colombia presenta una característica predominante en el año 2002: un bajo porcentaje (el 7,37%) se usa en agricultura, el 74,75% de la superficie agropecuaria estimada (50.6 millones de hectáreas) está en ganadería, incluyendo malezas y rastrojos; el 15,28% en bosques, y 2,6% en otros usos (Cuadro 1). El proceso de ganaderización y de praderización ha sido intenso en los últimos años. Entre 1995 y 2002 el área destinada al sector pecuario ha crecido en 2,3 millones de hectáreas, mientras el área utilizada en agricultura disminuyó en 694.000 hectáreas. El área en bosques también disminuyó en 2,2 millones de hectáreas, cifra curiosamente similar al aumento del área en ganadería, malezas y rastrojos.

Estas cifras de uso del suelo contrastan con su aptitud agroecológica establecida por el IGAC, configurándose un conflicto notorio en el uso del suelo, como se observa en el Cuadro 2. Hay una notoria subutilización de las tierras en agricultura, lo cual establece un potencial de crecimiento significativo; mientras hay una enorme sobre-utilización de las tierras en ganadería. Este fenómeno afecta indudablemente la competitividad y la seguridad alimentaria, en la medida en que tierras aptas para la producción agrícola se usan en una ganadería extensiva que genera poco valor y muy poca mano de obra por

hectárea en comparación con la agricultura, castrando así la generación de ingresos para el acceso a los alimentos y bienes básicos por parte de los pobladores rurales.

A estos procesos está vinculada la ganadería extensiva de grandes propiedades, muchas de ellas en manos de paramilitares, narcotraficantes y nuevos propietarios que han entrado al sector a sustituir la clase terrateniente tradicional; no siempre con una intención productiva sino más bien de acumulación de tierras para valorizarlas y obtener rentas, así como para alcanzar el dominio de territorios desde el punto de vista social y político. Esos territorios son utilizados para la contienda política y el enriquecimiento ilícito en el negocio del narcotráfico (Cuadro 2).

Lo anterior permite afirmar que en muchas regiones del país la tierra ha dejado de ser un factor productivo para convertirse en un instrumento de dominio social y territorial, generando una involución en las relaciones sociales de producción y en los derechos de propiedad. Los señores de la guerra, dueños de grandes extensiones de tierra obtenidas por medios violentos e ilícitos, las utilizan para desplazar la población, para el enriquecimiento ilícito, para el sojuzgamiento de la población, para la lucha política contra el Estado y la sociedad. Se trata de un neolatifundismo apoyado por las armas y el dominio político territorial que busca abrirse paso y legalizarse en el país.

c) Las cifras sobre desplazamiento forzado de pobladores rurales no son ajenas al

**Cuadro 1**  
**Uso de la tierra 1995-2002**

Uso de la superficie	1995	2000	2002
<b>Agrícola</b>	<b>4.430.000</b>	<b>4.432.249</b>	<b>3.736.388</b>
Cultivos permanentes	2.501.290	2.130.555	1.967.418
Cultivos transitorios	1.928.727	2.301.694	1.617.455
<b>Pecuaria</b>	<b>35.527.873</b>	<b>36.730.385</b>	<b>37.871.188</b>
Pastos	27.756.321	28.982.201	28.763.984
Malezas y rastrojos	7.771.552	7.748.183	9.107.199
<b>Bosques</b>	<b>10.088.071</b>	<b>8.081.363</b>	<b>7.740.597</b>
Naturales	9.840.336	7.827.886	7.508.686
Plantados	247.735	253.477	231.912
<b>Otros usos</b>	<b>1.820.034</b>	<b>1.461.458</b>	<b>1.314.987</b>
<b>TOTAL</b>	<b>51.865.996</b>	<b>50.705.454</b>	<b>50.663.154</b>

FUENTE: Elaborado con base en DANE, Encuesta Agropecuaria Nacional.

**Cuadro 2**  
**Conflicto en el uso del suelo, 2002**

Actividad	Uso actual	Uso potencial	% uso
Agricultura	3.736.388	18.294.000	18,4
Ganadería	37.871.188	15.319.000	147,2
Bosques	7.740.597	ND	ND

Fuente; elaborado con base en DANE e IGAC

proceso señalado de apropiación indebida de propiedades, el cual está ligado al conflicto en el uso del suelo y la ganaderización de la agricultura. Conflicto en el uso del suelo, concentración de la propiedad, narcotráfico, dominio territorial y desarrollo del paramilitarismo en todas sus formas, son elementos relacionados y constitutivos del problema agrario. De acuerdo con las estadísticas de Codhes, el desplazamiento forzado desde 1999 hasta el año 2004 ha afectado a 1.946.577 personas, o sea a unas 389.315 familias, si se considera un promedio de cinco hijos por familia.

Para algunos analistas lo que se ha estructurado en ese proceso es una política de población funcional al desarrollo del capitalismo nacional, traducido en la generación de una especie de reserva de mano de obra abundante y disponible a bajo costo para la acumulación social en un modelo modernizante de desarrollo.

d) Las cifras sobre pobreza rural son también indicadoras de un modelo excluyente en el sector rural. Después de un aumento significativo de la pobreza urbana y rural entre 1991 y el año 2002, en los dos últimos años los índices han bajado, mas sin embargo siguen siendo muy altos. La pobreza rural alcanza al 69.0%, en tanto que la urbana es del 46.7%, una brecha que no ha podido cerrarse y refleja condiciones de vida muy desiguales entre lo rural y lo urbano (Cuadro 3). Las políticas no se han diseñado en función de la reducción de esa brecha, y el crecimiento del sector no ha sido suficiente para disminuir esos índices, pues no ha estado acompañado de políticas redistributivas y de acceso a activos productivos (dotación de capitales), como tampoco de programas intensos de educación de buena calidad y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas.

**Cuadro 3**  
**Pobreza e indigencia 1991-2004**

Año	Línea de Pobreza			Línea de Indigencia		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
1991	53.8	47.3	68.4	20.4	13.8	35.2
1993	51.7	43.6	70.7	19.4	11.6	37.7
1996	50.9	42.9	70.0	17.2	10.6	33.0
1997	52.7	44.2	73.8	18.5	11.2	36.4
1998	55.3	47.4	75.4	20.8	13.3	40.1
1999	57.5	49.4	78.1	25.4	16.3	48.6
2000	55.0	48.2	72.8	19.0	13.5	33.2
2001	55.2	49.4	70.5	18.7	13.4	32.6
2002	57.8	50.9	76.2	21.1	15.8	35.3
2003	52.7	47.7	66.2	16.6	13.6	24.9
2004	52.6	46.7	69.0	17.0	12.8	28.3

Fuente: 1991, 1993: Boletín SISD-30/ Encuesta Nacional de Hogares (ENH-III trimestre). De 1996-2004: Calculado por la Misión de Pobreza (ENH-III trimestre, ECH-2001, 2002, 2003, 2004).

El índice de necesidades básicas insatisfechas muestra avances importantes en el área rural y urbana, y mantiene también una brecha que no se ha disminuido significativamente; entre 1993 y el 2003 la brecha pasó de 25,3 puntos a 22,6, una disminución muy leve. En el largo plazo es clara la tendencia a reducir la brecha.

Los índices de calidad de vida, si bien muestran avances en el área rural, están todavía muy lejos de los urbanos. Existe una brecha de 23 puntos que descalifica las políticas estatales y refleja la discriminación y el trato de segunda que se ha dado a lo rural. Es indudable que el conflicto armado ha constituido un obstáculo para que esos índices mejoren.

e) En materia de comercio exterior la situación del sector no es la mejor: las importaciones agropecuarias y del sector agroindustrial han sido más dinámicas que las exportaciones, afectadas estas últimas por la revaluación del peso colombiano. Las importaciones, que eran de 569 millones de dólares en 1991 al momento de la apertura económica, se ubicaron por encima de los 2.000 millones a partir de 1995, y se han situado entre ese valor y 2.897 millones estimados para el año 2004.

En el total de las importaciones agropecuarias y agroindustriales, las de productos agropecuarios alcanzaron a US\$ 1.995,7 millones en el 2004, frente a US\$ 399,5 millones en 1991. Si bien el comercio total agropecuario ha aumentado, la diferencia de dinámicas entre exportaciones e importaciones se traduce en un notorio deterioro de la balanza comercial, especialmente a partir de 1998. De las importaciones, las que más pesan son las de cereales y oleaginosas: ambas sumaron en el 2004 US\$ 1.270,2 millones, o sea un poco más del 60% del total. Se trata de productos de ciclo corto o semestrales en los que el país no compite con los subsidios otorgados por los países más desarrollados.

f) Durante la última década los pequeños productores han afrontado serias dificultades para obtener crédito. De acuerdo con

las cifras de Finagro, en el año 1991 los pequeños obtenían el 22% del crédito, esta cifra cayó al 15% en 1994 y llegó a una situación crítica en 1999, cuando se situó apenas en el 2%, pero se ha recuperado pasando del 8% en 2001, y a la misma cifra que existía en 1991.<sup>1</sup>

El sector rural no dispone de un sistema de financiación rural adecuado para los pequeños y medianos productores. Si bien el Banco Agrario ha permitido recuperar en parte el crédito para pequeños después de la liquidación de la Caja Agraria, siguen existiendo dificultades en el acceso a recursos, por las garantías, los altos costos de transacción, las exigencias en la elaboración de proyectos, las demoras en el otorgamiento de los recursos, los requisitos y trámites, el desinterés de la banca comercial por otorgar créditos pequeños y dispersos, entre otros. De otra parte, los incentivos a la capitalización rural han sido tradicionalmente aprovechados por los medianos y grandes productores. Y las políticas públicas han ido aumentando esos incentivos para cultivos permanentes y otras actividades que son propias de grandes productores modernos.

g) La ejecución del presupuesto público para el sector es un buen indicativo de las prioridades de las políticas en los últimos gobiernos. Los recursos que recibe el sector vienen descendiendo (Cuadro 4). La mayoría se destina a gastos de funcionamiento y al pago de la deuda, sin muchas posibilidades de incrementar la inversión. A los gastos anteriores debe agregarse los que se ejecutan en programas especiales ubicados en la Presidencia de la República, como los de la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, algunos del Plan Colombia, el programa Guardabosques y otros; pero ellos no alcanzan a cambiar la trayectoria señalada.

h) Todos los estudios realizados sobre tenencia de la tierra en Colombia verifican los altos niveles de concentración de la pro-

1. Los datos de crédito deben tomarse con cuidado pues en ellos se incluyen créditos para alianzas productivas donde participan pequeños productores, de los cuales se benefician también medianos y grandes empresarios.

**Cuadro 4**  
**Ejecución del Gasto público sectorial**  
**(Miles de Pesos de 1998)**

Año	Ejecución
1997	570.354,3
1998	351.849,5
1999	194.178,5
2000	181.968,7
2001	367.943,6
2002	339.611,7
2003	76.432,4 (*)

(\*) Hasta junio.

Elaborado con base en el Observatorio de Agrocadenas,  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

propiedad rural y una continua fragmentación de las explotaciones más pequeñas, que constituyen el universo del minifundio. Se constata una estructura agraria polarizada, de tipo bimodal, que se constituye en un obstáculo al desarrollo del sector.

Sin embargo los datos del IGAC son un indicador, aunque no perfecto, del fenómeno de concentración de la propiedad. Un índice Gini de tierras básico que incluye todos los predios sin depurar, alcanza un nivel de 0,93, y el de avalúos básicos es de 0,83.<sup>2</sup> Al filtrar la información sacando las tierras del Estado se obtiene un *Gini sin Estado* de 0,878 (tierra) y de 0,817 (avalúo). Al depurar más la información y excluir a los parques nacionales, resguardos indígenas, predios de uso público y otras propiedades que no hacen parte del universo agropecuario, el Gini filtrado de tierras y avalúo se sitúa en 0,854 y 0,810.

El Cuadro 5 consigna cifras recientes de catastro y la estructura de la propiedad rural de carácter privado, excluyendo tierras públicas, condominios y propiedad horizontal. Como puede observarse, la estructura es bimodal, pues el 86,38% de los propietarios con menos de 20 hectáreas sólo poseen el 10,26% de la superficie, en tanto que el 0,35% de los propietarios tienen el 52,35% de superficie. La fragmentación de la propiedad es muy notoria en predios con menos de tres hectáreas<sup>3</sup>.

La estructura agraria bimodal polariza las relaciones entre la gran propiedad y la pequeña, no permite una relación dinámica

**Cuadro 5**  
**Estructura de la propiedad rural, año 2002**  
**Distribución de predios rurales particulares por rangos de tamaño, 2001**

Tamaño	Predios	Propietarios	Superficie. has.
Menores de 1 ha	36.40	34.20	0.47
de 1 a 3 ha.	22.62	23.05	1.48
de 3 a 5 ha.	9.82	10.17	1.40
de 5 a 10 ha.	10.47	10.91	2.81
de 10 a 15 ha.	4.86	5.04	2.22
de 15 a 20 ha.	2.89	3.01	1.88
de 20 a 50 ha.	7.19	7.35	8.55
de 50 a 100 ha.	3.12	3.25	8.08
de 100 a 200 ha.	1.49	1.66	7.64
de 200 a 500 ha.	0.72	0.89	8.09
de 500 a 1000 ha.	0.21	0.25	5.56
de 1000 a 2000 ha.	0.12	0.10	46.79
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: elaborado con base en IGAC

sino conflictiva. Esta estructura no da cabida a los excedentes de mano de obra que tiene el sector, los cuales se dirigen tanto a los centros urbanos como a las áreas internas y de la frontera, donde los cultivos ilícitos o proscritos se convierten en una alternativa para la subsistencia de esos pobladores rurales. Ello también explica el proceso de incorporación de pobladores rurales y urbanos a los grupos alzados en armas, como alternativa de subsistencia.

i) El sector agropecuario ha respondido históricamente a la demanda de alimentos fundamentada en el mercado interno y además ha hecho aportes significativos a la demanda externa de materias primas. También ha contado con una disponibilidad per cápita creciente de alimentos, tanto de origen nacional como importado, pues cuando la pro-

2 Según los datos del estudio realizado por Norman Offstein y Luis Carlos Hillon, "La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con variables socioeconómicas", Universidad de los Andes, elaborado con financiación del Banco Mundial. Ver resumen en Revista *Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol. XXXIV, No. 2, julio-diciembre de 2003.

3 Estos datos requieren una consideración sobre la calidad de las tierras que poseen unos y otros, así como su ubicación respecto de los mercados y el contexto de la infraestructura disponible, para tener una mejor idea de la concentración de la riqueza representada en tierras, desde el punto de vista de su potencial productivo y de su valor.

ducción nacional no es suficiente ha dispuesto de divisas para comprar en el exterior los faltantes. El problema de seguridad alimentaria no ha estado fundamentado en la disponibilidad sino en el acceso a los alimentos por parte de los más pobres o de menores recursos.<sup>5</sup>

El problema alimentario se refiere entonces tanto a la capacidad que tiene el sector para suministrar de manera permanente una oferta alimentaria en cantidad y calidad, como a la capacidad de compra y disponibilidad de ingresos que tiene la población. Si existen altos niveles de pobreza y de desempleo, un numeroso grupo de personas desplazadas que deben abandonar sus parcelas donde producen alimentos u obtienen ingresos, altos niveles de empleo informal (empleo no digno), hábitos alimentarios no adecuados, niveles de desnutrición significativo y problemas en la distribución de alimentos, entre otros, se configura un problema de seguridad alimentaria.

Este problema se combina con la poca capacidad del Estado colombiano para tomar decisiones más autónomas en el manejo de su sistema agroalimentario (falta de soberanía alimentaria), y con las tendencias hacia el libre comercio que acentúan la dependencia, vía las importaciones. En el período 1990-2004 aumentó el coeficiente de dependencia alimentaria del 4% al 14%, y los índices de autosuficiencia pasaron del 96% al 86% en el mismo período, el país se ha hecho más dependiente de las importaciones de alimentos. Tampoco tiene el país una política integral de seguridad alimentaria con una visión de largo plazo que le permita avanzar en la solución de la pobreza y el hambre.<sup>6</sup>

Si bien el problema alimentario no es de disponibilidad mientras el país disponga de divisas para comprar en el mercado internacional bienes subsidiados que aumenten la oferta por las deficiencias de la producción nacional, o por la incapacidad de competir con las importaciones, esa política favorece a los consumidores pero hace que muchos agricultores sean perdedores y deje de utilizarse un potencial productivo alimentario. Además, la política actual aumenta la vulnerabilidad alimentaria del país al generar una

mayor dependencia en la importación de alimentos.

### 3. El modelo actual de política agrícola

El sector ha tenido políticas que reflejan los modelos de desarrollo implantados en el país: el proteccionismo y la apertura económica y la globalización. Desde mediados de los años ochenta, y en particular a partir de 1990, las políticas sectoriales dejaron de ser activas o de fomento para seguir las pautas del libre mercado y la desregulación de parte del Estado. Se ha impuesto el desmonte de la protección y del asistencialismo, lo que en el sector se refleja en una des-institucionalización, en donde el mercado no ha llenado satisfactoriamente los espacios dejados por el Estado, debido a las fallas del mercado que el modelo no ha corregido: asimetrías en la información, concentración de poderes de negociación, dificultades de acceso a los mercados para los pequeños productores, altos costos de transacción y normas de competencia no plenamente reguladas.

En general, las políticas se han caracterizado desde la segunda posguerra por una continuidad: el estímulo a los procesos de modernización productiva bajo un modelo intensivo en capital, en lugar de usar intensivamente los factores abundantes: tierra, recursos naturales y mano de obra. Este patrón tecnológico orientado por las políticas,

4 La seguridad alimentaria, de acuerdo con la FAO, tiene cuatro componentes básicos: la disponibilidad, el acceso a los alimentos, el consumo de alimentos (uso y aprovechamiento) y la estabilidad en el suministro. Estos elementos están relacionados y tienen como base un sistema institucional.

5 Actualmente existe una propuesta de política de seguridad alimentaria y nutricional formulada por la Secretaría Técnica del CONSA coordinada por el ICBF que está a consideración del DNP. Por otra parte, se ha constituido la Misión sobre Pobreza y Desigualdad para proponer una estrategia de lucha contra la pobreza.



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

se ha constituido en un escollo para la generación de empleo rural. Se combina con el conflicto en el uso del suelo (una ganadería extensiva en tierras de uso agrícola) para impedir la ampliación de los mercados de trabajo en el sector rural, y por lo tanto la expansión del mercado interno.

Las políticas también se conciben en el modelo tradicional bajo una visión de lo rural que comprende sólo lo agrícola, lo pecuario, forestal y pesquero, con una visión sectorialista limitada. Esa visión no deja ver las potenciales de lo rural más allá de la producción de alimentos, como el constituirse en un espacio para el desarrollo pacífico de la soberanía, utilizando los territorios en actividades lícitas; y para la generación de externalidades como el medio ambiente, y los potenciales de lo rural para el logro de la paz y la convivencia pacífica.

El modelo de las políticas ha manejado la idea implícita de que los pequeños productores, o las economías campesinas, no compiten en el proceso de globalización, y por tanto no tiene sentido desde el punto de vista de la eficacia del gasto público, desti-

nar muchos recursos públicos para su sostenimiento y desarrollo: el modelo hace que sólo los que tengan activos y puedan competir en los mercados internos o externos permanezcan en el sector. Se asiste así a la idea tradicional de dejar que las economías campesinas se descompongan, pues ello ayuda al desarrollo del capitalismo en el campo, desconociendo los atributos que tiene la pequeña producción (desarrollo de la democracia en el campo, producción de alimentos básicos de la dieta de los colombianos, factor de equilibrio social, y potencial político).

Con esos criterios el modelo busca volver empresarios a los campesinos y homogeneizar los sistemas productivos desconociendo potenciales para mercados locales y para nichos de mercados (internos y externos) donde los campesinos podrían mantenerse.

El modelo de las políticas sectoriales se ha hecho cada vez más estandarizado hacia la modernización y la exportación como alternativa al crecimiento, desconociendo el potencial del mercado interno. Ello es claro también en la propuesta de Visión Colombia

II Centenario 2019 hecha por el DNP, que insiste sólo en la modernización empresarial del campo para fortalecer la competitividad y para los mercados externos.

La política es cada vez más excluyente y concentradora, y a los pequeños se les atiende con el criterio de ayudas compensatorias en lugar de apoyos para el desarrollo. Es un asistencialismo de oferta que vuelve pasivas a las comunidades y las acostumbra a que les den recursos, pero no a empoderarse y desarrollar sus propias capacidades para el desarrollo, es decir, para formar capital social y humano, que en el mediano y largo plazo se convierte en un potencial de desarrollo y en menos asistencialismo.

El modelo también maneja la judicialización de los pobladores rurales que por diversas circunstancias se han vinculado a los cultivos proscritos. Se concibe que el problema del narcotráfico tiene su raíz en la oferta de sustancias psicotrópicas, y no en la demanda que proviene de los países más industrializados.

Y finalmente, el modelo no contiene propuestas para desmontar los procesos que conducen a una permanente concentración de la propiedad rural en manos de todo tipo de actores, entre ellos los grupos ilegales que usan las armas y la intimidación y todo tipo de mecanismos para despojar de sus tierras y desconocer los derechos de propiedad de los campesinos y medianos propietarios.



## Conclusión

Los procesos que están en marcha en materia de iniciativas de políticas, tales como la firma del TLC; la agenda interna que se construye para darle salida a los desafíos de la competitividad que vienen como resultado de una mayor apertura de los mercados; la propuesta de Visión Colombia II Centenario 2019 para avanzar en la modernización del país para una sociedad globalizada; las políticas actuales del Ministerio de Agricultura de desarrollo empresarial como única alternativa productiva; el Documento Conpes 91 de 2005 sobre el alcance de las metas del milenio sobre pobreza, hambre y otros aspectos; la política de fumigación de cultivos ilícitos; los programas derivados del Plan Colombia que buscan alternativas coyunturales de empleo; los procesos de desmovilización de los paramilitares sin la devolución de los bienes adquiridos de manera violenta y usando medios ilícitos; el debilitamiento institucional de los entes públicos del sector rural, entre otros factores, no permiten prever cambios en el modelo actual.

Las recomendaciones de estrategias para resolver el problema de la pobreza, el hambre y la equidad, que se deriven de la Misión sobre Pobreza y Equidad, tanto para el sector rural como para economía y la sociedad en general, serían una esperanza si el Estado colombiano las adopta y tienen apoyo internacional, y ellas son consecuentes con la naturaleza del problema que impide el desarrollo del país. Pero el optimismo no nos alcanza para tanto en el contexto actual.

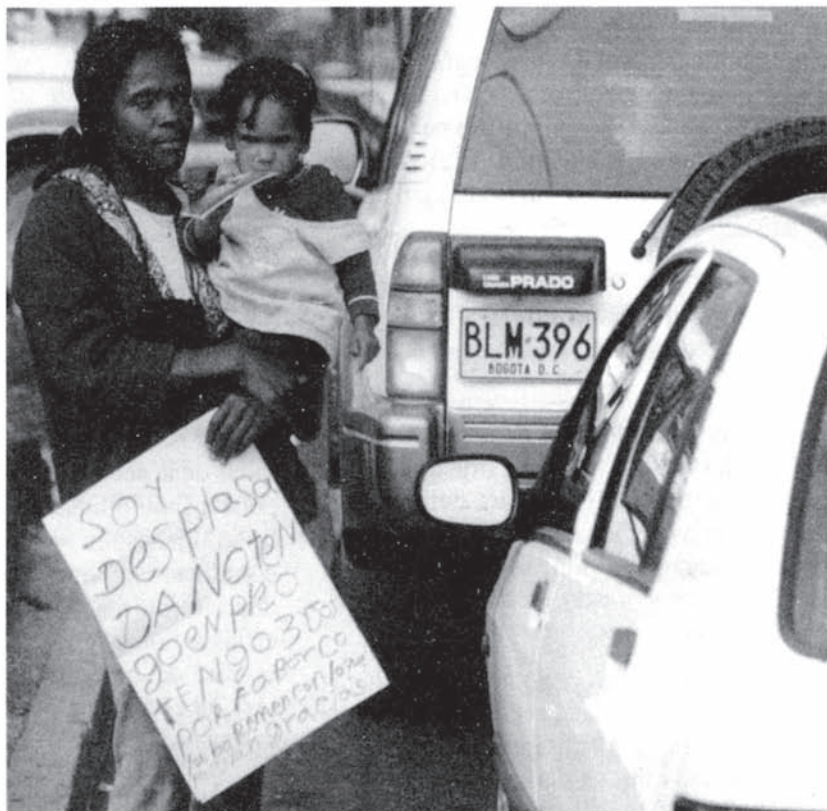
Luis Bernardo Flórez Enciso,  
Vicecontralor General de la República

# El desplazamiento forzado de los colombianos y la política pública<sup>1</sup>

Luis Bernardo Flórez Enciso

**E**n diversas oportunidades la Contraloría General de la República se ha pronunciado sobre este tema tan crítico, para llamar la atención del país sobre sus graves consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales. Por ello, de entrada, quisiera manifestarles nuestro apoyo a la conformación de la Comisión de Seguimiento, que será constituida en el día de hoy. Gracias a la sentencia de la Corte, aspiro a que por fin el Estado haga realidad una política integral, de la cual hoy carecemos, para garantizar la vida de la población desplazada, la dignidad e integridad de la unidad familiar, el derecho a la subsistencia y a la estabilización económica, el acceso a la vivienda, la salud y la educación, así como facilitar el retorno de las familias a sus sitios de origen y protegerlas contra toda prác-

<sup>1</sup> Intervención del Vicecontralor General de la República, doctor Luis Bernardo Flórez Enciso, en el Seminario "La Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá, Universidad de los Andes, noviembre 17 de 2005. El evento fue organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES y las organizaciones que conforman la Confluencia por la Democracia y contra la Guerra tomaron la iniciativa de proponer la creación de una Comisión de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia, la cual se instaló en dicho seminario y de la cual forman parte reconocidas personalidades de la sociedad civil colombiana.



tica discriminatoria, venga de donde viniera. Para esos propósitos, cuenten con el concurso de la Contraloría en todo lo que sea de nuestra competencia.

## ¿De qué estamos hablando?

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, más de tres millones seiscientas mil personas han debido abandonar su lugar de

origen o residencia, por causa del conflicto interno armado. Derechos y libertades constitucionales como el de la propiedad, fijar residencia libremente y la movilidad, han sido violados sistemáticamente.

Según las cifras recopiladas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, desde 1995 hasta el 30 de septiembre de 2005 se ha registrado la expulsión de cerca de 1.700.000 personas de sus lugares de origen, como consecuencia de las acciones de los actores armados ilegales. Es decir, aproximadamente un 4% de la población del país ha debido abandonar sus territorios en zonas que han estado bajo el dominio de narcotraficantes, paramilitares y guerrilla. Sin embargo, la magnitud podría ser mayor, pues según las estadísticas de Codhes esta cifra alcanza 2.943.000 personas en el mismo período, es decir, que se presenta una diferencia de 1.251.000 personas que no se reflejan en las estadísticas oficiales.

### **La sentencia de la corte y sus alcances**

Con la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional se da un paso de trascendencia para defender los derechos constitucionales de las personas que por su condición de vulnerabilidad, a raíz del desplazamiento forzado, han tenido que abandonar sus territorios.

Más allá de sus connotaciones humanitarias, la sentencia se concentra en determinar las responsabilidades institucionales para la salvaguarda de los derechos constitucionales que le asisten a la población desplazada, conminando a las entidades responsables a cumplir cabalmente con sus compromisos. Sin embargo, el cumplimiento ha estado lleno de tropiezos y obstáculos, que han sido expuestos por las diferentes entidades, en relación con sus capacidades reales para cumplir las acciones que demandan, sin duda, la adopción de una política pública integral.

La sentencia fue contundente en determinar la responsabilidad estatal en el cumplimiento de la política de atención a la po-

blación desplazada, al ordenar a las entidades encargadas de las acciones específicas que adopten decisiones que les permita superar tanto la insuficiencia de recursos, como la ineficiencia e ineficacia en la capacidad institucional de prestación.

Como resultado del seguimiento realizado a sus decisiones, y después de escuchar a las entidades involucradas, la Corte concluyó que, si bien entiende la gravedad y extensión de la vulneración de los derechos de la población desplazada, reconoció que no era posible que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, era preciso que las entidades responsables de la atención a la población desplazada avanzaran de manera acelerada, sostenida y coordinada en su solución.

Para ese efecto, la Corte expidió los Autos 176, 177 y 178 de 2005, mediante los cuales obliga expresamente a las entidades que componen el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada a comprometerse con plazos en los cuales se corrijan las fallas presentadas y se generen los planes de acción para superar el estado de cosas inconstitucional establecido en la sentencia.

Estos tres autos recalcan las principales fallas de la acción estatal: en primer lugar, la poca disponibilidad de recursos por parte de las entidades; en segundo lugar, la falta de coordinación y apoyo por parte de las entidades territoriales para afrontar la situación en las regiones; y, finalmente, el escaso avance para defender los derechos fundamentales que están siendo desconocidos.

### **Evaluación de la política adoptada**

La Contraloría General de la República, con el objetivo de aportar a la discusión de este tema y contribuir a la superación de las restricciones que hoy se observan, presenta su visión sobre el alcance de las acciones que deben seguir las entidades responsables.

Diferentes organizaciones nacionales e internacionales, incluida nuestra entidad, han elaborado documentos que coinciden en resaltar las principales restricciones de la polí-



Fotografía tomada de Colombia a través del tiempo, EL TIEMPO, 2002.

tica hoy vigente. Primero, se destaca que el componente con menor desarrollo es el de prevención y protección de las víctimas. En efecto, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia presenta problemas de coordinación y de falta de compromiso entre las diferentes entidades, tanto en el ámbito nacional como territorial.

Segundo, no existe, más allá de la retórica, un plan efectivo de atención a la población desplazada, que integre las acciones de las entidades públicas, las comunitarias y las de cooperación internacional, y que tenga carácter obligatorio para su cumplimiento.

Tercero, las acciones realizadas por el sistema obedecen más a la atención de las emergencias, las cuales sólo responden de manera coyuntural a las dificultades de la población desplazada. De esta manera, los

recursos destinados para la atención de los diferentes programas, además de ser insuficientes, se utilizan ineficientemente, no responden a programas coordinados, y las entidades regionales no atienden las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional.

Por estas razones, la Contraloría comparte plenamente los conceptos expresados en la sentencia de la Corte Constitucional, y en los autos que le han sucedido, puesto que, efectivamente, la situación de desplazamiento forzado en Colombia y la insuficiente atención gubernamental para el problema llevan a “*un estado de cosas inconstitucional*”.

En el auto 176 de 2005, la Corte califica de insuficiente el esfuerzo presupuestal para implementar las políticas de atención a la población desplazada, lo que comparte la Contraloría. Ello, sin desconocer la asignación presupuestal realizada por el actual go-

bierno durante 2004 y 2005; en efecto, los recursos ejecutados en la vigencia 2004 para atender a las víctimas del desplazamiento forzado fueron equivalentes al 70% de lo que se había invertido en los cuatro años anteriores.

Aun así, el estimativo de Planeación Nacional sobre los recursos necesarios para implementar la política pública, estimados en \$4,5 billones, sólo contempla la inversión necesaria para atender la población registrada en el Sistema Único de Registro (SUR), por lo cual deja de lado un gran número de personas que por diferentes motivos no han hecho el registro correspondiente.

Si tenemos en cuenta que la Agencia Presidencial para la Acción Social calcula un subregistro promedio del 30%, el esfuerzo fiscal requerido para la atención de la población afectada sería de \$5,9 billones, razón por la cual resultaría aún más difícil la tarea de reestablecer los derechos de los desplazados.

Con respecto a la definición de los porcentajes de participación en la apropiación de recursos correspondientes a la nación (70%), a las entidades territoriales (15%) y a la cooperación internacional (15%), la Contraloría comparte las inquietudes de la Corte Constitucional relacionadas con el hecho de que no se han definido los mecanismos para la consecución de tales recursos, ni se han establecido los responsables específicos de dicha obtención.

De acuerdo con la información suministrada en 2004 por 175 municipios y 14 departamentos, para la atención a población desplazada fueron destinados apenas \$12.350 millones. Así, en el supuesto de que todos los municipios y departamentos efectuaran la misma inversión promedio, y que las ciudades capitales efectuaran una inversión proporcional a la realizada por Bogotá, se obtendría que el esfuerzo presupuestal anual realizado sería de \$105 mil millones. De lo anterior se colige que para aportar el 15% de los recursos calculados para la atención de los desplazados, los entes territoriales necesitarían 6,4 años para realizar esta inver-

sión, sin incluir los recursos necesarios para atender la nueva población registrada.

Lo mismo ocurre con los recursos que se espera obtener de la cooperación internacional, pues de seguir la tendencia de 2003, el 15% de inversión necesaria para conseguir esta fuente de fondos demoraría cuatro años. Hay que resaltar que, particularmente en este año, han sucedido hechos a nivel mundial que hacen que la comunidad internacional tenga múltiples eventualidades que cubrir, lo cual no garantiza que los fondos de ayuda humanitaria se alcancen en la cantidad y en el tiempo esperados.

La Corte manifiesta que “no se ha indicado cómo se obtendrán efectivamente los recursos correspondientes a las tierras provenientes de la extinción de dominio”, que equivalen al 19% del total de los recursos que deberá aportar la nación. Al respecto, hemos constatado que de los predios con extinción de dominio definitivamente entregados por la Dirección Nacional de Estupefacientes durante 2004 y 2005 se han destinado 3.191 hectáreas para atención a la población desplazada. Si se tienen en cuenta, como parámetro, diez hectáreas entregadas a cada familia, sólo se habrían beneficiado 320 hogares (0,1% del total de hogares población objetivo), con un costo aproximado de \$7.407 millones, es decir, menos del 0.9% de lo presupuestado.

Más aún, el reporte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, con corte a octubre de 2004, da cuenta de 3.376 bienes rurales registrados con un total de 422 mil hectáreas reportadas, por lo que se necesitaría que el 87% de esta extensión fuera extinguido a favor del Estado prontamente, lo cual es casi imposible, pues más del 35% de estos bienes ha sido devuelto por orden judicial y sólo se ha logrado una extinción definitiva del 5%.

En referencia al auto 176, la Contraloría considera indispensable que se establezca un plan de acción general que sea apoyado por programas específicos en cada una de las entidades responsables, y con presupuestos desagregados, a fin de permitir el monitoreo y seguimiento del gasto ejecutado. De igual manera, nos parece necesario que se desig-



Fotografía tomada de Colombia a través del tiempo, EL TIEMPO, 2002.

ne un programa específico para la ejecución de estos recursos, puesto que en muchos casos la atención de la población desplazada se incluye dentro de programas generales relativos a población vulnerable, obviando así la condición especial que presenta la población desplazada.

En el auto 177, en el numeral tercero, se comunica al Ministerio del Interior y Justicia la orden de promover entre los entes territoriales la asignación de recursos necesarios para la atención a la población desplazada, dado el bajo compromiso que han mostrado las alcaldías y gobernaciones. Compartimos la decisión de que esos esfuerzos se combinen y coordinen con el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.

La Corte Constitucional cuestiona el papel del Ministerio del Interior y Justicia, dado que se ha limitado a recordarles sus obligaciones a las alcaldías y gobernaciones, sin establecer los meca-

nismos para fijar objetivos, reportar las acciones realizadas o determinar el avance de la situación en la que se encuentra la población desplazada. La Contraloría comparte este cuestionamiento y espera que el Ministerio asuma un papel más activo y promotor frente al que hasta ahora ha desempeñado.

Al respecto, el Estado debe dar mayor prioridad a las acciones de prevención y estabilización socioeconómica de las familias afectadas y a las que privilegien el retorno o restablecimiento definitivo. Estos componentes, sin duda, hacen parte de la solución estructural del problema y no simplemente de la asistencia de emergencia.

En relación con el auto 178, ya he hecho referencia, desde el principio de mi intervención, a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución que se vulneran ante la ausencia de una política integral del Estado frente al desplazamiento for-

zado y que tendrán que ser objeto de examen y atención prioritaria por parte de la Comisión de Seguimiento que hoy se constituye.

De manera explícita, la Corte le ordena al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al director de la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social), a los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa, de Protección Social, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de Agricultura y de Educación Nacional, y a los Directores del ICBF y el SENA, el diseño y aplicación oportuna de los correctivos necesarios para la superación de los obstáculos en la prestación de los derechos que le asisten a la población desplazada.

En relación con otras observaciones hechas por la Corte en el auto 178, considero importante hacer algunos comentarios que pueden ser pertinentes en la discusión sobre las acciones efectuadas por el Estado.

En primer lugar, frente al requerimiento de conocer la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro (SUR), es preciso superar la insuficiencia de la información disponible, especialmente la no inclusión de la población desplazada masivamente y la referente a desplazamientos intraurbanos o interveredales, así como la relacionada con reubicaciones. En definitiva, no sabemos exactamente cuál es el número total de población desplazada, lo que dificulta el desarrollo de las políticas.

En segundo lugar, y sin desconocer las acciones que adelanta la Agencia para la Acción Social, hay que señalar que, ante su falta de presencia efectiva en los sitios donde se generan movimientos de población desplazada, es indispensable el apoyo permanente y efectivo de las entidades territoriales y su concurso para asignar recursos adicionales a ese propósito.

En tercer lugar, el análisis que hemos efectuado a la información contenida en el anexo del auto 178 indica que las actividades de las entidades responsables de restituir los derechos vulnerados corresponden a sus tareas misionales y, por tanto, no se pueden diferen-



Fotografía tomada de Colombia a través del tiempo, EL TIEMPO, 2002.

ciar las acciones concretas para acatar el mandato de la Corte. Ello ha sido también observado por la Procuraduría y por la Defensoría del Pueblo. Como resultado, es difícil, o imposible, contar con indicadores claros del impacto de los programas sobre la población desplazada.

En fin, el esquema institucional hoy existente dispersa los esfuerzos en diversas entidades y niveles de Gobierno, lo que conlleva a una atomización de la acción estatal sin una apropiada coordinación. En estas circunstancias, es imprescindible fortalecer la Agencia Presidencial para la Acción Social, como coordinadora del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

La dispersión del gasto dificulta la medición de las acciones estatales en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte y conlleva, en muchos casos, a la duplicidad de funciones. A este respecto yo diría: sí, más descentralización en la ejecución del gasto, pero con más y mejor coordinación para supervisar el cumplimiento efectivo de las políticas que se ejecutan.

Claro está, la solución dependerá de la aplicación de una política pública eficaz y efectiva, de una adecuada coordinación del sistema y de la asignación de los recursos necesarios. De acuerdo con el escenario más conservador establecido por la Contraloría, las pérdidas económicas ocasionadas en el período 2000-2004 sólo por el abandono de tierras y la disminución del ingreso a causa del desplazamiento forzado, superarían la cifra de \$8,3 billones, es decir, casi dos veces lo calculado por Planeación Nacional para atender de manera integral a la población desplazada.

En lo que tiene que ver con la destinación de recursos presupuestales, y sin desconocer las limitaciones fiscales del Estado, existe un margen importante para allegar nuevos recursos si se adopta una reforma tributaria que elimine exenciones y privilegios injustificados y regresivos y si se hace una mayor reorientación y una mejor utilización del gasto público social.

### Nuestro compromiso

Finalmente, la sentencia de la Corte establece que el Consejo Nacional tendrá que diseñar un cronograma para estimar a qué

ritmo y mediante qué mecanismos destinará de manera efectiva los recursos. El cronograma deberá contener, como mínimo, lo siguiente: (i) el monto de los dineros que será asignado para implementar la política de atención a la población desplazada; y (ii) la fecha en la cual se cumplirá.

Este cronograma debe ser presentado a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la República, a más tardar el primero de diciembre de 2005, por el ministro de Hacienda, el director del DNP y el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social, con fundamento en la información enviada por las entidades responsables de la política de atención a la población desplazada.

Sobre esta obligación, estaremos atentos al cumplimiento de los términos establecidos. Pero, mucho más que ello, y para atender lo dispuesto por la Corte Constitucional, haremos un programa especial de vigilancia fiscal a las entidades responsables del cumplimiento de la sentencia y de los autos sucesivos. Y, claro está, les informaremos a la Corte Constitucional, al Congreso y a la opinión pública sobre el desarrollo efectivo de las políticas estatales de atención a la población desplazada.

## 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**

Ana María Miralles Castellanos  
 Universidad Pontificia Bolivariana  
 Directora Grupo de Investigación en  
 Comunicación Urbana, Medellín.

# Siete retos de los medios locales<sup>1</sup>

Ana María Miralles C.

**E**n época de los monopolios empresariales a los cuales no escapan los medios de comunicación, en medio de grandes cadenas y emporios que poseen radios, prensa y televisión, plantearse el tema de los retos para los medios de comunicación en el ámbito local contiene en sí mismo toda una apuesta. Volver a lo pequeño sin perderse en ello pasa indudablemente por el reconocimiento del enorme peso de la cultura en el mundo de hoy y también por el terreno de la confrontación política. Cuando los lazos globales están tan imbricados con las economías locales, cuando las decisiones políticas tienen repercusiones extraterritoriales, cuando el territorio a la vez ha dejado de ser un referente fuerte de las relaciones políticas y económicas, volver a lo local significa más que una huida una recuperación del sentido de las relaciones a escala humana y colocar en la agenda nuevamente viejos temas como el de la calidad de vida, la convivencia, la recreación, el medio ambiente y la participación ciudadana. Además significa una

reintegración del espacio público local. Como lo señalan los investigadores colombianos Fabio Velásquez y Esperanza González “frente a la hegemonía de valores universalistas lo local ‘protege’ los particularismos de base territorial, crea sentidos de pertenencia y propicia formas incluyentes de integración sociocultural, es decir, que respetan la diversidad”.<sup>2</sup> En términos de calidad de vida, el enfoque desde lo local significa una repolitización del espacio público para pensar los grandes temas de agenda tales como el Tratado de Libre Comercio que justo por estas épocas se negocia entre los países andinos y Estados Unidos. Un asunto de la globalización que tiene repercusiones negativas para nuestros agricultores

frente a los productores que reciben subsidios y hasta para la salud pública por las restricciones a los medicamentos genéricos para preservar las patentes de los laboratorios norteamericanos. Y como lo local no es solamente lo urbano, en los grandes centros de decisión urbanos se están tomando alternativas que

<sup>1</sup>. Ponencia en el IV Encuentro Regional Andino Felafacs, Arequipa, septiembre 28, 29 y 30 de 2005, “Demandas y posibilidades de la televisión, la radio y la prensa local”.

<sup>2</sup> Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, 2003, Bogotá, pp. 74.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

desfavorecen a los campesinos. En los ámbitos nacional e internacional se están adoptando políticas que van a afectar directamente las posibilidades de acceder a la salud a buena parte de los ciudadanos de nuestros países. No es una abstracción, es una realidad. Tomo el ejemplo del TLC porque me parece muy adecuado para ilustrar la tensión entre la ofertas de la globalización de corte neoliberal que estamos viviendo y las expectativas de vida de los ciudadanos de a pie, que incluso los toca no solamente a ellos sino a gremios enteros como el de los cerealeros, arroceros o caficultores, y de paso a muchas familias. Dijo ya hace tiempo lúcidamente John Dewey que *lo público* se identifica por las consecuencias, más que por las causas de las decisiones que se toman.<sup>3</sup> Entonces vale la pena preguntarse nuevamente cuáles son los retos para los medios locales en un contexto que algunos han señalado de debilidad de lo público y de predominio de intereses particulares.

La oscuridad periodística en la cual se mantiene lo local, obnubilada por los destellos de los grandes temas que narran los noticieros, recuerda un pequeño relato revelador que trae a colación Charlotte Joko Beck: "Hay una historia sufi sobre un hombre que perdió sus llaves en el lado oscuro de la calle y cruzó al otro lado para buscarlas debajo de un poste de luz. Cuando un amigo le preguntó por qué buscaba alrededor del poste de luz y no donde se habían perdido las llaves, el hombre respondió: 'Busco aquí porque hay más luz'".<sup>4</sup>

Muchos televidentes, lectores y radioescuchas también buscan donde hay más luz y no necesariamente donde está la información que necesitan. ¡Y de luces está llena la información espectacular!

Hay que decir algo más antes de entrar en el tema que nos han propuesto: aun en tiempos de internet, cuando lo lejano nos resulta más próximo que antes, pensar en lo local necesariamente tiene otras dimensiones.

Lo que quiero decir es que cualquier cosa que pensáramos que era lo local ayer, hoy sigue siéndolo pero de manera diferente. Es una idea de lo local que se caracteriza no por su "etnocentrismo" sino por la apertura y que de cierta forma tiene que vivir en medio de tremendas incertidumbres, de modo tal que hay que aceptar que el meollo del asunto *está en las interacciones y no en los territorios*. Esa visión es la que quizás ha faltado en medios locales que en el pasado creyeron o siguen creyendo que su misión es defender a ultranza los valores fundadores, las tradiciones, o enarbolar los emblemas de lo autóctono a la hora de pensar en sus responsabilidades con lo más próximo. Lo paradójico es que aún desconocen a sus ciudadanos. Catalogados como audiencias o como una entidad abstracta, diría que hoy una de las fallas más graves del periodismo local es el desconocimiento de los ciudadanos concretos, de carne y hueso, no esos que nos acostumbramos a imaginarnos cuando nos sentábamos a escribir para ellos buscando finalidades de éxito en la *recepción* del mensaje. Y un error más grave ha consistido en que creemos saber lo que piensan, así que para qué acercarnos a ellos, cuando el editor nos pide que vayamos a la rueda de prensa del alcalde. No se puede dejar de reconocer que el ciudadano del común es literalmente el último en la cadena de la construcción del mensaje periodístico. En eso nada ha cambiado la metáfora de la "cascada" descrita por Karl Deustch al analizar el proceso de formación de la opinión pública: élite-gobernante-medios de comunicación-población. El agua de la cascada cae en forma descendente y

el proceso muestra que unos son los influyentes y otros los influidos. Sin embargo, es bueno recordar cómo los salmones nadan a contracorriente, aun aguas arriba, cuando van a desovar.

## Los retos

De entre otros posibles, he querido concentrarme en los que me parecen los siete retos más importantes para los medios locales en los tiempos que corren:

### 1. Rescatar el sentido de lo público

Pensar en la relación entre lo público y los medios de comunicación, es pensar a un tiempo en la opinión pública y en la responsabilidad que tienen los medios y la comunicación en general, en la construcción de lo público democrático. Es pensar en la opinión pública porque solamente con la existencia de ella como una esfera autónoma e ilustrada es posible una relación madura con los medios de comunicación que permita evidenciar la existencia de una interlocución con la sociedad, para que más allá de la figura del consumidor pasivo de informaciones emerja el ciudadano.

Y es pensar también en las relaciones entre la comunicación y lo público de tal modo que la democracia sea comprendida como un proceso de consolidación de *cultura política*, es decir, para que no siga siendo un concepto restringido al ejercicio del poder sino que sea entendida como cultura.

<sup>3</sup> Dewey, John, *La opinión pública y sus problemas*, Ediciones Morata S.L., Madrid, 2004, pp. 59-77.

<sup>4</sup> Joko Beck, Charlotte, *La vida tal como es*, Norma, Bogotá, 1995, p. 142.

Lo público suele resultar muy abstracto para el ciudadano pero lo puede comprender mejor en el ámbito de lo local. De hecho, es en este ámbito en donde cotidianamente se debilita o fortalece lo público. No en vano todo el desarrollo de nuestra línea de trabajo en la Universidad Pontificia Bolivariana desde el proyecto Voces Ciudadanas, que trabaja con la perspectiva del periodismo público, se ha hecho en lo local sobre varios ejes que no se reducen solamente a la participación ciudadana, porque poner el sentido de lo público en el periodismo únicamente desde la perspectiva de esa participación sería insuficiente.

Por lo tanto, es necesario vincular los otros elementos que hacen parte de una caracterización de lo público.<sup>5</sup>

**La visibilidad:** en el sentido tradicional, hacer visible lo que hace el poder. En un nuevo sentido que se añade, es dar visibilidad a otras voces y actores de la vida urbana susceptibles de ser portadores de discurso público.

**El acceso:** lo mejor del periodismo informativo que posibilita a muchos conocer lo que otros hacen, sigue siendo clave en la posible formación de públicos. A la noción tradicional de *acceso*, se suma una nueva visión que llevaría a otros a participar en la construcción de la agenda de temas cotidianos en los medios y a considerar que en sus puestos directivos pueda haber representantes de los ciudadanos del común. Particularmente difícil en el sistema creciente de propiedad privada de medios, no obstante este es un punto que debe seguir siendo discutido porque la propuesta democratizadora del periodismo público no puede desconocer la estructura empresarial de los medios de comunicación.

**Lo colectivo:** entendido como de interés o de utilidad común. Más allá y sin menospreciar los temas comu-

nes de conversación, el periodismo cívico avanza hacia el diseño de una agenda pública democrática en sus procedimientos y contenidos, medianamente el debate abierto.

Desde hace un tiempo se venía afirmando que los medios de comunicación son el *ágora* o la nueva plaza pública,<sup>6</sup> lo cual no ha pasado de ser más que una metáfora un poco forzada. La dramática confusión entre lo *público* y lo *publicable* permitió que se aceptara muy a la ligera esta expresión, despojándola de toda connotación y responsabilidad políticas. La varita mágica de los medios convertía al sapo en príncipe con solo tocarlo con sus cámaras y micrófonos. Lo *publicable* triunfó sobre lo público.

Por lo tanto, aquí el reto es doble: por un lado se trata de pensar en la contribución del periodismo a la creación o ensanchamiento del espacio público, y por otro, de pensar los medios como escenarios para el debate público con las exigencias propias de la cultura de masas caracterizada por la amplia presencia de los medios de comunicación en la vida de la gente.

En el primer caso los medios deben comenzar por resituar el papel de la política. Es más, deben resituarse ellos mismos frente a la política y hacerlo especialmente desde el ámbito local. Después de haber contribuido con tanto entusiasmo a su descrédito, finalmente el periodismo debe reconocer que por ejemplo los partidos políticos son las más importantes de las instancias mediadoras de la institucionalidad democrática.

En Colombia el triunfo de la izquierda en la Alcaldía de Bogotá y de otros candidatos afines en ciudades principales del país debería permitir que el discurso periodístico por primera vez reconozca y aliente esas diferencias de opinión en lugar de polarizar los ánimos o montarse ciegamente en el tren uribista. Colombia

vive un momento apropiado para afrontar con madurez política lo que ya fue refrendado en las urnas. Era lógico esperar que los medios de comunicación estuvieran a la altura del reto. Este ejemplo muestra gráficamente cómo en el poder político local podemos encontrar las claves para reinventar el periodismo, para hacerlo más cercano al interés público y por lo tanto a los ciudadanos.

En cuanto a la disposición de los medios como escenarios para el debate público, es una consecuencia de resituarse ante la política. Significa que nuevos actores podrían circular sus mensajes por los medios y que además estos no serían tan timoratos a la hora de aceptar que uno de sus principales cometidos es el de alimentar la polémica pública, no por medio del escándalo que revienta un día y muere a la semana siguiente, sino gracias a la controversia sostenida sobre los temas más importantes de las agendas. Siempre ha sido fácil reconocer que los medios han tenido la habilidad de lograr la atención sobre ciertos asuntos, pero han sido incompetentes para sostener las controversias.

## 2. Contribuir a la construcción de ciudadanía

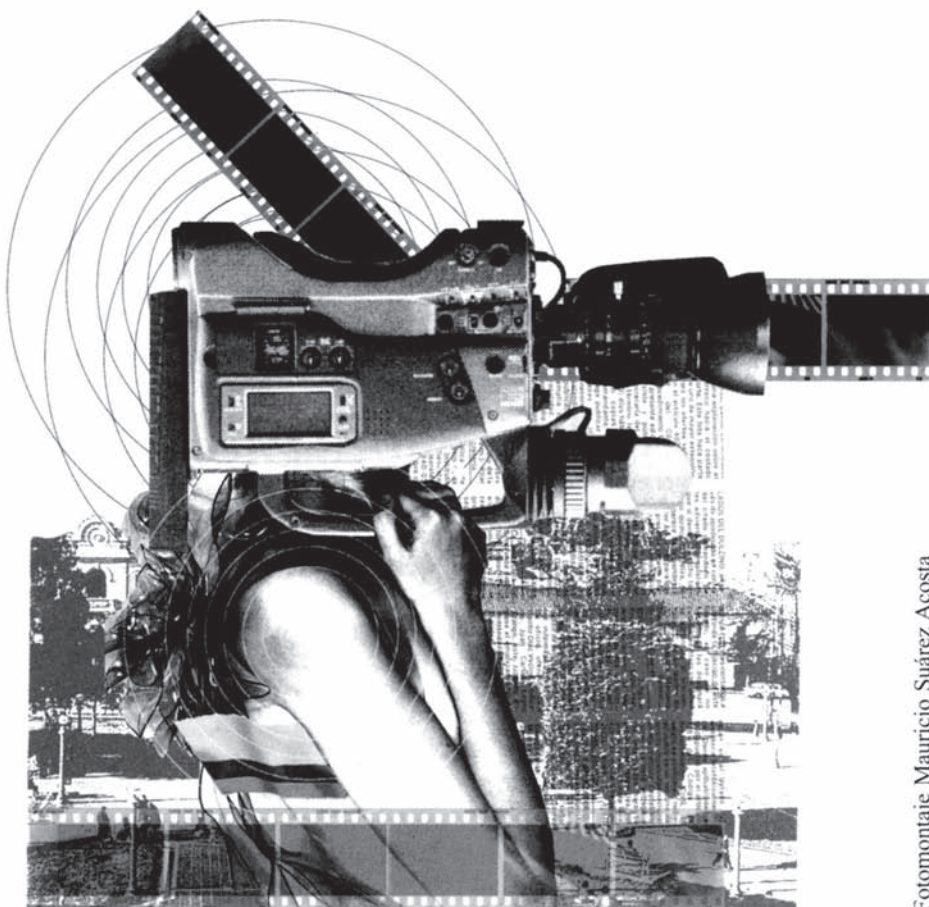
Una nueva preocupación surge ahora que entre periodistas se ha vuelto cada vez más popular la invocación de la ciudadanía. Muchos, incluidos algunos académicos, lo hacen como eslogan y sin asumir todas las implicaciones de esta figura. Una cosa

<sup>5</sup> Miralles, Ana María, ¿Y dónde está lo público?, en *Voces Ciudadanas, Una idea de periodismo público*, Editorial UPB, Medellín, 2000. pp. 46-47.

<sup>6</sup> Esas ideas fueron desarrolladas por mí en el artículo, "La Comunicación hoy", *Revista Foro*, No. 50, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, junio de 2004, pp. 100-107.

sigue siendo cierta: los medios son poderosos mecanismos de socialización ... y no solamente de los niños, ¡también de los adultos! Uno de los temas más fuertes que deben enfrentar los periodistas, especialmente en el ámbito local, es el de la comprensión de la condición de ciudadanía, más allá de un sujeto que es mencionado en los medios, y trascender los análisis de contenido que contabilizan cuántas veces aparece la palabra ciudadanía o ciudadano. Es necesario hacer frente a la ceguera periodística frente al tema, que entiende la ciudadanía como una categoría unívoca, fija. Hay una reflexión pendiente sobre el hecho de que el tipo de periodismo que se ejerce depende del tipo de ciudadano al que se quiere apuntar. Vivimos en la perplejidad entre el ciudadano político prototipo de la modernidad ilustrada, y el del perfil participativo del republicanismo cívico, sin atender a los modelos políticos en los que ambos se insertan, como si fuera una decisión desligada del contexto sociopolítico. La primera pregunta que deberíamos hacernos en el ámbito local sobre el problema de la ciudadanía en nuestros países es cómo con el grado de ilegitimidad y en medio de la cultura de la ilegalidad, podemos recomponer la figura del ciudadano.

Cómo recomponer esa figura si no hay un acuerdo sobre la obediencia a las leyes, si hecha la ley hecha la trampa, si a nombre de la democracia hordas de ciudadanos azuzados por la radio corren por las calles para pedir la salida de presidentes, sin utilizar los canales políticos, creyendo que el cambio es posible por medio de revoluciones imposibles, inorgánicas, desarticuladas, lo más parecido a jaurías que se toman las calles de la ciudad. La vía revolucionaria existe aún en la mente de algunos, pero lo que hoy reclama la historia es el cambio, quizás radical como lo señaló Vattimo en una reciente vi-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

sita a Colombia, pero organizado y que utilice canales democráticos. Pretender que el problema de la construcción de la democracia es salir galopantes a las calles o soltarles los micrófonos a la gente es como querer tocar piano sin conocer la escala musical.

La segunda preocupación que debemos formularnos es si estamos reivindicando un ciudadano republicano cívico, entonces tenemos que ser consecuentes con lo que esto implica. ¿Cómo hacer que encaje ese tipo de ciudadano en una propuesta liberal del periodismo vigente? El ciudadano liberal es radicalmente diferente del republicano cívico, porque está situado en el ámbito de lo privado, uno de sus ejes es la defensa de los derechos individuales y no hace de la par-

ticipación política algo central. Por el contrario, en el republicanismo cívico, la condición de ciudadanía está ligada a la participación política como elemento constitutivo de la soberanía.<sup>7</sup> Las nociones de igualdad son diferentes en ambos casos. Mientras para el liberalismo es una igualdad en abstracto reconocida para un todo homogéneo y para cada uno como parte de ese todo homogéneo, en el republicanismo se reconoce la igualdad en la condición pública de los ciudadanos.

Nuestro periodismo está derivado de la concepción liberal y por eso

<sup>7</sup> Colom, Francisco, *Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política*, Anthropos, Barcelona, 1998, pp. 79.

no podemos jugar caprichosamente con la categoría de ciudadanía. A todas estas aparece el multiculturalismo con el reconocimiento de las diferencias como un rasgo distintivo de las democracias contemporáneas. ¿A cuál de todos estos perfiles de ciudadano nos estamos dirigiendo? ¿Y qué perspectiva periodística se debe adoptar para ese perfil? Mejor aún: teniendo en cuenta el predominio del mercado como regulador de la vida política y social que estamos padeciendo, ¿de cuál ciudadanía estamos hablando? Con un tipo de periodismo que se ha adaptado plásticamente a las exigencias del mercado, ¿qué expectativas reales podemos tener sobre el ciudadano? ¿Quizás la del ciudadano que se construye desde el consumo, como lo analiza Néstor García Canclini? ¿Entonces a qué me refiero cuando planteo que uno de los retos del periodismo local es contribuir a la construcción de ciudadanía? Mi primera respuesta, no exenta de incomodidades, apunta al ciudadano prototipo de la democracia radical. La democracia radical supone una radicalización de las condiciones del liberalismo político, representa una recomposición de las relaciones entre igualdad y diferencia (Mouffe) y radicaliza los aspectos centrales de los presupuestos democráticos. El liberalismo democrático ha sido objeto de críticas y de reformulaciones, entre ellas el entendimiento del ciudadano como una figura activa y especialmente la aceptación de los disensos como parte central de la vida democrática.

El tercer tema importante en lo tocante al ciudadano tiene que ver con el problema de las identidades. Se trata de entender que en el ámbito local los medios deben ser cada vez más *espacios de re-conocimiento que sólo espacios para noticias*. Con el antecedente de los nacionalismos hoy el tema de las identidades aparece

con una nueva cara. En un panorama de globalización no aparece vinculado a la idea del Estado-nación (aunque algunos sueñan incluso con volver a la ciudad-Estado tras el alboroto de los nacionalismos de viejo cuño al caer el imperio soviético), está relacionado con una noción más dinámica, no etnocéntrica, no exclusivamente étnica y sobre todo pluralista. Además, no está pensado en el marco de un territorio físico sino más de territorialidades simbólicas, habla de diferentes sentidos de pertenencia a todo tipo de agrupaciones, causas e intereses aun en medio de las paradojas cuando se habla de lo local: ya no es central el territorio, pero cuando se invoca lo local se está hablando dentro de los marcos de un territorio. Las identidades son una forma de estar en la ciudad, en la localidad, y marcan el tipo de vinculación con lo público. Ya no estamos hablando de oficios como en las sociedades de pequeña escala del pasado en que se reconocía al zapatero, al panadero o al escritor. Estamos hablando de sujetos que se distinguen por adscripciones que pertenecen al campo de la cultura y no hablamos de una identidad sino de múltiples identidades.

Una de las tareas centrales del periodismo local hoy consiste en la visibilización de esas identidades, de esas formas de estar y de apropiarse del entorno, de sus malestares y sus demandas. Creo que el arte del periodismo no se reduce solamente a tramitar datos o informaciones. Ese es quizás uno de los asuntos más problemáticos en el periodismo: no reconocer que el asunto es algo más que informar y que ese algo más no es moralizar ni pontificar sobre lo divino y lo humano, sino abrir espacios para que mediante estrategias de observación más refinadas y quizás más antropológicas y sociológicas, se visibilicen los actores de la vida so-

cial. Esas estrategias de observación incluyen la entrevista en profundidad, la historia de vida, la conversación colectiva e individual, y especialmente, poner en juego la capacidad de escucha del periodista. Pero sobre todo, desarrollar una visión del contexto, más que plantearse el reto de hacer un gran reportaje escudriñar en las formas del rebusque como la figura del indigente que hace de agente de tránsito en la esquina dándole vía a los vehículos y cobra por eso monedas a los conductores. Y ¿por qué los periodistas tienen que escribir en libros lo que sería un trabajo del periodismo cotidiano o renunciar a sus medios para hacerlo? Eso no refleja más que la incapacidad de lectura de la realidad más próxima.

Un cuarto interrogante en torno a la cuestión de la ciudadanía está relacionado con la participación. Ahora que cada vez más esta aparece como eslogan de los gobiernos y de los medios de comunicación, es necesario situar el tema de la participación en relación con la actividad periodística. En primer lugar, es verdad que la participación sobre lo local es mucho más dinámica por parte de la ciudadanía. Pero, ¿qué se entiende en el periodismo por participación? ¿La acción cívica? ¿El periodismo como sustituto de la política? ¿El ciudadano como sustituto del gobierno? ¿Dejarle el micrófono a los ciudadanos? Desde nuestra experiencia de siete años con el periodismo público hemos situado el problema de la participación en el campo de la opinión pública y no en el de la acción y de la negociación política. La distinción no es de poca monta. La función crítica de la opinión pública no ha perdido su vigencia. Sin embargo hay ciertas vi-

<sup>8</sup> Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *Op.Cit.*, p. 60. Los autores citan a Nuria Cunill, *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas, 1991.

siones que promueven el autogobierno, que la gente solucione los problemas de seguridad por su propia cuenta privatizando un bien colectivo puro cuya responsabilidad sigue recayendo en el Estado. Es posible que hoy tengamos más de participacionismo que de participación, es decir, más de movilización o de exhibición que de autonomía. Estudiosos de la participación ciudadana distinguen al menos cuatro tipos de participación: política (con fines públicos), ciudadana (en lo público pero con fines particulares), social (reivindicación de intereses colectivos) y comunitaria (defensa de intereses para mejorar el hábitat y las condiciones de vida).<sup>8</sup> La participación en la práctica no ha sido bien aprovechada. Se escucha hablar de periodismo ciudadano, con la gente del común como productora de las informaciones, de periodismo de intermediación en el que los periodistas asumen el rol político de tramitadores de demandas (función que cumplen las instancias mediadoras como los partidos políticos), incluso de precursores del periodismo cívico quienes como periodistas han hecho gestión política gracias al poder de los micrófonos y no de mejorar los niveles de información con que los ciudadanos autónomamente y sin paternalismos puedan formarse un juicio crítico sobre los asuntos públicos y aun sobre el problema de los medios de comunicación. Prácticas ciudadanas marcadas por el afán de resultados, por el ritual de la consulta de las opiniones de la gente del común, por la solución de problemas, y que olvidan el principal terreno de disputa: las agendas. ¡Y la condición de autonomía!

### 3. Evidenciar los públicos y los contrapúblicos:

Una de las formas de trabajar el tema de las identidades con perspectiva cultural y política es el que se pue-

de desarrollar desde lo que ha formulado teóricamente Nancy Fraser.<sup>9</sup> En su crítica a la concepción centralista y homogénea de la esfera pública burguesa en Habermas, Fraser formula cuatro críticas claves: 1) Que los interlocutores en la esfera pública no pueden deliberar como si fueran iguales sino que deben deliberar *desde y sobre las diferencias*; 2) Que la multiplicación de públicos en competencia no debilita la esfera pública y que por lo tanto favorecen a la democracia; 3) No solo los intereses públicos sino los intereses privados hacen parte de la deliberación sobre el bien común; 4) La esfera pública democrática no exige una radical separación entre la sociedad civil y el Estado. A una esfera pública central le añade las esferas públicas periféricas en donde surgen los públicos de diversa índole y los contrapúblicos. Así como los públicos se configuran en torno a problemas y desacuerdos y aceptan discutir desde las diferencias,<sup>10</sup> los contrapúblicos corresponden a lo que Fraser ha llamado públicos subalternos que construyen contra-discursos y formulan interpretaciones propias de sus identidades, intereses y necesidades,<sup>11</sup> además de que desarrollan sus propias estrategias de comunicación para visibilizarse en la esfera pública central. En nuestros ámbitos locales, estoy segura, hay muchos públicos subalternos que no han alcanzado esa visibilidad. No es una tendencia posmoderna del todo se vale. Se trata de contrapúblicos que no son aislacionistas, no son guetos y sus pretensiones no son separatistas aunque necesiten comportarse como enclaves al momento de construir sus identidades, pero su aspiración es entrar en interacción en la esfera pública central porque se sienten parte de ese espacio más amplio. Hay ahí un abanico de identidades en construcción y permanente transformación. Creo que hoy el periodismo local debería comenzar a ras-

trear esos contrapúblicos, conocer sus discursos, sus estrategias comunicativas, visibilizar sus procesos en relación con lo público. Los contrapúblicos, así como los públicos, son esos grandes sectores sociales excluidos de la información periodística en aras de "cubrir" (nunca tan bien dicho) desde la oficialidad lo que sucede. Ese es y ha sido un periodismo de instituciones, pero no un periodismo del acontecer social.

### 4. Trabajar por una cultura del pluralismo

Chantal Mouffe en la introducción a un libro suyo de reciente publicación<sup>12</sup> desarrolla una interesante reflexión sobre el tema de la paradoja inherente al concepto mismo de democracia liberal, en el sentido justamente de que versiones como la de la democracia deliberativa —que dicho sea de paso, tanto invocamos en el periodismo público—, ponen demasiado énfasis en la búsqueda de los consensos, ocultando la imposibilidad de conciliar las dos lógicas y los principios que las sustentan: la del liberalismo (con el respeto de la libertad in-

<sup>9</sup> Fraser, Nancy, *Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997, pp. 95-133. He citado ya a dos autoras feministas como Mouffe y Fraser. Esto no es indicativo de una predilección por el enfoque feminista. Lo que creo es que la postura feminista le ha permitido a estas académicas hacer hallazgos importantes en sus trabajos investigativos, los cuales no son centralmente reivindicativos de la condición de la mujer.

<sup>10</sup> Price, Vincent, *Opinión pública*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 42.

<sup>11</sup> Fraser, *Op.cit.*, p. 115. La autora reconoce que también hay contra-públicos antidemocráticos y anti-igualitarios y que ponen en marcha procesos de exclusión y marginación.

<sup>12</sup> Mouffe, Chantal, *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 20.

dividual) y la de la democracia (con su defensa de la igualdad, la identidad entre gobernantes y gobernados y el principio de la soberanía popular). Su noción del *pluralismo agonístico* nos remite a una realidad plena de heterogeneidades y asimetrías, a la agudización de los conflictos, pero no bajo la noción de amigo/enemigo de Carl Schmidt, sino según la idea de adversarios que comparten el mismo campo simbólico pero que mantienen sus diferencias de manera civilizada. “El *antagonismo* es una lucha entre enemigos, mientras que el *agonismo* es una lucha entre adversarios” que comparten la adhesión a las claves de la democracia liberal: libertad e igualdad.<sup>13</sup> Esto implica incorporar el conflicto como elemento constitutivo de la democracia y no tratar de erradicarlo con propuestas autoritarias, y en el ámbito local, en donde realmente la democracia se vive o no, superar los modelos comunicacionales que pretenden eliminar los desacuerdos y mostrar que todo anda bien. ¿No sería legítimo pensar que se necesita un periodismo posliberal que extienda la noción del pluralismo político al terreno de la cultura y del reconocimiento, que entienda que su papel es mostrar sin miedo los disensos sin llegar al estado de fragmentación y disolución? Hay que insistir en que con el modelo liberal de la información es difícil seguir creyendo en una ciudadanía activa, deliberante y que participe de las decisiones colectivas. Es una contradicción en los términos. Los disensos describen mejor a la democracia que los consensos. Esto hay que recordarlo cuando los medios y las sociedades se han vuelto tan consensualistas, por encima incluso de la democracia.

Sería un periodismo posliberal porque:

— Va más allá de la información.

— Admite la existencia de diversas y asimétricas esferas públicas.

— Admite el pluralismo agonístico de que habla Mouffé, aquel para el cual no hay que buscar remedio.

— La participación ciudadana no es solamente sobre los asuntos públicos sino sobre la propia agenda de los medios.

Desde la lectura de *La paradoja democrática*, de Chantal Mouffe, es difícil sustraerse a la idea de que quienes pretendimos por mucho tiempo estar contribuyendo a la construcción de opinión pública democrática con proyectos de intervención como el del periodismo público de Voces Ciudadanas, no le hemos prestado suficiente atención al tema de los **disensos**. Es verdad que establecimos la figura de la *polifonía de voces* como estrategia de concepción de los temas y técnica de reportería en la cual no se trata de aislar a un ciudadano para entrevistarle sino de hacer las voces más integrales mediante la investigación de posiciones sobre los temas, el lugar social antropológico y técnicas como la de las conversaciones ciudadanas. Pero en nuestro intento de desprendernos de la visión estadounidense del periodismo público activista que coloca a los periodistas y a los ciudadanos no pocas veces en el rol de llegar a acuerdos y de ponerlos en escena, no hemos hecho un esfuerzo equivalente en demostrar que la verdadera función de la opinión pública no son los consensos sino la visibilización de los disensos. Hay una enorme inquietud en términos investigativos sobre cómo la *estructura del discurso informativo niega el disenso*. Si aceptamos los condicionamientos de la producción del discurso informativo es difícil sostener el autodiscurso del campo periodístico en términos de debate y pluralismo. Podríamos recordar con Dewey<sup>14</sup> que los hechos no

traen en sí su propio significado y que por lo tanto no se puede hablar de una verdad fáctica —de lo cual están aún torpemente convencidos muchos periodistas—, reconocer los condicionamientos del “contrato de información mediática” descrito por Charaudeau,<sup>15</sup> que incluyen la selección de unos tipos de hechos y de fuentes autorizados; recordar al inolvidable Bourdieu, que aunque no le dedicó mucho al campo periodístico, nos dejó algunas claves que lo determinan y que valdría la pena profundizar: las categorías de percepción de los periodistas marcadas por el *habitus*, la necesidad de los medios de llegar a un público lo más amplio posible, el efecto de verdad que se produce por mirar entre medios lo que uno y otro dicen y lo que el discurso periodístico dice sobre sí mismo. Este conjunto de preocupaciones tiene estrecha relación con el problema de la agenda y la mirada periodística. Bourdieu afirmó que los productos periodísticos son muy homogéneos y lo explica a partir de las imposiciones de las fuentes y la lógica de la competencia de los medios.<sup>16</sup>

La mayor o menor dosis de pluralismo político o de opinión no dependería entonces del voluntarismo y de las capacidades profesionales de los periodistas, de sus destrezas en reportería o de la concepción más o menos democrática imperante en los medios —si es que la hubiere—, sino que, hay que decirlo de una vez y que valga como hipótesis de trabajo, *es un imposible práctico desde las formas de estructuración del discurso pe-*

<sup>13</sup> *Op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Op. cit.*

<sup>16</sup> Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Anagrama, Barcelona, 1997, p. 30.

*riodístico*. A pesar del discurso del periodismo sobre sí mismo, que habla de promover el debate público, sus estrategias de lectura de la realidad hacen todo lo contrario. Las aproximaciones y los trabajos de análisis de medios de Teun van Dijk lo que demuestran es que más que la información del día lo que los medios ofrecen son *modos de lectura de la realidad*. Según la tesis de la imposibilidad pluralística del discurso periodístico, por más calificado, por más profesional que sea un periodista, jamás podría ser pluralista, en virtud de las rutinas y los hábitos profesionales. Por más recursos, por más personal capacitado que tuviese un medio, jamás podría ser pluralista. Ni un medio ni el conjunto de los medios podrían construirse en situación de pluralismo en tanto no estén insertos en una cultura pluralista. Detrás de la gran trampa de la objetividad, elemento central del discurso autorreferencial de los periodistas, se agazapa un sistema de exclusiones que niega de plano el pluralismo y lo reduce a la visión de dos contrarios.<sup>17</sup>

En la escena de la política, dicho de modo radical, habría que afirmar que si bien es necesario con frecuencia construir los consensos en términos de gobernabilidad —siempre que se haga democráticamente<sup>18</sup>, el oficio del periodismo quizás consista en hacer justamente lo contrario: tomar por oficio las visiones contradictorias y complejas que pugnan por abrirse un espacio en la esfera pública. Este es un nuevo modo de estructuración de “la verdad” en el discurso periodístico.

En el fondo la pregunta está planteada sobre las relaciones entre la comunicación y el pluralismo en al menos tres sentidos:

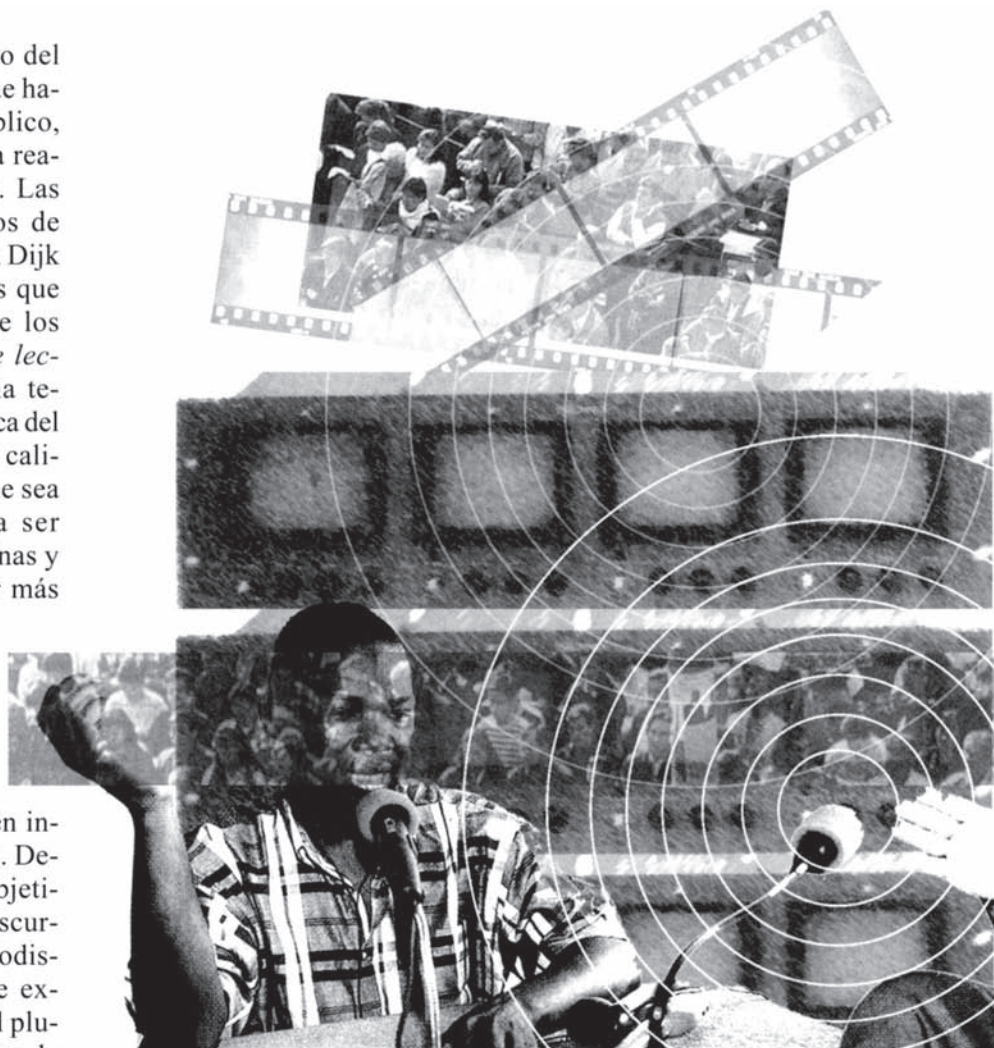
**Político:** un nivel en que se expresan visiones diferenciales en contextos de sociedades políticas en las cuales está garantizada la oposición y la existencia de partidos políticos o visiones alternativas de otro tipo de movimientos. En este sentido en el campo comunicativo esta situación tendría su expresión en la problematización de la agenda periodística como la gramática de la visibilidad/opacidad del poder e incluso de la gobernabilidad democrática,<sup>19</sup> así como también en la presen-

<sup>17</sup> Miralles, Ana María, *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*, Editorial Norma, Bogotá, 2001, en especial el capítulo 1, “Diez problemas de la opinión pública”, pp. 23-46. Añádanse a esto los avan-

ces de la investigación *Lo que callan los medios*, de la UPB, en la que se rastrean 20 años de exclusión de actores, discursos y temas del espacio público por los medios de comunicación, específicamente en los diarios *El Tiempo* y *El Colombiano*.

<sup>18</sup> Es necesario hacer esta aclaración porque ya el propio Sartori había advertido la existencia del consenso sin consentimiento, que pulula en las democracias precarias.

<sup>19</sup> Miralles, Ana María, “La ilusión comunicativa, Algunos comentarios sobre el efecto teflón”, artículo para la Revista *Foro*, No. 54, 2005, Ediciones Foro Nacional por Colombia, pp. 100-107. En ese artículo, que estudia la política de comunicación del presidente Álvaro Uribe, se analiza el modo en que la fuente se convierte en emisor, lo cual tiene efectos negativos para la democracia y el pluralismo político.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

cia/ausencia del discurso político<sup>20</sup> en el discurso periodístico. Se trataría de enfrentar esa gramática del poder expresada en el predominio de la noticia por medio de la expresión comunicativa de la poliarquía.<sup>21</sup>

**De opinión:** vinculado al ejercicio de la libertad y diversidad de opiniones en el campo abierto de la sociedad. Desde la perspectiva de agenda mediática aparecerían aquí los protagonistas indirectos y directos del acontecer, la inclusión/exclusión de actores y voces que participan en el espacio público de los medios disputando diferentes sentidos de realidad el ventilar en público visiones contradictorias y complejas más allá de la bipolaridad que marca el discurso periodístico bajo el imperativo de la objetividad.

**Cultural:** en este punto el pluralismo no puede ser confundido con los procesos de diferenciación social descritos por Sartori,<sup>22</sup> es decir, no se le puede tomar por las sociedades plurales de grupos diferenciados, pues en ese sentido nos llevaría a la paradójica afirmación de que muchos países africanos son pluralistas. Hablo de las diferentes identidades vinculadas al ejercicio de la ciudadanía cultural, si se quiere en términos del multiculturalismo con las *ciudadanías diferenciadas*, aquellas a las que les son reconocidas (aceptadas) sus diferencias sin discriminaciones positivas ni negativas en el marco de un concepto general igualitario de la condición de ciudadanía. Este es uno de los retos principales de la filosofía liberal en su intento de pasar de la concepción homogénea de los ciudadanos en el espacio público político basada en la tajante separación de los ámbitos público y privado, esfera en la que “se condensa un cúmulo diferencial de rasgos que constituye la particularidad real de los individuos(...)”<sup>23</sup> al reconocimiento e inclusión de la diversidad ya no solamente de opiniones en el plano político, sino

en la configuración de las identidades culturales dictada por el pluralismo de valores. Nuevamente, sin caer en las trampas de lo folclórico o en chauvinismos, el periodismo local tendría que hacer un trabajo en la línea de no negar visibilidad o informar de manera discriminatoria a los grupos considerados como diferentes de una vaga idea de lo nacional o de la cultura hegemónica.

Nuevamente es necesario advertir que la invitación al pluralismo nada tiene que ver con ciertas posturas posmodernas del todo vale y que permitir estos niveles de pluralismo antes señalados no exime a las sociedades de lo que Adela Cortina enuncia como “la potenciación de una ética compartida por todos los miembros de esa misma sociedad, porque sin unos mínimos morales compartidos, difícilmente van a sentirse ciudadanos de un mismo mundo”.<sup>24</sup>

### 5. Conectar lo local con lo nacional y lo global

Desde el campo del urbanismo, Rem Koolhaas reivindicó la idea de volver a lo pequeño luego de analizar el insatisfactorio proceso de modernización de las ciudades y el trabajo del urbanista cuando “el tardío redescubrimiento de las virtudes de la ciudad clásica en el momento de su imposibilidad definitiva puede haber significado el punto de no retorno, el momento fatal de la desconexión, de la descalificación. Ahora son especialistas en dolores fantasma: médicos que discuten las peculiaridades de un miembro amputado”.<sup>25</sup> Por ello la única salida que ve es que el urbanismo abandone la antigua posición de poder y pase a una situación de “relativa humildad” desde la que tendrá que representar la incertidumbre, la hibridación y hasta reinventar el espacio psicológico en donde el urbanista ya no sería constructor sino *sujeto* de la ciudad. Vol-

ver la mirada hacia lo local no es encerrarse en el gueto. Eso no es posible más que en sociedades premodernas y que además no han alcanzado la modernización. Volver a lo pequeño significa más bien encontrar lo que hay de universal en el ámbito local, “pues nuestras ciudades son hoy el ambiguo y opaco escenario de algo no representable ni desde la diferencia excluyente y excluida de lo étnico-autóctono, ni desde la inclusión uniformante y disolvente de lo moderno”.<sup>26</sup> Durante un tiempo los estudios de vida cotidiana fueron una moda en el campo de la comunicación. No creo que se trate de volver a ello. Sin embargo los asuntos de la localidad sue-

<sup>20</sup> Discurso político no por su procedencia sino por la textura y el cariz de sus relatos. No alude a la clase política sino a la despolitización de la ciudadanía al aislarla del poder de la palabra. A esta conclusión parcial hemos llegado en la investigación *Lo que callan los medios*, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia.

<sup>21</sup> Dahl, Robert, *Entrevista sobre el pluralismo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003. El término poliarquía hace referencia al pluralismo y fue propuesto por el autor desde 1953, indica la multiplicidad de grupos en competencia.

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, Fundamentos del pluralismo, *Revista Foro*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, mayo de 1997, pp. 23-35.

<sup>23</sup> Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano, Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 182.

<sup>24</sup> Cortina, Adela, *Los ciudadanos como protagonistas*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999, p. 31.

<sup>25</sup> Koolhaas, Rem, ¿Qué fue del urbanismo?, *Revista de Occidente*, No. 185, octubre de 1996, Alianza Editorial, Madrid, pp. 5-10.

<sup>26</sup> Martín-Barbero, Jesús, *Oficio de cartógrafo, travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2003, pp. 350.

len ser bastante universales: problemas de acueducto, elecciones locales, recolección de basuras, poderes locales en pugna, inversión extranjera, fiestas distintivas y un largo etc., constituyen un repertorio de temas similares aquí y allá. Jean-Francois Tetú pone el acento sobre tres componentes que definen lo local: la proximidad, incorporando la teleproximidad; el sentido de pertenencia o de exclusión y la participación, es decir ser tenido en cuenta y escuchado.<sup>27</sup>

La *universalidad* está también en la idea de ser culturas porosas a las influencias. El problema de los valores e identidades locales no radica en su preservación a toda costa sino en su capacidad de entrar en diálogo con otras sin perder su sentido. Cuando se habla de ciudadanía mundial es preciso reconocer que no es solo desde lo económico sino que en el campo de la política, de los derechos humanos y de la cultura las relaciones entre lo local y lo global ha significado un avance. Hay que pensar, por ejemplo, en las denuncias que organizaciones internacionales de derechos humanos hacen cuando las presiones y amenazas impiden hacerlo en el ámbito local o movimientos políticos pacifistas como los de los escudos humanos, que protegen la vida de personas de otra nacionalidad amenazadas, como el impactante caso de Rachel Corrie, una estudiante estadounidense de 23 años perteneciente a un movimiento pacifista que intentaba detener los bulldozeros israelíes que tumbaban casas de kamikazes y sus familiares con la gente adentro. Corrie murió atropellada por uno de esos bulldozeros.

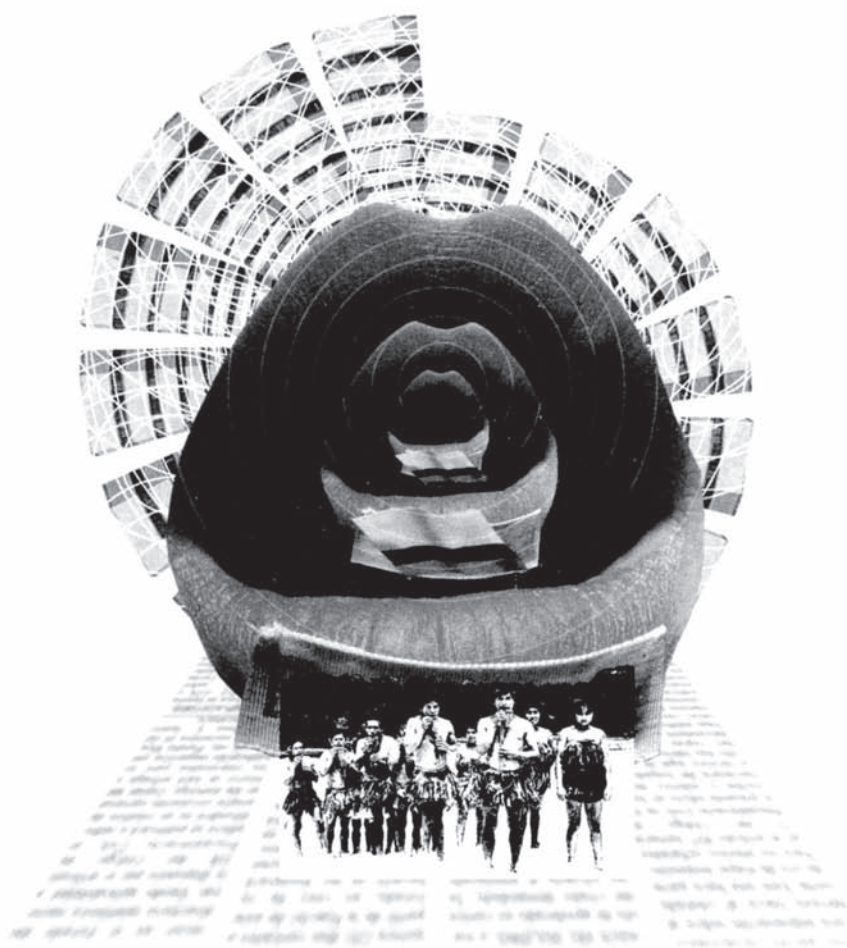
## 6. Ser guías prácticos de la cultura:

Entre los retos para el periodismo local hay algunos que son más modestos quizás pero no por ello me-

nos importantes. Sin caer en visiones folclóricas y en una supuesta defensa de lo autóctono, el periodismo debería ocuparse más y mejor de los asuntos propios de la cultura. Los medios que mejor han leído las necesidades informativas de la gente en términos prácticos son aquellos que han sabido configurar en lenguaje periodístico una verdadera agenda cultural. No me refiero simplemente a un listado de actividades para hacer hoy, que es lo que aparece, así como las carteleras de cine y que revelan la burocratización del periodismo que se ocupa de los temas identificados como culturales. Tomarle gusto a las actividades de la cultura local en primer lugar pasa por reconocer las propias y las visitantes y en articularlas no como un listado de cosas por hacer sino en convertirlas en temas que se relacio-

nan con el propio *ethos* sociocultural. Esas actividades están llenas, por ejemplo, de pequeñas obras de teatro con títulos sugestivos que interpelan la precariedad del empleo en las sociedades contemporáneas o se burlan de los estereotipos del hombre productivo. ¿Por qué no darles un tratamiento periodístico más allá de la reseña del lugar y la hora? En cambio todos los años cuando llega la zarzuela se desempolva el mismo reportaje central y se publican casi idénticas fotografías. No estoy reeditando la vieja disputa entre la cultura culta y la cultura popular que ocu-

<sup>27</sup> Tetú, Jean-Francois, "El espacio público local y sus medios de comunicación", en *Comunicación y política*, compiladores: Gilles Gautier, André Gosselin y Jean Mouchon, Gedisa, Barcelona, 1998, pp. 318.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

pó buena parte de los debates de la comunicación en los años 80. Quiero decir que nuestras ciudades tienen ofertas culturales variadas que no basta con reseñar: son motivos para adentrarse en el conocimiento de lo propio, de nuestra forma de estar en el mundo y que pueden ser motivo de polémica. El arte —no todo, por supuesto— ha sido vanguardia y por lo tanto está en capacidad de mostrar caminos, poner en duda los estereotipos y las verdades basadas en costumbres tiránicas, como diría John Stuart Mill en su libro *Sobre la libertad*, burlarse de las estratagemas del poder o visibilizar personajes de la ciudad. Las festividades no se pueden describir como un hecho más, el periodista tiene que hacer de intérprete de los significados que esas fiestas perdieron o que conservan en relación con nuevas valoraciones de la vida local. Aguzar la vista frente al *acontecimiento* cultural y no frente al evento cultural es una de las claves para valorar sin chauvinismos la cultura propia, superar la mirada carente de volumen, rasguñar las historias más allá de las descripciones y no hacer necesariamente crónica, género para el que no todo el mundo está dotado. Se trata de convertir la cultura en noticia aunque no bajo los parámetros de las 5 preguntas.

### 7. Democratizar la disputa de la agenda pública:

A mi juicio, el de la agenda es uno de los principales temas de reflexión tanto en la política como en la comunicación. Muchos han sido los estudios de agenda realizados. Desde teorías sobre el problema de ella, hasta comprobaciones empíricas de esas teorías.

Uno de los estudios más reconocidos a la hora de hablar de la agenda periodística es el de la *Agenda*

*Setting*<sup>28</sup> con sus dos niveles, el de la “imposición” de los temas y su jerarquía desde los medios hacia la agenda pública. Y el segundo nivel, menos popular y con dificultades de comprobación empírica, el de la influencia directa en los contenidos de las lecturas sobre la realidad. Si se aceptara el segundo nivel de la *agenda setting* querría decir que los públicos de los medios no solamente aceptarían la propuesta y el orden de los temas sino las interpretaciones contenidas en las informaciones periodísticas.

Igualmente, hay quienes se han basado en el primer nivel de la *agenda setting* para defender la noción de consenso como opuesta al conflicto (error que Sartori se ha encargado de criticar con argumentos sólidos) y que permitiría, al identificar los temas comunes, mantener el estado de sociedad. En ese sentido, el disenso y el conflicto serían entendidos como un factor de disolución social, con lo cual la *agenda setting* más que una comprobación del efecto en la agenda pública sería un aporte al control social.<sup>29</sup>

Las reflexiones de Manuel Martín Serrano<sup>30</sup> acerca de la selección de hechos del acontecer y su acompañamiento con la formación social, en este caso la capitalista, si bien no han tenido la suficiente difusión en el ámbito académico, constituyen un aporte importante porque revela justo lo que la *agenda setting* mantiene en la opacidad: el modo de producción del periodismo y por ende los resortes de esa selección que conocemos con el nombre de agenda.

Luhmann<sup>31</sup> reflexiona sobre el discurso periodístico y observa cómo la sorpresa y la estandarización crecen juntas para producir valor informativo; la presentación del escándalo (que favorece el fortalecimiento de la norma y de la moral), la discontinuidad, los conflictos, el empleo de cantidades en la presentación de la

información de actualidad, el peso que la lejanía confiere a la información, las exigencias de la actualidad que lo llevan a concentrarse en los casos particulares, son parte de los selectores por medio de los cuales se trabaja en la escogencia de la información y se apoyan en rutinas.

Los trabajos de Dominique Wolton<sup>32</sup> en la perspectiva de la comunicación política proponen entender la democracia a partir del equilibrio inestable entre las agendas de los tres actores que se pueden expresar legítimamente en público sobre la política: los medios, los políticos y la opinión pública. En su análisis resalta la preocupación por las situaciones en las que el desequilibrio es marcado por el predominio de la agenda mediática.

El exhaustivo análisis de Patrick Charaudeau sobre *El discurso de la información*<sup>33</sup> habla no solamente de lo que el discurso periodístico dice so-

<sup>28</sup> McCombs, Maxwell y Shaw, Donald, “The agenda-setting function of mass-media”, *Public Opinion Quarterly*, No. 36, 1972, pp. 176-187.

<sup>29</sup> López-Escobar, Esteban, “Una dimensión social de los efectos de los medios de difusión: agenda setting y consenso”, en *Comunicación y Sociedad*, Vol. 9, Nos. 1 y 2, 1996, Universidad de Navarra.

<sup>30</sup> Martín Serrano, Manuel, *La producción social de la comunicación*, Madrid, Alianza Universidad, 1986.

<sup>31</sup> Luhmann, Niklas, *La realidad de los medios de masas*, Anthropos, Barcelona, 2000, pp 44-54.

<sup>32</sup> Wolton, Dominique, Las contradicciones de la comunicación política, en *Comunicación y política*, Gilles Gauthier, Andrés Gosselin y Jean Mouchon, compiladores, Gedisa, Barcelona, 1998, pp. 110-130.

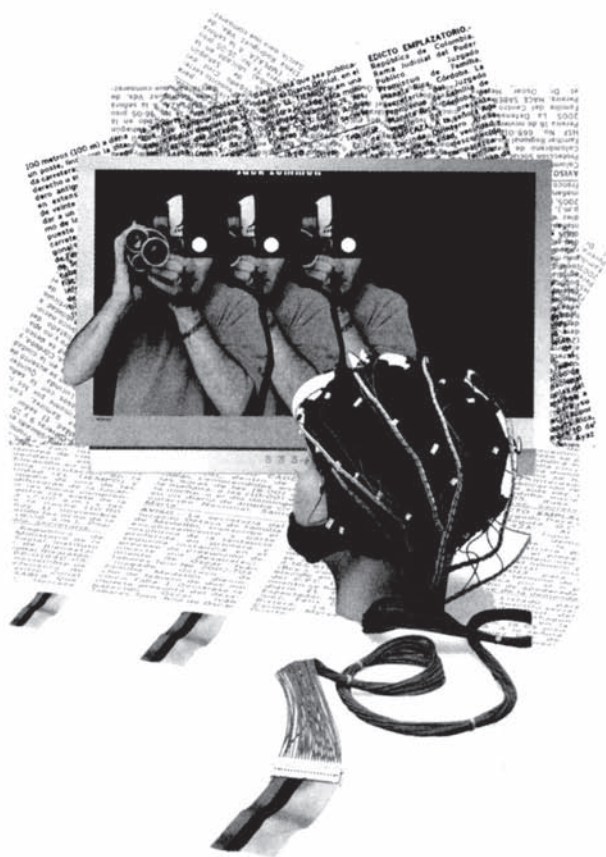
<sup>33</sup> Charaudeau, Patrick, *El discurso de la información*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp 293-298.

bre sí mismo, sino de la complejidad de la instancia mediática que es manipuladora y a la vez manipulada. Se trata de un análisis que se centra básicamente en los dispositivos de la comunicación mediática que se ponen en acción desde los modos de percepción de la realidad y comienzan formalmente con la selección de los hechos que se convierten en noticias, de sus protagonistas y de sus estrategias discursivas.

Por nuestra parte, encontramos los ya mencionados análisis desde el proyecto **Voces Ciudadanas**,<sup>34</sup> cuyas reflexiones sobre el problema de la agenda han girado en torno a la inclusión/exclusión de actores, la visibilidad/invisibilidad y la puesta en escena de la polifonía de voces.

Y la última de nuestras investigaciones “**Lo que callan los medios**”, que hace un análisis frontal de la exclusión de temas, actores y discursos por parte de periodistas y medios de comunicación, y que se adelanta por medio del análisis de 20 años de comunicados a la opinión pública pagados en los medios por los excluidos y que hablan no solamente de su exclusión sino de las censuras mediáticas que se convierten en negocio para las empresas periodísticas. Los textos de los comunicados no son relatos periodísticos sino políticos, disensos censurados en la información periodística.

Por mi parte ahora quiero enfocarme en una reflexión sobre la agenda no como un repertorio de temas o de hechos que los medios elevan a la categoría de noticia sino como la gramática de sectores en pugna por la visibilidad pública, pero especialmente una gramática del poder o de los poderes. Considero hoy más que nunca que la agenda mediática se ha convertido en un terreno de disputa que se ha desplazado de la política a los medios de comunicación.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

¿Es posible pensar la agenda mediática dejando atrás cierta ingenuidad que la presenta como un repertorio de temas y actividades que provienen de las operaciones de conversión del acontecer en hecho y en noticia? ¿Es posible entenderla como una gramática de poder?

¿Podría entenderse la agenda como terreno de disputa de sentidos políticos de públicos hegemónicos y contrapúblicos subalternos?

¿Qué está en la base de la homogeneidad de la agenda mediática? ¿Se puede entender la homogeneidad como 1) producto de la competencia de los medios por conquistar y mantener un público amplio y diverso que marca las características de su discurso según lo han analizado, entre otros, Bourdieu y Luhmann, o 2) como resultado de estrategias discursivas propias del periodismo, es decir, como algo inherente a

la mirada periodística? En ese sentido, se trata de una agenda que se devora a sí misma por cuanto se anula por fuerza de la homogeneidad.

Mi respuesta a estos interrogantes pensando en los retos para el periodismo que se ocupa de lo local o que transcurre en lo local, es que finalmente el problema mayor es cómo replantear las agendas mediáticas, cómo incidir en las agendas públicas y cómo reinventar la mirada periodística sobre la realidad.

Medellín, septiembre 9 de 2005

<sup>34</sup> Al respecto, ver *Voces Ciudadanas, una idea de periodismo público*, Editorial UPB, 2000, Medellín, y *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*, Editorial Norma, Bogotá, 2001.



ESCUELA NACIONAL SINDICAL

**Desde la  
investigación y la  
educación  
generamos  
nuevos espacios  
de reflexión**

**Calle 51 55-78**

**Tel : 513 31 00 - Fax : 512 23 30**

**[www.ens.org.cocomunicaciones@ens.org.co](http://www.ens.org.cocomunicaciones@ens.org.co)**

**Medellín - Colombia**

José Luis Coraggio, Director académico de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

Natalia Quiroga Díaz, economista especialista en Planeación y Desarrollo Regional. Becaria del proyecto "El papel de los activos en la economía social" (MAES).

# El lugar para el desarrollo local en la Agenda Global

José Luis Coraggio y Natalia Quiroga Díaz

El término "agenda", es de uso común en la discusión pública. Supone un listado de temas, problemas o cuestiones, no siempre priorizadas, que los responsables por la cosa pública deben tener en cuenta. En lo que hace a la agenda de los gobiernos de América Latina y el Caribe es notoria la influencia indebida de organismos financieros y comerciales que estatutariamente tienen que cumplir funciones referidas a equilibrios económicos y sociales de orden global que no han cumplido, sino todo lo contrario, han colusionado no sólo con los países más industrializados (G-8) sino con los grupos corporativos que controlan el grueso del comercio y las finanzas globales. La asimetría de sus intervenciones es evidente, lo que muestra que han pasado a ser agentes de la condicionalidad externa usando como palanca el acceso a recursos financieros y a mercados, en lugar de ser de una consejería que los gobiernos pueden tomar o dejar y que, en todo caso, debería surgir de cuestiones planteadas desde Estados soberanos.

La emergencia del dominio militar y político por un solo país ha desequilibrado adicionalmente el espacio de búsqueda de soluciones mejores para los evidentes problemas resultado de esas imposiciones que,



debemos decir, fueron admitidas y asumidas en algunos casos casi festivamente por gobiernos irresponsables frente a sus pueblos, situación que se reprodujo sistemáticamente por el incumplimiento de los pactos electorales. Significativamente, dicho incumplimiento no entra en la agenda de las reformas de tercera generación que preocupan al poder mundial que declara su vocación por las instituciones democráticas.

La “agenda” de la que vamos a hablar es una agenda de cúpula, de personas notables o representativas, legítima o funcionalmente preocupadas por la marcha del mundo global, pero sin duda actuando dentro de los márgenes de disenso admisible con el núcleo duro conservador fundamentalista que hoy sigue creciendo y exacerbando la cuestión social a la vez que minando la legitimidad de las instituciones que dice defender.

Y será un problema a discutir no sólo la pertinencia de las actuales agendas de cúpula para el desarrollo de la periferia y la periferia de las periferias, sino la pertinencia de un cambio de perspectiva, debatiendo quién y cómo puede generar otra agenda paralela o incidir efectivamente sobre una agenda de los pueblos. En esto hay una mirada puesta en los nuevos movimientos sociales de alcance global, dado el debilitamiento o virtual extinción de aquellas redes de acción de Estados autónomos de la periferia. En todo caso, tal agenda de problemas y vías de acción no es fácil de consensuar en lo inmediato, pero tal vez sí pueda identificarse una jerarquía de cuestiones cuya resolución requiere un cambio en las relaciones de poder y los mecanismos para fortalecer formas de gobierno autonomizadas de los poderes hoy predominantes.

En un evento como este, no pueden discutirse a fondo estas cuestiones sin recordar aquella diferencia entre *intelligentia* resolvidora de problemas técnicos planteados por el poder, e *intelectualidad* crítica del mundo existente incluida la estructura de poder. En esto confiamos en que la cercanía a límites de procesos de pérdida de condiciones de convivencia intercultural democrática, y de degrada-

ción humana y ecológica de difícil reversibilidad, operarán sobre la conciencia de las clases dirigentes y sus consejeros para comenzar a producir auténticos consensos que más que agregados cosméticos impliquen revertir las prioridades y agregar nuevas cuestiones en la agenda global.

### **¿Es el Consenso de Barcelona una agenda (o base para una agenda) para el desarrollo local en América Latina?**

Los gobiernos de América Latina desde mediados de los 80 asumieron un conjunto de políticas inspiradas en el Consenso de Washington que buscaban: (1) disciplina presupuestaria; (2) eliminación de los subsidios y prioridad a la educación, la sanidad y las infraestructuras en el gasto público; (3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base tributaria manteniendo gravámenes bajos; (4) liberalización financiera (tipos de interés de mercado); (5) tipo de cambio competitivo; (6) liberalización comercial; (7) liberalización de la inversión directa extranjera; (8) privatización de empresas públicas; (9) desregulación (10) seguridad jurídica centrada en los derechos de propiedad.<sup>3</sup>

Este decálogo de políticas declaraba estar destinado a alcanzar los objetivos de estabilidad macroeconómica, especialmente el control de la inflación, para contar con una moneda o un sistema de pocas monedas globales que facilitaran el cálculo de rentabilidad del capital;<sup>4</sup> generar inversiones públicas en capital humano y físico;<sup>5</sup> crear un entorno competitivo para el sector privado; promover el desarrollo institucional; y prote-

<sup>3</sup> Olivieri, Liliana (2005), *La agenda del desarrollo de Barcelona: ¿es posible un postconsenso de Washington?*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México. <http://www.inep.org/content/view>

<sup>4</sup> La remanida afirmación de que los más perjudicados con la inflación son los sectores más pobres resulta poco consistente moralmente cuando se verifica que en los procesos de estabilidad monetaria

ger a los grupos sociales vulnerables (Banco Mundial, 1991 y 1997).<sup>6</sup>

A poco de avanzados los noventa eran tan evidentes las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso de Washington, que el mismo Williamson empezó a advertir la necesidad de actuar sobre los problemas de equidad y distribución de la renta.<sup>7</sup>

En América Latina y el Caribe, pese a la recuperación frente a la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento no generó una reducción sustancial de la pobreza. Comenzó a difundirse la fórmula “crecimiento sin empleo”, con lo que, de ser consecuentes con una perspectiva dirigida al bienestar de la humanidad, deberían haber comenzado a analizar y frenar los procesos incentivados por la liberación (asimétrica) de los mercados de bienes y servicios, particularmente del capital financiero. Se debería, asimismo, haber puesto en duda la absolutización del principio de propiedad privada irrestricta frente al derecho a una vida digna para todos, resultando en códigos éticos y criterios de regulación del movimiento y composición del capital derivados del tipo de sociedad más igualitaria supuestamente pretendido. Además, la crisis financiera mexicana<sup>8</sup> de 1994-95 mostró que la adhesión de México al NAFTA y la aceptación de todas las condiciones que imponían las instituciones multilaterales no hicieron más que precipitar una cadena de crisis que mostraban la inestabilidad del mismo orden que se quería construir.

En este decenio, si bien la hiperinflación desapareció, la expansión de los primeros años noventa fue relativamente escasa y no permitió una reducción sustancial de la pobreza. Esta, que afectaba al 48,3% (200 millones de personas) de la población latinoamericana en 1990, proporción que había sido de 40,5% (135.9 millones de personas) en 1980, apenas cayó al 43,9% (211.4 millones de personas) en 1999, según datos de la Cepal.<sup>9</sup>

Empezaron entonces a proponerse “formas de segunda generación”, más orientadas a cuestiones institucionales, tras las de

“primera generación”, que fueron las aplicadas en los años ochenta y primeros de los noventa y que se basaron en la estabilización y en la liberalización. El resultado para la economía de mercado fue el continuado debilitamiento del aparato productivo y la especiali-

no se revierte la copa de champaña dibujada por el PNUD y que si la preocupación real fuera la pobreza hay mecanismos de fuerte causalidad que no son siquiera mencionados. El sentido fundamental es que el capital en general (no así el capital especulador con monedas, como el caso del grupo Soro, que sin embargo pide que “alguien lo pare antes que acabe con el mundo”, necesita para su desarrollo condiciones de calculabilidad de rentabilidades y riesgos.

<sup>5</sup> Sin embargo, para dar un ejemplo, el modo en que se ajustó la política educativa y el desastre de las reformas impulsadas por el Banco Mundial en nombre de “aliviar la pobreza”, es un caso de irresponsabilidad mayor, grave en América Latina, catastrófica en África. Sería fácil juzgarlo, por sus efectos, como una confabulación para descapitalizar y limitar la competitividad industrial de nuestros países en el mediano y largo plazo, es suficiente con atribuirlo a la ignorancia e irresponsabilidad de los técnicos y sus traducciones de la gran agenda en las agendas sectoriales.

<sup>6</sup> Esa “protección”, pensada como redes de seguridad para atajar a los que iban cayendo, comenzó a mostrar enormes agujeros cuando se reconoció que el desempleo, la precarización del trabajo y la caída de ingresos reales eran masivas y estructurales en el proyecto neoliberal.

<sup>7</sup> Williamson, John, “Democracy and the Washington Consensus”, *World Development*, vol. 21, Institute for International Economics, Washington, 1993.

<sup>8</sup> El 1 de enero de 1994 entraba en efecto el Tratado de Libre Comercio de México con Canadá y Estados Unidos, de manera simultánea nacía el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que hacía evidente las contradicciones de un modelo económico que generaba exclusión y malestar social, en ese mismo año el 20 de diciembre se inició el llamado “Tequilazo”, que hizo notorias las debilidades de un programa centrado en la acumulación financiera, la liberalización y el debilitamiento del mercado interno. Esta crisis fue seguida por la de Rusia y los países asiáticos 1997-1998. Estas crisis tuvieron en común la aplicación por los gobiernos, a través del FMI, de los postulados del Consenso.

<sup>9</sup> Cepal, “Panorama social de América Latina 2000-2001”, 2001, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml>

zación de buena parte de América Latina en la exportación de bienes ligados a los recursos naturales, los servicios, o tercerizando parte de procesos productivos sin mayor valor agregado (maquila).

Este debilitamiento se empezó a expresar además como un acrecentamiento de la brecha social entre empleos precarios o desempleo abierto originados en el sector taylorista-fordista, y altos salarios en sectores más especializados del fordismo o anunciantes de la producción principalmente inmaterial denominada posfordista. Los “incluidos” o con pretensión de inclusión comenzaron a formar una capa delgada de nuevos grupos privilegiados, separada material e ideológicamente de la masa de trabajadores divididos entre los que tenían algún trabajo y las masas de desocupados, lo que el sistema de producción simbólica ayudó a convertir en una brecha socio política que debe ser cerrada si se pretende que haya sujetos sociales capaces de plantear otra agenda.

El aparente auge de las inversiones, en buena parte producto de la especulación financiera y la compra de activos públicos y privados (extranjerización de las economías) contribuyó a que se mantuvieran y profundizaran las políticas de: reducción del papel del Estado, estabilización y ampliación del espacio para la competencia del mercado aun en los sectores que eran considerados estratégicos para la reproducción de las condiciones de subsistencia de la población.

En este contexto se formularon las reformas de segunda generación, que enfocadas en el alcance de una gobernabilidad cada vez más difícil, enfatizaban la calidad de las instituciones para asegurar el buen funcionamiento del mercado, dejando intocadas las estructuras de poder que decidían políticas y comandaban procesos que generaban las masas de excluidos que han producido la ingobernabilidad que tanto parece preocupar a las instituciones multilaterales.

“Claramente, los proponentes de las reformas de segunda generación señalan al fortalecimiento institucional como factor para potenciar el efecto de las reformas anteriores. Se enfatiza sobre la relevancia de las

reglas del proceso presupuestario más que el logro de una meta particular para el déficit público y el fortalecimiento de bancos centrales autónomos más que la premura por alcanzar niveles de inflación reducidos. Estos dos puntos en particular hacen que el panorama sea alentador, a la luz de la gestación de acuerdos amplios sobre la necesidad de mantener un entorno de estabilidad como precondition para crecer. No obstante, el fortalecimiento institucional va mucho más allá que estos dos ejemplos”<sup>10</sup>

Evaluando los resultados del Consenso en las reformas propuestas de primera y segunda generación se observa que es básicamente un acuerdo de condicionalidad financiera, basado en recomendaciones no discutidas democráticamente por nuestras sociedades, definidas como fórmulas de aplicación universal a los países periféricos o al grupo de países ex socialistas en transición, que de ninguna manera reconocían las particulares necesidades para el desarrollo de cada país y minimizaban la gravedad de la cuestión social, admitiendo como inevitables altos niveles de desempleo y subempleo, la concentración de la riqueza y los bajos niveles de crecimiento nacional.

Tal como plantea Ocampo, a inicios del nuevo siglo se requiere ir más allá del Consenso de Washington y superar el fetichismo de las reformas que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo, evitando seguir añadiendo nuevas capas de reformas para compensar superficialmente las deficiencias del consenso originario, dejando intocado el núcleo duro de la política que se pretende generalizar en América Latina.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ortiz, Guillermo (2003), “América Latina y el Consenso de Washington. La fatiga reformista, finanzas y desarrollo” FMI, Washington, septiembre, PNUD

<sup>11</sup> Ocampo, José (2005), “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” <http://www.cepal.org/publicaciones/Mexico/8/LCL2258P/Serie%2026.pdf>



Stiglitz sintetiza las críticas al consenso mostrando que el conjunto de las reformas obedecen a un fundamentalismo de mercado señalando los siguientes aspectos:<sup>12</sup>

— La austeridad fiscal, “perseguida ciegamente”, ha generado paro y ruptura del contrato social; el énfasis excesivo en la lucha contra la inflación ha elevado mucho los tipos de interés y se ha sustentado a menudo en monedas apreciadas, lo que ha provocado desempleo en lugar de crecimiento.

— La privatización de empresas públicas, “sin políticas de competencia y vigilancia”, ha desembocado en precios más altos de sus bienes y servicios.

— La liberalización comercial, “acompañada de altos tipos de interés”, ha destruido empleo y aumentado la pobreza.

— La liberalización de los mercados financieros, “sin marco regulatorio adecuado”,

ha provocado un fuerte aumento de los tipos de interés y ha sido una “receta infalible” para la inestabilidad financiera.

Stiglitz también considera que el énfasis en la estabilización macroeconómica y en la liberalización era nociva porque no es posible exigirles a todos los países los mismos objetivos con realidades económicas y sociales tan disímiles. También advierte que la inflación no tenía necesariamente que ser de un dígito, como lo promulgó la dupla BM-FMI, puesto que los trabajos empíricos no habían encontrado correlación alguna entre una inflación inferior a ese límite y un crecimiento más elevado. Un déficit presupuestario relativamente alto podía ser sostenible en un marco de alta tasa de ahorro privado, de baja deuda pública o de fuerte asistencia extranjera.

<sup>12</sup> Stiglitz, J. E., *Globalization and Its Discontents*, Norton, Nueva York [traducción al castellano en Taurus, Madrid, 2002].

El déficit por cuenta corriente podía ser también relativamente elevado si los beneficios resultantes de la entrada de capital extranjero superaban a los tipos de interés internos y si la financiación de tal déficit se hacía con capital extranjero estable, como la inversión directa o la ayuda oficial al desarrollo, en lugar de con inversión en cartera o préstamos bancarios a corto plazo, intrínsecamente volátiles. El medio para alcanzar la estabilización debería llevarse a cabo con cautela, para evitar que fuera recesiva. En cuanto a la liberalización (desregulación y privatización, así como apertura comercial y financiera), no debería aplicarse de manera indiscriminada sino de forma parcial y gradual.

El fortalecimiento institucional promovido por el FMI y el Banco Mundial se expresó principalmente como una profundización de la privatización y mercantilización de lo público, implementadas por gobiernos electos y reelectos que aplicando paso a paso las recomendaciones del FMI y BM alcanzaron los resultados ya conocidos. Un claro ejemplo de esto fue la creciente mercantilización y tercerización de la política social (con el Banco Mundial promoviendo la formación de nuevas ONG capacitadas para aplicar descentralizadamente y a menor costo los programas públicos) y el definitivo énfasis en políticas sociales asistencialistas, no universales, focalizadas en el alivio de la pobreza extrema, en particular sobre bases de compactación territorial, lo que mostraba la guetización ya alcanzada de las sociedades urbanas. Esas políticas fueron formateadas con criterios de eficiencia que no ocultaban el interés extremo porque nuestros países siguieran pagando una deuda pública cuya ilegitimidad e inviabilidad no entraban en el imaginario de los autores de las agendas. Y mostraban la visión de los conductores de estos procesos de reforma: la economía es una esfera autónoma de la sociedad, que tiene sus propias reglas intocables, las propias del libre juego de fuerzas de un mercado plagado de asimetrías y falta de oportunidades. La política social tenía que aliviar los efectos consi-

derados secundarios pero inevitables, del buen manejo de la economía. Se pudo decir que la mejor política social es una buena política macroeconómica. Qué sector de actividad debía crecer (o desaparecer) en cada país y región, lo indicaría el mercado, del mismo modo que el mercado iba a ser el regulador del grado básico de efectivización de los derechos humanos para cada persona, grupo o región.

La descentralización a niveles provinciales y municipales es otra reforma que en muchos casos fue deficiente porque los recursos permanecían más centralizados que las responsabilidades reasignadas o porque fue una estrategia para descentralizar el conflicto que expresaban los movimientos sociales que resentían una década de ajuste. En muchos casos se atribuían responsabilidades por el bienestar social a sistemas institucionales locales de gran debilidad en su capacidad de gestión y sujetos a reglas propias del clientelismo antes que de la gestión participativa. El balance es propio de cada país y difícil de generalizar. En buena medida fue la iniciativa popular la que dio significado progresivo a la descentralización.

En resumen, esa agenda, con su primera onda de correctivos, no fue de desarrollo sino de crecimiento macroeconómico, la equidad no estuvo más que en el discurso o como un horizonte ilusorio, el poder concentrado a escala global se reafirmó, y se impuso el pensamiento único como imaginario que penetró el sentido común indicando que no era posible cambiar la economía, mucho menos afectar la libertad de movilidad y asentamiento del capital en los territorios.

### **De las reformas de segunda generación al Consenso de Barcelona**

En los últimos años y como resultado de las críticas al Banco mundial y al FMI, se han incorporado a las recomendaciones de disciplina fiscal, los temas de pobreza, equidad e inclusión social y el de las instituciones

que está limitado a generar las mejores condiciones para el funcionamiento del mercado:<sup>13</sup> “los ingresos derivados de la participación en el mercado son la clave para impulsar el crecimiento económico de las naciones y reducir la pobreza de las personas; lo que se intenta es impulsar las oportunidades de los pobres en los mercados, y potenciarles para ello”.<sup>14</sup> La principal limitación de esta mirada es que no reconoce la incompatibilidad entre las tradicionales políticas de ajuste estructural (basadas en las famosas tres D: deflación, desregulación y devaluación) y los nuevos objetivos sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad, además no reconoce que la liberalización de los mercados condujo a una concentración de la riqueza inédita en América Latina que hoy está marcada por la exclusión en todos los órdenes que representan una vida digna.

Además el mantenimiento de la disciplina macroeconómica tal y como es definida por la ortodoxia (que en la práctica significa que se deben aplicar políticas restrictivas de demanda) no solo dificulta, por la vía de la austeridad fiscal, un aumento de las inversiones públicas para una vida digna y productiva de las personas, sino que también obstaculiza, por la vía monetaria de los altos tipos de interés, el crecimiento mismo y, por tanto, la reducción de la pobreza y las mejoras en términos de equidad. La desregulación (incluyendo las privatizaciones) no permite una adecuada correspondencia entre las necesidades de la población y la regulación de la inversión privada en servicios sociales e infraestructuras.

En este contexto surge la agenda de Barcelona,<sup>15</sup> en septiembre de 2004, con la intención de revisar los alcances y limitaciones del Consenso de Washington y de proponer una agenda que contribuya al desarrollo de los países, para lo cual se convocó a economistas ortodoxos y menos ortodoxos como Williamson, Stiglitz, Rodrick, Krugman y Ocampo, entre otros. El resultado de esta reunión se centra en los siguientes aspectos.

— Calidad de las instituciones y buen gobierno.

— Recomendación de políticas macroeconómicas contracíclicas, aunque

manteniendo políticas financieras, monetarias, fiscales y de deuda prudentes.

— Autonomía en el diseño de las políticas de desarrollo: cada país en desarrollo debe tener el margen suficiente para decidir acerca de las políticas idóneas para lograr un mayor desarrollo, habiendo identificado previamente sus principales limitaciones a un mayor crecimiento económico.

— Mayor promoción del desarrollo por parte de los acuerdos e instituciones multilaterales de comercio.

— Reforma de los acuerdos y organismos financieros internacionales.

— Necesidad de regular los movimientos de personas.<sup>16</sup>

— Diseño y aplicación de políticas nacionales e internacionales que garanticen la sostenibilidad medioambiental.

<sup>13</sup> Las críticas tienen varios orígenes. Por ejemplo, la que expresa el ex funcionario del gobierno de Bush, Taylor, para quien si los especuladores apuestan mal deben perder y no ser rescatados, pues de otra manera el mercado no funciona como mecanismo correctivo. Esto se refiere tanto a las operaciones de salvamento de las filiales de los bancos en las varias corridas ocurridas como a la defensa de los bonistas que apostaron a multiplicar el valor de sus inversiones comprando bonos a bajo precio por el alto “riesgo país”.

<sup>14</sup> Banco Mundial, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002”, <http://www.bancomundial.org/document/15018.pdf>

<sup>15</sup> Forum (2004), “La Agenda de Barcelona para el Desarrollo” [http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/docs/CO\\_47\\_ES.pdf](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/CO_47_ES.pdf)

<sup>16</sup> El consenso plantea que los actuales arreglos internacionales se ocupan de la movilidad de los factores capital y trabajo de manera asimétrica debido a que los gobiernos del G-7 consideran generalmente que la movilidad de capital debe ser impulsada, pero no consideran lo mismo con la movilidad internacional del trabajo. Se necesita un sistema de reglas e instituciones para coordinar los movimientos fronterizos de la gente y mejorar los derechos de los migrantes, facilitando su integración en el mercado laboral y construyendo un mundo más humano. Forum (2004), “La Agenda de Barcelona para el Desarrollo”.

Los pocos avances que registra el consenso se sitúan en un pronunciamiento abierto a la necesidad de reformar instituciones como el Banco Mundial y el FMI, y el reconocimiento sobre la *libertad* de los países para formular sus políticas en materia de reglamentación, exportación, promoción industrial, innovación tecnológica y conocimiento en concordancia con las circunstancias específicas de cada país, además de considerar que el papel de las organizaciones prestatarias internacionales y de las agencias de ayuda debería consistir en fomentar dicha experimentación. No obstante, advierten que esta *libertad* no puede servir para llevar a cabo políticas proteccionistas y consideran que la prioridad debería ser la identificación de las restricciones que más condicionan el crecimiento y su rectificación mediante políticas microeconómicas, encaminadas a subsanar errores específicos de mercado, y políticas macroeconómicas. Se señala que los países del Norte deben contribuir con la liberación de sus mercados, lo que implica un giro en la estrategia que vienen siguiendo en la OMC.

La revisión del consenso muestra que se mantienen como su columna vertebral los planteamientos originales de Williamson, pues no se renuncia a los principios de la prioridad de la disciplina macroeconómica, la calidad de las instituciones aparece básicamente como sinónimo de reglas adecuadas para el eficiente funcionamiento del mercado sin plantear objetivos de efectiva democracia política y pluralismo de las formas económicas.

Además, en esos nuevos márgenes de libertad no se plantea la necesidad de desarrollar políticas para la distribución equitativa de la riqueza, (de las recomendaciones no se puede derivar que propugnen una reforma fiscal progresiva, ni una reforma agraria, por ejemplo). Otros de los temas centrales que está ausente es la cuestión de la fuerte dependencia del pago de la deuda externa y de la necesaria limitación a los movimientos de capital financiero.

Finalmente, aunque vuelve a hablarse de desarrollo, no se define qué se entiende por tal, dejando una ambigüedad poco comprensible

si esto va a ser el eje organizador de la nueva agenda. De ahí que subsista en el Consenso de Barcelona el mantra que desde los ochenta repite que el libre funcionamiento del mercado es el camino para el desarrollo.

### **América Latina ante las limitaciones de los consensos**

En términos de valoración política y de medición de impacto han sido más progresistas las propuestas planteadas individualmente por los economistas menos ortodoxos que las recogidas por el consenso. Así, por ejemplo, Ocampo señala que las principales desatenciones de las políticas del consenso y post-consensos sean: “a) la falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; b) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y por último, c) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren. De ahí que se considere necesario avanzar en la comprensión de las dinámicas que impulsan el crecimiento con equidad en contextos institucionales específicos.

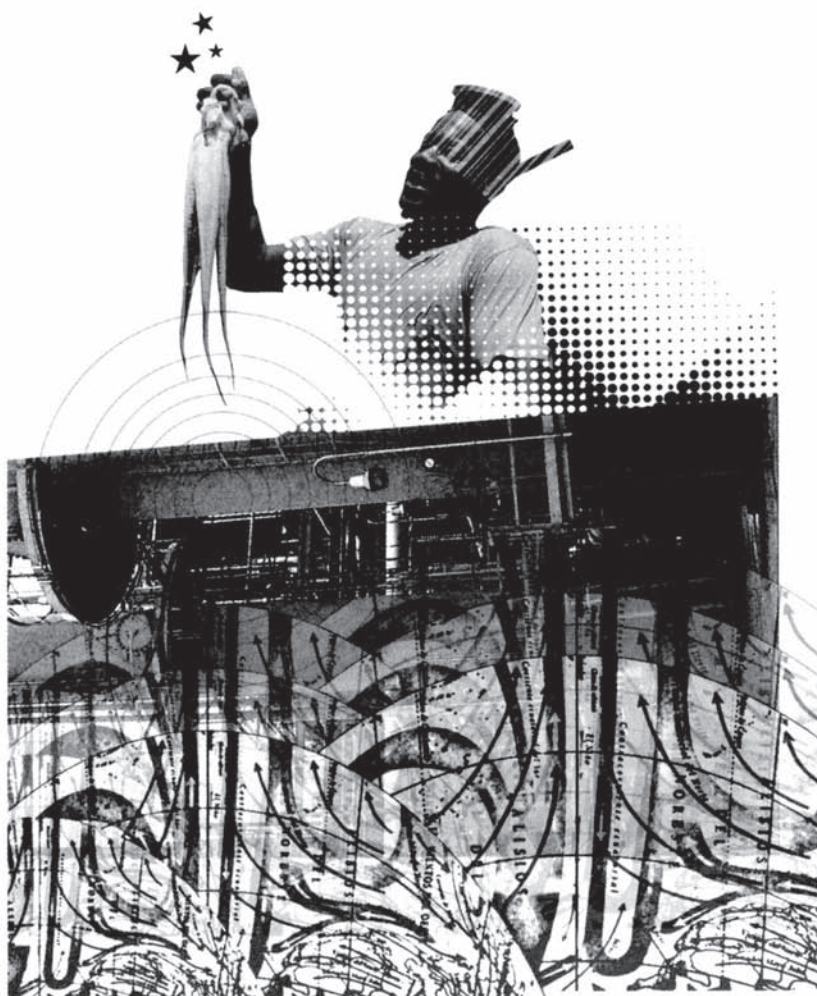
En este sentido se reconoce que, si bien con las reformas se redujeron los déficit fiscales y se avanzó en el control de la inflación y la disciplina presupuestal, se encontró que a pesar del incremento de la inversión extranjera directa esta no se vio reflejada en un crecimiento rápido del producto interno bruto (PIB) o de la productividad. De hecho, la tasa de crecimiento promedio en 1990-2003, de 2,6% por año, es inferior a la mitad de aquella obtenida en el periodo de industrialización dirigida por el Estado: 5,5% por año entre 1950 y 1980. Incluso durante los años en los cuales el nuevo modelo funcionó mejor, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento, de 3,7% por año, fue significativamente inferior al alcanzado entre 1950 y 1980... Además, en 1990-1997 las tasas de inversión permanecieron por debajo de los niveles logrados durante los años setenta y

cayeron pronunciadamente a partir de la crisis asiática. A su vez, el índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño se elevó apenas 0,2% por año en 1990-2002, y 1,1% en 1990-1997, en comparación con 2,1% en 1950-1980<sup>17</sup>.

Sin embargo, reconociendo el extraordinario valor de esta crítica todavía no se avanza a una discusión franca de la tensión en el pensamiento entre el modelo de libre mercado y el desarrollo de la sociedad, resultado del impacto aún duradero del pensamiento único, según el cual “la economía” es una economía de mercado y “económico” es todo proceso cuyo producto asume la forma de mercancía y desemboca en la forma dinero.<sup>18</sup> De ahí que en el contexto de la liberalización de los mercados promovido por el Consenso de Washington y las reformas de segunda generación, la competencia (concurrencial, oligopólica) es la ley universal. En condiciones normales, para acceder legítimamente a (apropiarse de) bienes o servicios –aunque sean condición directa o indirecta del ejercicio de derechos sociales legislados como inalienables– este régimen institucionaliza que cada individuo debe haber logrado insertarse en el mercado y competir exitosamente, sea con su producción, sea con sus activos acumulados, sea con su capacidad de trabajo, obteniendo así el dinero que moviliza las mercancías.

Aspecto que es crítico cuando se reconoce que en 15 de los 18 países latinoamericanos más del 25%<sup>19</sup> de los ciudadanos viven bajo la línea de pobreza, es decir, que existen 209 millones de seres humanos cuyos ingresos no garantizan siquiera mínimos alimentarios y que esta situación sea resultado de las reformas adoptadas que hiperespecializaron las economías en tal grado que los únicos sectores dinámicos fueron los ligados a los recursos naturales, esto es, bienes primarios para la exportación y en el sector servicios, lo que condujo a que los puestos de trabajo fueran muy escasos pero con mayores exigencias para la productividad y con salarios bajos.

“En suma, los efectos multiplicadores y las externalidades tecnológicas generadas



<sup>17</sup> Ocampo, José (2005), “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” <http://www.cepal.org/publicaciones/Mexico/8/LCL2258P/Serie%2026.pdf>

<sup>18</sup> Hay excepciones importantes a esto. La principal es la negación del carácter económico del proceso social de reproducción de la fuerza de trabajo, del que se considera sólo el aspecto de manifestación como oferta en el mercado, vista como resultado de la sumatoria de decisiones “libres” de múltiples individuos de buscar un empleo asalariado. A pesar de que haber mercantilizado la fuerza de trabajo es un rasgo principal del capitalismo, su (re)producción no es considerada una actividad económica. A la vez, servicios públicos a los que no se accede por un precio o una tasa monetaria, como los servicios administrativos, o los de la justicia o educación pública gratuita, pueden ser registrados como “económicos” y parte del producto nacional y se valoran por los costos de su producción para el

por las actividades de alto crecimiento asociadas a las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED) han sido débiles. En cierto sentido, las nuevas actividades dinámicas han funcionado como enclaves de redes globalizadas de producción, es decir, participan activamente en las transacciones internacionales, pero mucho menos en la generación de valor agregado interno... El crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos se han traducido en mercados laborales débiles. La generación de empleo ha sido particularmente escasa en América del Sur. Por su parte, el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, y la heterogeneidad estructural cada vez más marcada, son tendencias de carácter regional. Un reflejo importante de estas tendencias es el deterioro estructural que experimentó el vínculo entre la pobreza y el crecimiento económico durante las dos últimas décadas”.<sup>20</sup>

### El mapa desconectado de lo Local<sup>21</sup>

El discurso macroeconómico de los consensos ha llevado a que la relación de la economía con el territorio sea de extrema funcionalidad. Se plantea la existencia de “lugares” que deben encontrar sus potencialidades innovar shumpeterianamente y competir con éxito. Sin embargo, poco se advierte sobre las asimetrías que se enfrentan por los altos costos de la investigación y el desarrollo, los obstáculos para la difusión tecnológica y la mezquindad de las patentes que han llegado a privar a las comunidades de su propio ecosistema y saber ancestral. En esta lógica, los lugares y sus poblaciones se encuentran en un “sálvese quien pueda” donde las regiones y en su conjunto los países ante las condicionalidades de las entidades multilaterales quedan en la misma deriva que Cándida frente a su abuela desalmada.

El mapa que en lo local dibujaron las reformas para la globalización del capital es

de exregiones de un sistema que están ahora fragmentadas, incomunicadas y excluidas, con agudos procesos de dualización interna, donde sectores de alta innovación y altos salarios coexisten con una mayoría de trabajos precarizados en el límite, quien pierde perece o pierde total o parcialmente su “ciudadanía mercantil”. Ahorros, inversiones, edificios y maquinarias, pero sobre todo derechos y capacidades humanas, son desechados por este proceso desatado de competencia global asimétrica. Sobre todo cuando “una parte desmesurada de los beneficios ha ido a parar a manos del 30% de las poblaciones con mayores ingresos, y muchas de las personas más pobres las de 30% de menores ingresos está peor, y eso es resultado de la estructura general de la reforma, que dio lugar a la adopción de medidas que tuvieron por efecto eliminar puestos de trabajo o rebajar los salarios de los trabajadores no calificados... el crecimiento del desempleo hubiera sido peor si una parte de la fuerza laboral no se hubiera incorporado al sector informal de la economía”.<sup>22</sup>

---

presupuesto del Estado (salarios, insumos, etc.). De todas maneras, salvo en el caso de aquellos bienes públicos que pueden ser negocio (es decir, que no sólo insumen mercancías sino que las pueden producir y vender con ganancia), su provisión por el Estado es subsidiaria o es vista como una injustificada forma de intervención política en lo que debería ser un mercado “libre”, donde todo bien o servicio se ofrezca y venda como mercancía por empresas de capital privado en competencia con otros oferentes.

<sup>19</sup> PNUD, 2004

<sup>20</sup> Op. cit, Ocampo, 2005, p. 9

<sup>21</sup> Este acápite y el siguiente están basados en José L. Coraggio, EL desarrollo regional, espaciocal y economía social, presentado en el Seminario Internacional “Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local”, México, 9 de junio de 2005.

<sup>22</sup> Stiglitz, Joseph, *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, 2003

Estos resultados coinciden con lo que anticipara Polanyi<sup>23</sup> y reafirmara Bourdieu,<sup>24</sup> de que el mercado provoca la muerte de unos y el éxito de otros. No hay racionalidad social en esto. Ningún sistema puede sostenerse *moralmente* sobre la base de la desaparición o degradación sistemática de los que no pueden ganar en la lucha por el valor de cambio. Pero este proceso inmoral ha sido sostenido por el poder concentrado en lo que Arrighi llama el “comando estratégico” de la economía mundial. Un poder oculto detrás de los mecanismos del “mercado libre”, que no sólo pretende reducir lo humano a lo mercantil capitalista, sino que se coaliga con los poderes políticos, participa en las luchas interestatales, usa la presión, la condicionalidad, la imposición de un sistema de derecho centrado en la defensa de la propiedad privada y la guerra (es decir, “un verdadero antimercado”).<sup>25</sup>

## El impacto sobre las Regiones

Parafraseando un trabajo anterior,<sup>26</sup> aunque algunas regiones pueden haberse insertado con sus recursos naturales o su producción en la maquinaria del mercado global, nos interesa, desde la perspectiva de *lograr desarrollo donde no se da*, registrar el impacto negativo de las transformaciones de la economía-mundo sobre “las regiones que perdieron”. Incluso en un período en el que los programas de política social se expandieron con la pobreza en toda América Latina, quedó demostrado que la focalización no pudo contrarrestar la exacerbación de la pobreza y que esta sólo se puede resolver mediante una sociedad en que sea el trabajo y no la acumulación financiera el eje principal.

Ese impacto se manifestó, a nivel regional o local, de muchas maneras:

— Mediante una reestructuración de la esfera productiva, por una renovación tecnológica predominantemente expulsora de mano de obra o por el traslado o la quiebra de empresas industriales o agropecuarias, atribuible a la apertura del mercado nacio-

nal y la no competitividad de actividades y productos locales en los mercados externos y con respecto a los productos importados, producidos en regiones centrales con un alto desarrollo científico-tecnológico o en regiones periféricas (como el este de Asia) con vastos reservorios de mano de obra comparable o superior en los aspectos que valora el capital y mucho más barata, por estar fuertemente subsidiada por bienes públicos o por el alto grado de explotación. Para las regiones y localidades que no pudieron reinsertarse en “el” mercado, con la aguda problemática de pobreza y exclusión social resultante, el Estado intervino de manera insuficiente con políticas de asistencia, de subsidio individual no siempre justificado por el bien común (en todo caso, ya no respondió con planes de inversión para el desarrollo) o bien resistiendo la presión del ajuste estructural para reducir el empleo de los estados provinciales o municipales. Pero dada la reducción relativa y en algunos casos absoluta de la capacidad del Estado para movilizar y redistribuir recursos con sentido social, retrocedió en su función democrática de garante de los derechos humanos.

— En el contexto de un sistema político cuyas organizaciones están empeñadas en acceder al poder estatal y reproducirse en él, la ayuda del Estado nacional fue muchas veces canalizada por mecanismos clientelares, sin equidad, favoreciendo a determinadas zonas o grupos por razones partidarias. En ese contexto, los movimientos locales y regionales de reivindicación de recursos asistenciales se multiplican como medio para atraer la mirada

<sup>23</sup> Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1975

<sup>24</sup> Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía*, Manantial, Buenos Aires, 2000, pp. 219-252.

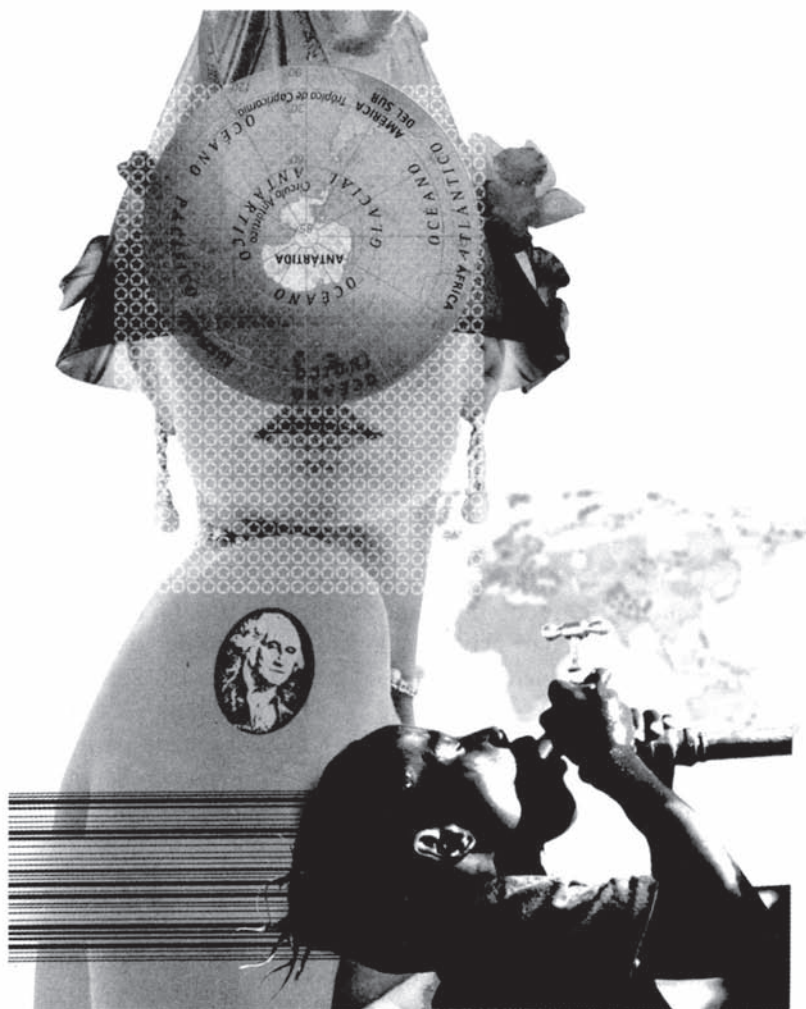
<sup>25</sup> Giovanni Arrighi, *El largo Siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, AKAL, Madrid, 1999, pp. 13-41.

<sup>26</sup> Coraggio, J.L. (2003) “El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo)”, en Coraggio, J. L. (2004) *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*, Quito, pp. 239-258.

del Estado asistencialista hacia zonas con graves crisis de reproducción. A esto se suman intervenciones de ONG internacionales que aportan recursos y capacidades pero tienen una agenda propia de solidaridad. Las ofertas públicas, de gestión estatal o no gubernamental, fueron planteadas como recursos ante los cuales las comunidades, salvo los casos de aplicación de metodologías efectivamente participativas, se reducen al papel de tomadores de opción dependientes de la continuada ayuda.

— Se incrementaron dramáticamente el desempleo, el subempleo, la pérdida de calidad del empleo y la baja de ingresos salariales (y de los derechos asociados a la condición de asalariado), con sus consecuencias anómicas y la disputa espúrea por posiciones de poder que permiten acceder a reservorios de puestos públicos e ingresos a los que se accede más por el favor político o la corrupción antes que por el mérito. Un largo período de sostenerse apenas en la línea de sobrevivencia fue erosionando los valores y disposiciones que requiere un proceso de desarrollo local con un fuerte componente endógeno. El conservadurismo y la aversión al riesgo coexisten con la radicalización de las protestas y reivindicaciones particulares. A la vez, al advertir que se trataba de una exclusión de larga duración, hubo estrategias con consecuencias desintegradoras sobre familias y comunidades, cuando predominó la lucha individual por la sobrevivencia, y la emigración como forma de huida personal o de estrategia familiar o comunitaria.

— La pobreza dejó de ser un fenómeno fundamentalmente rural para incluir amplias masas urbano-marginales, en parte como resultado de la expulsión de trabajadores rurales por la pérdida de competitividad de sus producciones para el mercado, o por el avance de nuevos propietarios —en muchos casos de otra nacionalidad— que podían comprar la tierra a bajísimos precios e invertir con las nuevas tecnologías para expoliar en pocos años los recursos naturales que fueran conservados por siglos mediante prácticas productivas aparentemente ya no competitivas en el mercado global. La magnitud



de la demanda de un mercado globalizado pone presión sobre las regiones con recursos no renovables rentables a una escala incomparable con la que resultaba del modelo de industrialización, desbalanceando aún más los ecosistemas regionales.

— La ineficacia social del Estado más su papel de ejecutar los planes de ajuste estructural socialmente regresivos produjo el deterioro de la legitimidad del sistema político, de sus personeros y de sus instituciones, erosionando la credibilidad en los representantes y la capacidad de gobernar con liderazgos sostenidos por realizaciones antes que por la manipulación política y el juego electoral cortoplacista.

¿Existen lineamientos alternativos de acción pública para el desarrollo local don-

de el mercado libre globalizado no lo genera?

De hecho, el desarrollo local se ha (re) instalado como tema en los medios académicos, en el discurso político y en el imaginario de los actores sociales, pero rara vez se convierte en realidad, porque la política neoliberal desconcentra funciones y responsabilidades a nivel local motivada por la reducción del Estado Social en general, sin articular entre sí aquellas regiones que trata de (re) integrar en la misma economía-mundo que las excluyó a través de su inserción como productoras de mercancías. En general, las condiciones de esa reintegración para generar competitividad en los términos del capital global entran en contradicción con el desarrollo social (bajar costos laborales, precarizar el trabajo, restar derechos asociados al trabajo dependiente, bajar el gasto público en sectores sociales) y la sustentabilidad de los ecosistemas (aplicar un criterio de eficiencia basado en la tasa de ganancia de corto plazo, que no valoriza la conservación y uso socialmente racional de recursos no renovables ni la biodiversidad). Y, en todo caso, pocos lugares pueden cumplir esas condiciones y sentir que se están integrando. Hace falta, entonces, otro paradigma de desarrollo.

“Por otro desarrollo nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional<sup>27</sup> sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población.<sup>28</sup> Ello incluye, entre otros:

— Componentes económicos (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...),

— Componentes sociales (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...),

— Componentes culturales (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...), y

— Componentes políticos (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...)”.<sup>29</sup>

Para ello, y rechazada la separabilidad de la economía y la sociedad, ante la globalización comandada por el capital financiero es necesaria una operación concertada en múltiples frentes, uno de los cuales es el del desarrollo de *nuevas formas de economía*—que produzcan otra sociedad y otro equilibrio de la naturaleza, incluida la especie humana—,<sup>30</sup> desde los ámbitos no solo de la producción mercantil y de bienes públicos, sino de la cotidianidad, de la reproducción de la vida en comunidad y de sus propias bases materiales. Y esto requiere otro modo de hacer política y de gestionar lo público, difíciles de sostener sin otros actores socia-

<sup>27</sup> La dimensión intergeneracional es fundamental porque la expectativa de que “los hijos vivirán mejor” marca las disposiciones de adultos y jóvenes a actuar en el presente. Es un error común creer que sólo el pasado y el presente marcan el presente. Otro futuro posible es condición para sostener la voluntad colectiva de invertir recursos. Esto incluye la convicción de que se podrá controlar la apropiación de los resultados, sin “sorpresas” ni saqueos institucionalizados.

<sup>28</sup> El “de todos” incorpora un componente de solidaridad como valor moral pero también un componente funcional: nadie puede vivir mejor si su entorno no mejora sensiblemente de manera generalizada.

<sup>29</sup> José L. Coraggio, “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”, en Inés G. Bombal, *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad para el desarrollo local*, CENOC-UNGS, Buenos Aires, 2004.

<sup>30</sup> “El antropocentrismo es una condición ontológica del pensamiento. Sin embargo, lo que en la tradición occidental aparece como antropocentrismo, no pone al hombre en el centro del pensamiento sobre sí mismo y sobre la naturaleza. Se sustituye al hombre por abstracciones, en especial por el mercado y el capital. Es un mercadocentrismo o capitalcentrismo. Quita al ser humano su lugar central, para destruirlo junto con la naturaleza.” Franz Hinkelammert, (1995), *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*, DEI, San José.

les en proceso de constitución. Precisamente, para articularse y cooperar solidariamente entre sí, las comunidades locales deben desconectarse del capital global como fuerza heterónoma, sin por eso caer en formas de endogenismo, tan mentado y tan poco logable.

Es, por tanto, una transformación compleja y de largo plazo, que se facilita con la constitución de sujetos colectivos que compartan una estrategia de desarrollarse junto con la sociedad. Una de las decisiones que deberían poder tomar es cuán cerrada o cuán abierta al mercado global quieren que sea su reproducción, y en qué componentes. Por ejemplo, pueden valorar como no valorar el mercado, tener seguridad alimentaria fundada en su propia producción, aunque no sea competitiva. Toda propuesta de estrategia debe tener plausibilidad y mostrar avances inmediatos para sostener la vida misma, las expectativas y la voluntad de la multiplicidad de movimientos y agentes involucrados en ella. La plausibilidad pasa, entre otras cosas, por la comprensión e internalización subjetiva de la lógica misma del planteo de que *otra economía es posible*, coexistente con, o alternativa a, la economía del mercado capitalista.

Precisamente, la propuesta de Franz Hinkelammert, refiriéndose a los sectores informales, que nosotros preferimos sustituir por el concepto de economía popular,<sup>31</sup> dice: "Estos tienen que desarrollar una forma económica que les permita salir de las estrategias precarias de sobrevivencia. No obstante ya no pueden apuntar hacia la integración en el sector de acumulación de capital, sino que hasta cierto grado tienen que desconectarse de él. Esto debería llevar a la constitución de sistemas locales y regionales de división del trabajo, e inclusive de monedas locales o regionales,<sup>32</sup> capaces de protegerse contra el sometimiento al dictado de la división mundial del trabajo. Su organización interna se podría describir como una "producción simple de mercancías". Estos sistemas locales y regionales de división del trabajo probablemente configuran hoy la única posibilidad realista para devolver a los excluidos una base estable de vida. Pero eso presupone un proteccionismo nuevo, diferente del

clásico. Tiene que tener lugar dentro de la sociedad y no simplemente en sus fronteras políticas externas. (...) Hoy la sobrevivencia de la mayoría de la población mundial solamente es posible si sobrevive en producciones no-competitivas en el marco de una competencia globalizada."<sup>33</sup>

Así mismo, Emmanuel Wallerstein plantea, ante la pérdida de confianza en el Estado como mediador de la reforma social a favor de los trabajadores: "...pero si no tenemos un Estado fuerte, ¿quién va a proveer la seguridad cotidiana? La respuesta es que debemos proveérsela nosotros mismos. Y esto lleva colectivamente al mundo hacia atrás, al período de comienzo del sistema-mundo. Fue a partir de la necesidad de salir de la necesidad de construir nuestra propia seguridad local que nos embarcamos en la construcción del sistema mundo moderno".<sup>34</sup> No propone una sociedad sin distinciones sociales, pero sí una donde se desmercantilicen y aseguren colectivamente las necesidades básicas: salud, educación, ingreso digno garantizado de por vida.<sup>35</sup>

A la vez que el movimiento hacia un sistema más igualitario requiere democratización, el punto de partida de dramática desigualdad haría que esa democratización agre-

<sup>31</sup> J.L. Coraggio, "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", *Nueva Sociedad*, No. 131, Caracas, 1994.

<sup>32</sup> Sobre esto, ver J. L. Coraggio: "Las redes de trueque como institución de la economía popular" (1998), en Hintze, Susana (Ed.) (2003), *Trueque y Economía Solidaria*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo, pp. 259-278, así como los otros trabajos incluidos en ese volumen.

<sup>33</sup> Franz Hinkelammert (comp.), *El huracán de la globalización*, DEI, Costa Rica, 1999, pp. 29-30.

<sup>34</sup> Immanuel Wallerstein, *The end of the world as we know it. Social Science for the Twenty-first Century*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999, pag. 18.

<sup>35</sup> Immanuel Wallerstein, *Utopística. O las opciones históricas del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, México, 1998, p. 79.

que “desorden” en lo que Wallerstein anticipa será una lucha política de alcance mundial.<sup>36</sup> En todo caso, la cuestión de qué constituye orden y qué desorden, y su relación con la predictibilidad y la incertidumbre de los sistemas, debe estar sin duda en nuestra agenda de discusión.

Finalmente, Boaventura de Sousa Santos caracteriza a las formas “alternativas” como iniciativas que crean espacios económicos en que predominan los principios de igualdad, solidaridad o respeto a la naturaleza (todos opuestos a los principios del capitalismo) y que, sin pretender sustituir al capitalismo de una vez, procuran hacer más incómoda su reproducción y hegemonía, con efectos de alto contenido emancipador.<sup>37</sup> El autor plantea nueve tesis para la discusión, todas relevantes para el tema de este trabajo:

— Las alternativas de producción<sup>38</sup> no son sólo económicas: su potencial emancipatorio y sus perspectivas de éxito dependen, en buena medida, de la integración que consigan entre procesos de transformación económica y procesos culturales, sociales y políticos.

— El éxito de las alternativas de producción depende de su inserción en redes de colaboración y de apoyo mutuo (el riesgo de cooptación, de fracaso económico o desvirtuación de los proyectos alternativos es muy elevado).

— Las luchas por la producción alternativa deben ser impulsadas dentro y fuera del Estado.

— Las alternativas de producción deben ser ávidas en términos de escala. (Reconociendo el valor de los ámbitos locales, Santos aclara —y coincidimos— que hay frentes de otra escala —regional, internacional, global— sin combinar todos los cuales no es posible pensar en enfrentar la hegemonía del capitalismo).

— La radicalización de la democracia participativa y de la democracia económica son dos caras de la misma moneda.<sup>39</sup>

\* — Existe una estrecha conexión entre las luchas por la producción alternativa y las luchas contra la sociedad patriarcal.

— Las formas alternativas de conocimiento son fuentes alternativas de producción.

— Los criterios para evaluar el éxito o el fracaso de las alternativas económicas deben ser gradualistas e inclusivos (no puede pretenderse una transformación radical e inmediata de la sociedad, aunque signifiquen transformaciones significativas en las condiciones de vida de quienes en ellas participan).

— Las alternativas de producción deben entrar en relaciones de sinergia con alternativas de otras esferas de la economía y la sociedad.<sup>40</sup>

Por su parte, y pensando en programas concretos de acción inmediata, José L. Coraggio<sup>41</sup> ha propuesto tres momentos diferenciables analíticamente pero que deben ser urgentemente encarados de manera concomitante. Antes, cabe aclarar que las intervenciones desde la sociedad civil y las políticas públicas tienen que ser constituidas como intervenciones *socioeconómicas constructivas de una nueva sociedad* y no como *intervenciones sociales compensadoras para reproducir las estructuras del capitalismo*. Tampoco se trata de verlas como meramente socioproductivas mercantiles (lo que implica organizar formas de producción —simple o no— de bienes para el mercado), pues la economía real abarca la legi-

<sup>36</sup> I. Wallerstein, *The End of the World as we Know it*, p. 18.

<sup>37</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Producir para vivir. Os caminhos da produção não capitalista. Civilização brasileira*, Sao Paulo, 2002, p.27-31.

<sup>38</sup> El volumen citado se concentra en las iniciativas de producción, pero el autor aclara que igualmente importantes son las relativas a la distribución y el consumo, op. cit., p. 31.

<sup>39</sup> Sobre los aspectos políticos, ver Boaventura de Sousa Santos (2005), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, FLACSO, Buenos Aires; ver también J.L. Coraggio, “¿Es posible otra economía sin (otra) política?”, *El Pequeño Libro Socialista*, Editora La Vanguardia, Buenos Aires, 2005.

<sup>40</sup> Santos (2002), p. 64-78.

<sup>41</sup> Ver: J.L. Coraggio, “Es posible otra economía sin (otra) política?”, op. cit., p. 12-13.

timación y gestión política de todas las necesidades con bases materiales, incluyendo así una multiplicidad de trabajos y actividades de producción e intercambio no mercantil que tienen como sentido la reproducción de la vida en la unidad doméstica, en las comunidades, evitando la separación entre las esferas de la producción y de la reproducción. Se trata entonces de empeñar esfuerzos en la regeneración de la economía, contraviniendo el pensamiento único, con tres momentos analíticamente separables pero históricamente concomitantes:

1. Asegurar mediante la redistribución de ingresos y recursos productivos la subsistencia con dignidad para todos los ciudadanos.<sup>42</sup>

2. Avanzar, desde Estado y sociedad, en la construcción de segmentos cada vez más abarcativos y complejos de un *sector orgánico* de economía social y solidaria, multiplicando y articulando organizaciones centradas en un trabajo asociado, autónomo del capital, y orientadas hacia la reproducción ampliada de *la vida de los miembros de esas organizaciones y, en casos de una solidaridad más amplia, de sus comunidades locales*. En esto juega un papel fundamental la producción de bienes públicos de calidad, algo que los gobiernos locales difícilmente podrían cumplir sin la acción redistributiva y reguladora del Estado nacional. Una política de desarrollo desde lo local requiere de políticas nacionales acordes con ese paradigma.

3. Avanzar en la reconstrucción de las economías subregionales,<sup>43</sup> como parte del proceso de reconstrucción de las economías nacionales latinoamericanas como economías soberanas orientadas por la reproducción ampliada de *la vida de todos*. El paso entre asumir la reproducción de la vida de los miembros de una organización o red y asumir la reproducción de la vida de *todos* los ciudadanos de una dada entidad territorial, implica proponerse un “espíritu estatal”, coordinando y aplicando de

manera solidaria el principio de redistribución y solidaridad como condición de la cohesión social.

Ante la economía de mercado global, la economía social y solidaria comienza a constituirse en una vía alternativa o al menos complementaria para el desarrollo desde lo local, y los ámbitos locales y regionales son particularmente aptos para avanzar en los diversos frentes que requiere la articulación de esa otra economía, más plural, más democrática, más justa. Sobre esta base de hipótesis creemos que pueden pensarse otros componentes para una agenda de desarrollo, donde los grupos y redes concretos sean la base, como punto de partida de nuevas fuerzas actuantes en la economía real —un sistema económico mixto en transición— y como actores y gestores de una agenda que debe convertir en desafíos políticos lo que hoy apenas se ve como problemas a contrarrestar.

<sup>42</sup> La noción de “dignidad” no se resuelve definiéndola a nivel filosófico para luego traducirla en términos operativos dando un salto en el vacío. Hay aquí una tensión entre elementos con pretensión de universalidad (muchos vinculados a la realización de los derechos humanos reconocidos como tales por la mayoría de los Estados), con otros relativos a contextos culturales particulares.

<sup>43</sup> En esa reconstrucción, que no significa volver al pasado, recuperar la historia juega un papel fundamental para afirmar la subjetividad local. Tanto trayectorias individuales, como la de trabajo doméstico en la propia familia, la de participación en la organización de grupos, o comunitarias, como la historia productiva de los ancestros, la historia de patrones de alimentación autoabastecida, de redes de intercambio que aseguraban la reproducción de todos, etc.

Cándido Grzybowski  
Sociólogo, director del Ibase, miembro de la  
Secretaría Internacional del Foro Social  
Mundial.

# Derecho al desarrollo: democracia solidaria<sup>1</sup>

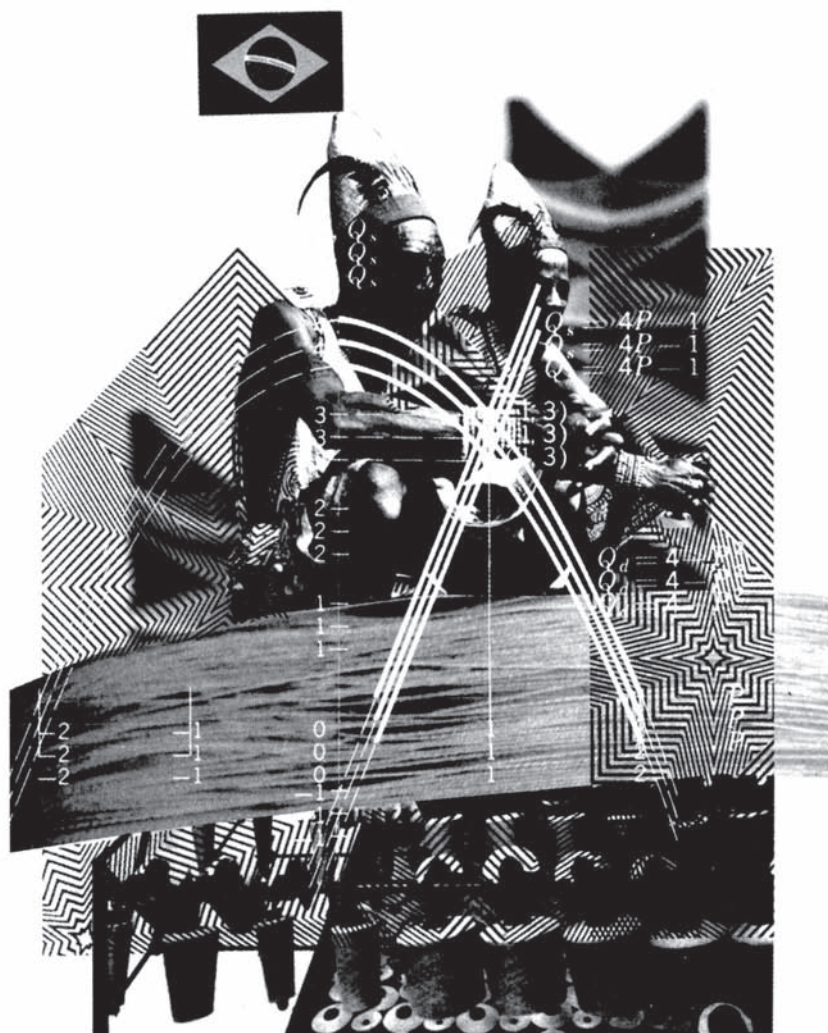
Cándido Grzybowski

Este texto es una contribución al diálogo sobre “Derechos humanos, necesidades emergentes y nuevos compromisos” en el marco del Foro Universal de las Culturas de Barcelona 2004. Busca brindar subsidios para la elaboración del proyecto de “Declaración universal de derechos humanos emergentes”. En la introducción me propongo explicitar los presupuestos para pensar la cuestión de los derechos humanos y, en particular, el derecho al desarrollo en la actualidad.

## La disputa y el reconocimiento de los derechos humanos

Los derechos humanos condensan en sí mismos una importante parte de la historia humana. Ellos se forjaron a través de las luchas de los movimientos de inspiración emancipatoria, portadores de valores de libertad, igualdad, diversidad y solidaridad para todos los seres humanos. Fue en la confrontación con la dominación de unos sobre los otros, en sus variadas formas económicas y políticas, que se fueron construyendo los derechos. Los derechos, por ser para todos y todas, establecen parámetros que califican las relaciones sociales y permiten combatir los privilegios de pocos.

No cabe aquí un análisis del proceso histórico. Lo que importa es tener presente la disputa en el origen de los derechos. Desde un punto de vista sociológico y político, los derechos humanos antes de ser reconoci-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

<sup>1</sup> Traducción elaborada por Martha Cecilia Herrera, profesora del Departamento de Postgrado Universidad Pedagógica Nacional.

dos por leyes y ser exigidos en los tribunales, están en el centro de luchas sociales, donde la conciencia, los deseos, la voluntad y las circunstancias reales de vida de cada grupo humano, de clase o de vecinazgo, de procedencia étnico-cultural o religiosa, por género o generación, debe ser tenido en cuenta. Nos aliamos, nos diferenciamos y nos oponemos estableciendo derechos, porque nuestras aspiraciones y nuestras posibilidades no son las mismas, a pesar de compartir una misma situación en términos sociales e históricos. Reconocer derechos humanos es fijar niveles comunes para todas y todos los que componen una sociedad, en un momento histórico dado. Son referencias comunes que cualifican la diversidad de relaciones sociales existentes.

Una cuestión en disputa es la propia universalidad de los derechos humanos. Por surgir en contextos específicos, en el centro de procesos necesariamente marcados por la diversidad política y cultural que nos caracteriza, los derechos humanos acaban siendo vistos, a veces, como lo posible para aquellas sociedades y no como conquistas de dimensiones universales. Por haberse rescatado la dimensión cosmopolita de los derechos humanos, algunos piensan que éstos deben inscribirse y recontextualizarse en el marco del multiculturalismo (ver al respecto Santos). A pesar de esto, es forzoso reconocer que en las más diversas culturas, afirmando sus propias identidades, mujeres y hombres en lucha por su emancipación acaban incorporando los derechos humanos en su dimensión universal, constituyéndolos como referentes, tanto de su propia conciencia, como para calificar las violaciones que viven y buscar lo que les es negado. El universalismo de los derechos humanos reside ahí: en su capacidad catalizadora como expresión del humanismo que sobrepasa las diferentes culturas. Los derechos humanos son siempre motivo de controversia por su potencialidad para cuestionar las estructuras, relaciones y procesos sociales, siempre que alguna forma de dominio de unos sobre los otros prevalezca.

Todo esto no nos debe impedir ver los derechos humanos como referencia política

y legal en permanente construcción, fruto de tensiones y contradicciones en acción. Para detenernos en la historia más reciente, la Declaración adoptada por la ONU en 1948, en el corazón de los traumas causados por la II Guerra Mundial, con todos los avances que significó, surgió como Declaración Universal de los Derechos del *Hombre*, reveladora de la situación subordinada a la que eran sometidas las mujeres, es decir, la mitad de la propia humanidad. Fueron necesarias muchas luchas por parte de los propios movimientos de mujeres en la afirmación de su diversidad, con igualdad de derechos, para que el propio nombre se transformase en Declaración Universal de los Derechos Humanos. Más allá de la forma de lenguaje, está en juego el sentido más profundo y universal de la conquista hecha. En el contexto de la guerra Fría, se crea una polarización entre derechos civiles y políticos, de un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, de otros (Alves). La existencia de dos pactos internacionales, tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la ONU en 1966, es reveladora de la disputa dada y de lo posible en aquel momento. Solamente en la Declaración y Programa de acción de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos en 1993, se afirma categóricamente la indivisibilidad de los derechos humanos. El derecho al desarrollo, a su vez, es marcado por la división Norte-Sur y llegó a ser Declaración sobre el Derecho al Desarrollo solamente en 1986. En este campo hay muchas disputas todavía en curso.

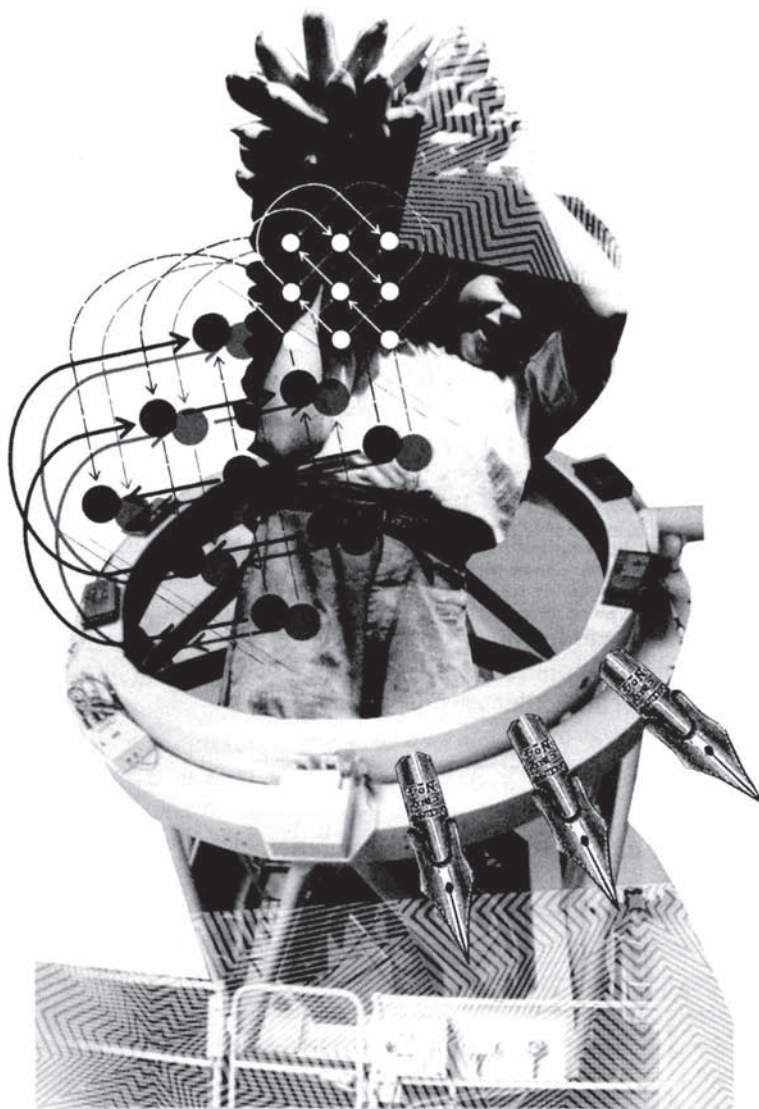
Un aspecto adicional de este asunto es la dimensión ética del propio debate sobre los derechos. Si para ser reconocidos y hechos efectivos los derechos humanos implican luchas políticas en contextos históricos definidos, para adquirir expresión universal ellos necesitan de un fundamento ético universalista capaz de rescatar la igualdad de la condición humana, más allá de los particularismos y de las diferencias. Esta es la motivación más profunda de la disputa por los derechos humanos en las diferentes sociedades y, cada vez más, en el mundo en su

conjunto. En la práctica, intereses más inmediatos y pragmáticos, cuando no se sobrepone a las cuestiones éticas, crean situaciones contradictorias que tornan difícil la propia emergencia de la dimensión ética con la que se relacionan. Pero la fuerza, la pujanza y el alcance de las conquistas de los movimientos por derechos humanos dependen de la capacidad de poner en evidencia los fundamentos éticos motivadores. Este ha sido el sentido central para todos los que luchan por la afirmación y el reconocimiento público de derechos humanos, en un proceso transformador de estructuras económicas y políticas.

### **Derecho humano al desarrollo ante la globalización económico-financiera.**

El Derecho humano al desarrollo es la razón de esta reflexión. En esta introducción, busco contextualizar la disputa por ese derecho humano en particular. Inclusive no habiendo sido reconocido de forma consensual, desde la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1986, el derecho al desarrollo pasa a hacer parte integral del rol de los derechos humanos. Tal derecho es afirmado de forma consensual en la Conferencia de Viena, en 1993. ¿Qué falta entonces? Prácticamente todo. Inclusive aunque no haya sido evidenciado en toda su radicalidad, el derecho al desarrollo pone en cuestión el (des) orden internacional actual, en donde el desarrollo de uno supone el subdesarrollo o el no desarrollo de otros. En esta parte, me limito a presentar los límites y los enormes desafíos que tenemos al frente para volver posible el derecho humano al desarrollo de todos los pueblos del planeta. En la parte siguiente, examino la cuestión por el lado de las potencialidades creadas a nivel de las fuerzas que luchan por el derecho al desarrollo.

La cuestión del desarrollo como derecho tiene de por sí una historia compleja. En el contexto de la guerra Fría, el enfrentamiento político, ideológico y militar entre ca-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

pitalismo y socialismo, aquél se impuso como hegemónico y determinó la propia visión de desarrollo, comprendiéndola más como crecimiento económico que como cambio hacia una mayor justicia social. Es en la periferia del orden dominante que se establece la teoría y el debate sobre la noción de desarrollo como estructura y proceso generador de igualdad, hasta de dependencia estructural, donde unos países son subdesarrollados para que otros puedan ser desarrollados. Más que un derecho humano, el desarrollo era visto como un proceso posible, desde que ciertas condiciones económicas y políticas fuesen creadas. Al final, hasta regímenes autoritarios, negadores de derechos humanos fundamentales, fueron legitimados con miras a la creación de condiciones para el desarrollo en

los países de la periferia del orden bipolar existente.

La situación dominante hoy es otra. Desde los años 80 del siglo pasado, pero en particular en los 90, después de la caída del Muro de Berlín, se tornó hegemónica la globalización económico-financiera conducida por las grandes corporaciones transnacionales, como base en el principio de libre mercado. Como soporte y legitimación ideológica de la globalización se arrastra una visión neoliberal donde el derecho de los detentadores del dinero y el capital se sobrepone a los derechos humanos. Como consecuencia práctica, se flexibilizan los derechos humanos, en particular todo lo que se refiere al trabajo, se desregula y se reduce el papel del Estado en la economía, se privatiza y se minimizan los mercados nacionales. Como soporte político y militar, el Gobierno de los Estados Unidos asume una posición cada vez más unilateral y de ejercicio de hegemonía que no acepta contestación, de claros cortes imperialistas.

En lo que nos interesa aquí —el derecho al desarrollo—, cabe destacar el radical divorcio que la globalización bajo la égida del mercado provoca entre economía y sociedad. Nunca la humanidad produjo tanto, pero no para satisfacer necesidades y sí para acumular. Se pasa hambre no por falta de alimento sino por la abundancia generada con propósitos de ganancia y acumulación. Este es un divisor civilizatorio y no meramente histórico. Cuando los derechos fundamentales a la vida humana no son asegurados —de esto es que se trata cuando hablamos del derecho al desarrollo— no por la escasez sino por la forma de gerenciar la abundancia, estamos ante un nuevo marco humano fundamental. El sistema actual de la globalización al servicio de las grandes corporaciones capitalistas produce abundancia contra la propia humanidad.

Pero, todavía estamos delante de una economía “casino”, donde la suerte de sectores y pueblos enteros dependen de las meras posibilidades de ganancia inmediata de algunos. En esta economía divorciada de la sociedad se aumenta la concentración de renta y la propia exclusión social. El drama de

los emigrantes es ejemplar en la revelación de las contradicciones de la globalización dominante y de los obstáculos que esta representa para pensar siquiera en desarrollo, mucho más en justicia social y democracia promotora de libertad y dignidad humanas. En un mundo que propaga la libre circulación de las mercancías, los seres humanos enfrentan todo tipo de barreras para circular en busca de la satisfacción de sus necesidades y la afirmación de sus derechos.

Tal vez la expresión máxima de esta globalización contra el derecho al desarrollo, genéricamente, contra los derechos humanos, es la OMC, Organización Mundial del Comercio. Como organización multilateral, la OMC surgió sobre todo para someter al mercado, liberándolo, por decirlo de esta manera, de los derechos humanos. Trae dentro de sí, por esto mismo, la posibilidad de un radical fracaso y de su superación, pues la historia humana es de fracasos a la par que conquistas. La ley de la selva del más fuerte, encajada en la visión y práctica del libre mercado, de vida corta. El proteccionismo, exactamente de los países desarrollados, muestra los límites de libre mercado como regla de convivencia humana en un planeta cada vez más interdependiente. Más allá de esto, este no pasa de ser una imposición, buscando el completo dominio económico, del 90% de la población mundial condenada al subdesarrollo.

Nunca está por demás recordar la destrucción provocada por las políticas de ajustes estructural en términos de la lucha por el derecho al desarrollo de muchas sociedades concretas. Impuestas en un contexto de conmoción respecto a la deuda externa de las naciones más pobres y fragilizadas, buscando la adopción del conjunto de políticas del “Consenso de Washington” para viabilizar la globalización económico-financiera, el ajuste estructural del Banco Mundial y, sobre todo del FMI, llevó a una situación de pérdida de la capacidad de formular políticas de desarrollo en la mayoría de los países. Se trata de un atentado directo y explícito al derecho al desarrollo de diferentes pueblos en el mundo. Esta es una cuestión sobre la cual no es posible ser condescendiente por parte de



Ilustración de Victor Sánchez (Uno Más)

quien se mueve con una visión ética humanista y de defensa universal de los derechos humanos.

Un limitante adicional, provocado por el capitalismo salvaje en escala planetaria bajo el manto de la globalización, es la instauración de una lógica de terror y guerra, protagonizada por fundamentalismos de diferentes formas. La globalización lleva a los límites extremos la desigualdad y la exclusión en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, alimenta visiones y prácticas fundamentalistas, de inspiración religiosa y cultural pero con claras dimensiones políticas, que dirigen la intolerancia como regla contra los diferentes. En este caldo florecen los terrorismos de todo tipo. Y cuando acaparan los Estados se vuelven guerra. Y cuando el Estado es los Estados Unidos, se vuelve un imperialismo beligerante de la "guerra preventiva". Nada podría ser peor para la afirmación del derecho al desarrollo. Felizmente el mundo no se resume a esto.

### Bases actuales para la disputa del derecho al desarrollo

El mundo vive un enorme *impasse* a comienzos del siglo XXI. La globalización económico-financiera está siendo desmitificada en cuanto proyecto de dominio del mundo

promovido por la grandes corporaciones. La arrogancia de sus promotores cede el lugar a la perplejidad, en particular desde la interrupción de la Conferencia de la OMC en Seattle, a finales de 1999, ante la pujanza de un sorprendente movimiento social nuevo, sin nacionalidad, que reclamaba por los derechos humanos en contra del derecho del capital. El fracaso de las negociaciones del OMC en Cancún, en septiembre de 2003, solo vuelve más evidente la falta de perspectivas de una globalización hecha contra la gente, contra pueblos enteros. La sucesión de crisis en los países subdesarrollados revela claramente la incapacidad de la políticas de ajuste que han sido puestas en práctica al mostrar como resultado solo más fragilidad y dependencia. La propia arquitectura multilateral, en particular de la ONU, está siendo amenazada por el unilateralismo de los Estado Unidos, mayor potencia económica, política y militar en la actualidad. La exacerbación de las contradicciones y la multiplicación de guerras en nada contribuye para la superación del *impasse*. Pero, tal vez, lo más preocupante de todo es el abismo que está siendo creado entre las instituciones políticas y las demandas de la sociedad, expresadas en un movimiento de dimensiones también planetario.

En la perspectiva en que me coloco, importa ver las posibilidades de superación del *impasse* actual y la conquista de un nuevo

límite en términos de garantía de todos los derechos humanos para todos los seres humanos. Esto me lleva necesariamente a mirar la sociedad civil, sus movimientos y las bases en que se funda. La globalización económico-financiera y las instituciones multilaterales, así como los Estados nacionales y las instituciones políticas internas, están en crisis evidente. Pero lo mismo no se puede decir de la emergente ciudadanía de dimensiones planetarias.

Apunto aquí algunos aspectos que me parecen esenciales para examinar posibilidades que están siendo generadas a nivel de la sociedad civil en relación con los derechos humanos y, en particular, con el derecho al desarrollo. Un primer elemento para señalar lo definiría como la fuerte conciencia de humanidad inherente a diferentes situaciones y culturas. Filosóficamente, las diferentes tradiciones culturales ya elaboraron visiones de dignidad humana que, a pesar de las diferencias, se acaban aproximando. Lo nuevo en este comienzo del siglo XXI es la apropiación colectiva del concepto de humanidad. Se trata de una consecuencia difusa, ciertamente, pero poderosa para tornarse una referencia de amplios sectores sociales y mover voluntades colectivas. Inclusive con el recrudecimiento del fundamentalismo de todo tipo como contraparte, la conciencia colectiva de la humanidad que no conoce fronteras y abarca el mundo, se viene transformando en elemento de referencia para la diversidad de sujetos colectivos, de movimientos sociales de los más diversos, de mujeres y hombres, de jóvenes y viejos, de campesinos e indígenas, de habitantes de tugurios y de obreros, de migrantes y de activistas globalizados. Esta conciencia vuelve práctico el concepto filosófico de humanidad y le da una clara dimensión política. Se renuevan las formas y las culturas de hacer política con base en tal conciencia. La impresionante expansión de nuevos movimientos de ciudadanía que aglutinan y articulan diferentes actores sociales, en redes y campañas de dimensiones planetarias, tiene mucho que ver con lo que aquí llamo de nuevo conciencia de humanidad. Al final, la igualdad humana en la diferencia pasa a ser sentida y a unir en lugar de dividir. Esto impacta directamente en la lu-

cha por los derechos humanos, sin duda. No elimina racismos y xenofobias, ni prejuicios de superioridad, pero los vuelve totalmente incompatibles con la opinión pública dominante.

Otro elemento fundamental, de especial importancia para pensar el derecho al desarrollo, es la fuerza de conciencia sobre el bien común mayor que tenemos: el planeta Tierra como base de nuestra vida. En un corto período de tiempo, pasamos de una actitud simplemente utilitarista de los recursos naturales, de extracción pura y simple, sin límites, a una actitud de uso sostenible y de acceso compartido, conservándolos y renovándolos para todas y todos, en el presente y en el futuro. Nuevamente, estamos apenas hablando de comprensión y conciencia del patrimonio común ambiental, visto ahora cada vez más como un derecho de todos los seres humanos. Recuerdo, sin embargo, que grandes movimientos de opinión antecedieron siempre las grandes mudanzas históricas.

Estos dos elementos sumados —y ellos necesariamente tienden a integrarse— constituyen las bases principales para la emergencia de la sociedad civil y de una ciudadanía de dimensiones planetarias. Tanto uno como otro obligan a revisar conceptos y prácticas de desarrollo y hasta las propias nociones, culturas y estructuras políticas que le dan soporte. Las ideas de autodeterminación y soberanía, así como de democracia, de bien colectivo y espacio público, no son aquellas legadas por el pasado y que influyeron mucho en el debate sobre derechos humanos en la segunda mitad del siglo pasado.

Para los objetivos de este texto importa recordar aquí el esfuerzo de las Naciones Unidas, en particular del PNUD —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— en crear una nueva visión de desarrollo a través de toda la concepción de desarrollo humano sostenible. La integración de los derechos humanos en esta nueva concepción pone a la ONU en sintonía con la conciencia emergente en el enfrentamiento de la globalización neoliberal. Las propias cúpulas mundiales sobre medio ambiente y desarrollo, Río-92 y Johannesbourg-02, esbozaron agendas fundamentales para pensar el

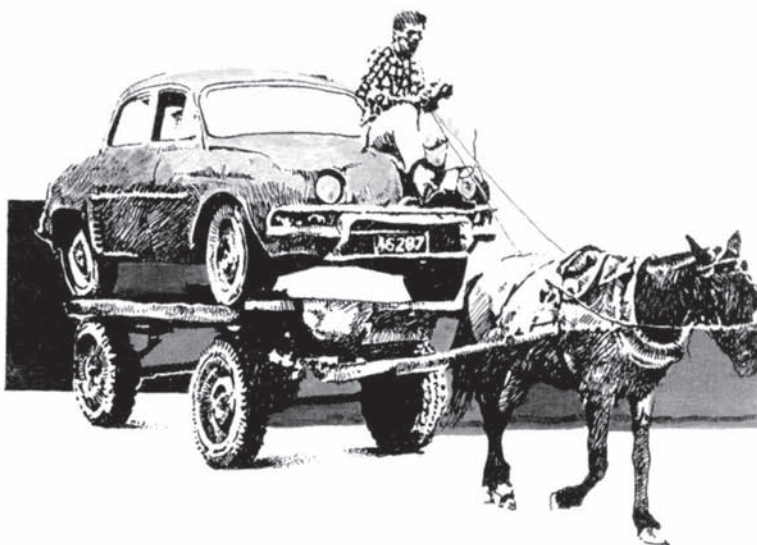


Ilustración de Víctor Sánchez (Uno Más)

derecho al desarrollo en una nueva perspectiva. El Protocolo de Kyoto y el Tribunal Penal Internacional son otras iniciativas que es necesario tener presentes como bases institucionales para tratar la cuestión de los derechos en una nueva perspectiva. El problema en relación con ellas es el abismo entre las instituciones y las nuevas demandas de ciudadanía planetaria. Los gobiernos y las propias instituciones multilaterales parecen distantes e inmunes a lo que claman ciudades y ciudadanos movilizados en las calles, cada vez que ellos se reúnan, en el G-8, en las asambleas del MB y FMI, en las conferencias de la OMC, y en las propias Conferencias de la ONU.

Este es el terreno en el que florecen los nuevos movimientos de ciudadanía, promotores de los derechos humanos. Son múltiples las iniciativas. Destaco aquí el Foro Social Mundial por su capacidad catalizadora y por organizarse de forma autónoma, independientemente de la agenda de gobiernos y organizaciones multilaterales. Se trata fundamentalmente de un espacio de encuentro e intercambio, de elaboración, que busca potenciar la acción de cada actor social, red, coalición de campaña en aquello que ya hace, no sustituyendo ni imponiéndose a ellos. En este sentido, el Foro Social Mundial tan solo alimenta la conciencia de humanidad y del patrimonio colectivo que cada una ya trae. Al facilitar esto, nos posibilita ver

que “otro mundo es posible”, mundo fundado en los derechos humanos, la democracia participativa y el desarrollo humano sostenible, de libertad y dignidad para todas y todos. El Foro rescata el sueño y la utopía como fuerzas transformadoras. Y esto da esperanza, alimenta la emergencia de nuevos derechos y recalifica los ya conquistados.

## 1. El derecho al desarrollo como derecho colectivo

### *Definiciones*

1.1. El desarrollo es un derecho colectivo de todo un pueblo, siendo él titular delante del Estado, la colectividad mundial y las instituciones multilaterales, así como delante de otros pueblos y sus Estados.

1.2. Como derecho humano colectivo, el derecho al desarrollo es de carácter universal, pues todos los pueblos del planeta son igualmente sus detentadores de forma incuestionable.

1.3. El derecho al desarrollo, para ser realizado como derecho colectivo, implica el deber de solidaridad, tanto con relación al propio pueblo, en el sentido de la equidad social, de género, etnia, generación y entre otras regiones, así como entre los diferentes pueblos del mundo.

1.4. El derecho al desarrollo debe ser entendido como la creación de espacio público, de estructuras, relaciones y procesos económicos, políticos y culturales, de leyes y de instituciones, de proyectos y políticas públicas favorables a la producción de bienes y servicios, por órganos públicos y agentes privados, que garanticen el pleno gozo de la totalidad de derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, por todas y todos los miembros de la colectividad.

1.5. El derecho colectivo al desarrollo tiene como principios:

— Los seres humanos como sujetos centrales y razón de ser del propio desarrollo.

— La igualdad a la no discriminación y a la justicia social.

— La participación activa de todas y de todos que, de acuerdo a los principios de subsidiaridad y autodeterminación, van moldeando el desarrollo para atender sus necesidades y deseos, a partir de los lugares donde viven y trabajan.

— La indivisibilidad de interdependencia de todos los derechos humanos

— El derecho de no sufrir restricciones económicas, políticas y militares que obstaculizan el desarrollo.

### **Comentarios**

a) El énfasis en la dimensión colectiva del derecho al desarrollo no ignora su íntima relación con los derechos humanos individuales de cada miembro de la colectividad. Lo que la discusión del derecho al desarrollo trae a discusión es la necesaria dimensión social y colectiva de la condición humana, vista ella también como un derecho. El desarrollo es un proceso de colectividad, cualificado a la luz de los derechos humanos.

b) Desarrollo no es crecimiento económico. El crecimiento puede ser una condición necesaria en la mayoría de las situaciones pero es insuficiente para garantizar el desarrollo. El desarrollo se mide en términos de justicia social y gozo de todos los derechos humanos, de participación de su definición y de sostenibilidad en el uso de los recursos de un pueblo.

c) El desarrollo como derecho es un bien público. Agentes y actores privados, empresas o no, pueden buscar la realización de sus intereses particulares desde que no afecten el derecho colectivo al desarrollo.

## **2. Derecho al desarrollo como derecho a la democracia sostenible solidaria**

### **Definiciones**

2.1. Cada pueblo tiene el derecho de escoger, de forma colectiva y solidaria, el modelo de desarrollo que es más adecuado para el pleno gozo de la totalidad de derechos humanos, desde que el ejercicio de su derecho no interfiera en el derecho igual de otros pueblos.

2.2. La libertad de elección del tipo de desarrollo implica tanto la garantía del derecho de participación democrática de toda la colectividad, buscando las formas legales e institucionales adecuadas a la identidad y cultura interna, como el derecho implícito de definir políticas activas y solidarias de desarrollo según las situaciones, posibilidades y necesidades diferenciadas de los grupos y segmentos humanos que componen la colectividad.

2.3. La práctica del principio de subsidiaridad es condición de democracia sustantiva en todas las relaciones sociales, sean económicas, políticas o culturales, que comprenden el desarrollo de un pueblo y, por tanto, es condición del gozo del derecho al desarrollo.

2.4. Todo pueblo tiene el derecho incuestionable de realizar todos los esfuerzos posibles a su alcance para enfrentar de forma prioritaria las situaciones de miseria y pobreza y todas las formas de exclusión social a que ciertos sectores de su población son condenados. Del mismo modo, cada pueblo tiene el derecho de buscar un desarrollo que propicie los niveles de equidad social entre sus miembros y regiones que mejor atiendan a sus requisitos de democracia sustantiva y solidaria.



Ilustración de Víctor Sánchez (Uno Más)

#### Comentarios

a) La participación colectiva en todas las decisiones sobre las condiciones de desarrollo cualifica el derecho al desarrollo, propicia la emergencia de relaciones democráticas en todas las esferas de vida en colectividad y estimula la solidaridad interna.

b) La cuestión del derecho al desarrollo como un derecho de cada pueblo a decidir su destino trae también implícita la cuestión de soberanía y autodeterminación. Aquí la soberanía no es defendida de forma absoluta, sino como derecho de escoger por la participación más democrática posible y sin interferir en el derecho de otros pueblos.

c) El derecho de definir prioridades para enfrentar situaciones de miseria, pobreza y cualquier forma de exclusión social busca garantizar el derecho de cada pueblo, como derecho al desarrollo, de no someter tales prioridades a las relaciones económicas, contratos, obligaciones, internas o externas (deuda, por ejemplo) que las puedan inviabilizar.

d) El desarrollo es un proceso endógeno, de cambios cualitativos en el estado económico, político y cultural de un pueblo. Para ser endógeno se requiere de formas de democracia participativa y solidaria.

3. El derecho al desarrollo como derecho a un orden internacional favorable

#### Definiciones

3.1. El derecho al desarrollo, como derecho de todos los pueblos, implica un sistema multilateral de relaciones, leyes, normas, pactos y acuerdos, instituciones y estructuras de gobierno con base en la democracia y los principios de subsidiaridad, solidaridad y cooperación.

3.2. La finalidad de un sistema multilateral es propiciar un ambiente internacional favorable y garantizar relaciones que permitan a cada pueblo ejercer plenamente su derecho al desarrollo, respetando integralmente todos los derechos humanos y preservando el patrimonio común de la humanidad.

3.3. En los marcos del sistema multilateral como arriba fue definido, queda asegurado a cada pueblo el derecho de definir políticas de inserción internacional que juzgue como las más adecuadas para propiciar su propio desarrollo humano, democrático y sostenible, de acuerdo a sus identidades, necesidades y deseos.

3.4. Las relaciones comerciales y financieras internacionales, así como los acuerdos e instituciones que regulan los intercambios de bienes y servicios, transferencia de

tecnología, así como los flujos financieros en el mundo, deben fundarse en la complementariedad y en las posibilidades de fortalecimiento de desarrollo local, respetando sus especificidades y potencialidades, su medio ambiente y su cultura.

3.5. Con miras al derecho al desarrollo, cada pueblo y su gobierno tienen derecho de definir en qué condiciones las empresas transnacionales de cualquier tipo pueden participar en el desarrollo local.

### **Comentarios**

a) La construcción de un orden económico y político mundial, fundado en la democracia y en la subsidiaridad, exige acuerdos y leyes que limitan el poder unilateral de cualquier pueblo, de un Estado ante los otros pueblos y Estados, para que aseguren lo que es indispensable a todos en el planeta: la autodeterminación del propio desarrollo, la convivencia pacífica, la equidad y justicia en las relaciones internacionales, el respeto integral a los derechos humanos, la preservación de los bienes colectivos y del patrimonio común.

b) Respetando el principio de subsidiaridad, es fundamental que funcionen los pactos internacionales sobre los derechos humanos, tanto el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para esto, el fortalecimiento de una institución como el Tribunal Penal Internacional es indispensable.

c) En la misma línea, los acuerdos y protocolos internacionales que buscan la gestión colectiva del patrimonio natural, el acceso equitativo a los recursos, a su preservación para las actuales y futuras generaciones, son objeto central en la construcción de un sistema multilateral.

d) Son necesarias instituciones comerciales, financieras y políticas multilaterales fundamentalmente democráticas para regular las relaciones de poder entre diferentes Estados y pueblos y sus relaciones comerciales, financieras y tecnológicas. En la arquitectura del poder multilateral, todas las instituciones deben someterse a una Asam-

blea General de los Pueblos, la más democrática posible, con base en los tratados, convenciones, declaraciones y pactos sobre derechos humanos. Tales instituciones deben garantizar las condiciones para que ningún pueblo tenga su desarrollo comprometido por imposiciones por la fuerza militar (ocupación) o por relaciones económico-financieras (como la deuda externa), o inclusive, tenga limitada su capacidad de definir las políticas macroeconómicas y de participación democráticas que le son más adecuadas.

## **4. El derecho al desarrollo como derecho a la ciencia, la tecnología y el saber**

### **Definiciones**

4.1. En función del derecho al desarrollo, todos los pueblos tienen derecho al acceso a la ciencia, la tecnología y el saber indispensables. El otorgamiento de patentes sobre la propiedad de los descubrimientos científicos y tecnológicos no puede estar por encima del carácter de estos en cuanto bienes colectivos necesarios al desarrollo.

### **Comentarios**

a) Para garantizar condiciones de desarrollo particularmente cuando derechos los humanos están comprometidos –salud, alimentación, por ejemplo– los pueblos pueden tener acceso y usar libremente el conocimiento científico y tecnológico acumulado al respecto. El ejemplo más notorio en este momento es la producción en masa de medicamentos para el combate de la pandemia del VIH-AIDS.

## **5. El derecho al desarrollo como derecho de acceso y uso democrático y sustentable del patrimonio colectivo natural**

### **Definiciones**

5.1. Según un principio de justicia y equidad ambiental, todos los seres huma-

nos, indistintamente, tienen derecho al acceso y uso de los recursos del planeta indispensables a la vida. El uso sustentable del patrimonio colectivo natural, en cualquier parte del planeta, conservándolo para las actuales y futuras generaciones, es el deber de contrapartida de este derecho de todos los seres humanos y de su forma de organización colectiva para el desarrollo.

5.2. El agua es un bien colectivo fundamental para la vida y el desarrollo. El derecho de todos los seres humanos al agua está en el centro del derecho al desarrollo para el pleno gozo de los derechos humanos. El agua y los recursos de ríos, mares y polos son patrimonio colectivo de la humanidad, no pudiendo ser privatizados.

5.3. Todos los seres humanos, sin cualquier distinción, tienen derecho al aire puro y a una atmósfera que no afecte la calidad de su vida. El derecho de los pueblos al desarrollo implica una gestión colectiva multilateral de las emisiones de gases en la atmósfera y la adopción de patrones de calidad indispensables para la preservación del clima natural, condición de vida en el planeta.

5.4. La biodiversidad es un patrimonio colectivo de la humanidad. Es parte constitutiva del derecho al desarrollo el acceso de cada pueblo a los recursos que ofrece la biodiversidad de su territorio, desde que sean usados en una perspectiva de gestión responsable de este patrimonio colectivo de la humanidad, preservándolo para las futuras generaciones. Como derecho colectivo central al desarrollo, la biodiversidad no puede ser patentada o privatizada.

### Comentarios

a) La soberanía y la autodeterminación de los pueblos en función del propio desarrollo en lo que se refiere a la naturaleza, se limita al uso y conservación que no atente contra ella como bien colectivo de la humanidad. Nadie podrá usar el control de los recursos naturales de su territorio, indispensa-

bles a la vida, para subyugar y dominar otros pueblos.

b) El agua, la atmósfera y la biodiversidad, todas esenciales a la vida y al desarrollo, son interdependientes, teniendo su conservación y usos sustentables ligados íntimamente con la escala planetaria. Bajo ninguna hipótesis pueden ser privatizados. Su "nacionalización" sólo se puede dar a luz de regulaciones multilaterales de gestión, buscando el bien colectivo de toda la humanidad y el desarrollo de todos los pueblos.

## 6. El derecho al desarrollo como derecho a la soberanía y a la seguridad alimenticia y nutricional

### Definiciones

6.1. La soberanía y la seguridad alimenticia y nutricional son parte esencial del derecho colectivo al desarrollo. Todo pueblo tiene derecho de definir el tipo y la forma de producción, comercio y consumo de alimentos adecuados a sus necesidades y cultura alimenticia.

6.2. En su estrategia de desarrollo, cada pueblo y su Estado pueden adoptar políticas activas, independientes de condicionamientos económicos y financieros internacionales, para adecuar su estructura agraria, fortalecer la producción y la industrialización de alimentos, así como para distribuir renta y recursos necesarios a su propia soberanía y seguridad alimenticia y nutricional.

### Comentarios

La evolución de los mercados y las prácticas comerciales internacionales no están por encima de la soberanía y de la seguridad alimenticia de ningún pueblo. El uso de los alimentos como arma de sumisión es una práctica abominable. Pero también es inaceptable el *dumping* que desestabiliza mercados locales y afecta la producción con miras a la soberanía y seguridad alimenticia y nutricional local.

## 7. El derecho al desarrollo como derecho a la propia cultura

### *Definiciones*

7.1. La diversidad cultural es una base esencial para que cada pueblo tenga asegurado el derecho a su propio desarrollo. La identidad cultural es un derecho en sí mismo y una fuerza promotora de búsqueda de las condiciones colectivas de desarrollo para el pleno gozo de todos los derechos humanos por todos y todas.

7.2. El derecho a la propia cultura, como parte intrínseca del derecho al desarrollo, se expresa, por encima de todo, en el idioma usado por una comunidad lingüística como principal medio de expresión y comunicación, hablado o escrito, entre sus miembros. A través de su lengua, cada pueblo crea signos de su manera de ver y expresar lo que desea y los valores que busca preservar en su propio desarrollo. Como producción viva y relacional de significados, cada pueblo tiene derecho colectivo a usar su lengua como medio de identidad cultural y de definición de los caminos del desarrollo democrático, solidario y sustentable que persigue.

7.3. El derecho al desarrollo implica también el derecho de adaptar el modo de producción con el fin de obtener partido de la capacidad creativa de formas y estilos expresos en la artesanía y en el arte culinario de cada pueblo, respetando gustos y tradiciones que le son propios.

7.4. La literatura, la poesía, la música, la danza y la pintura, son formas fundamentales de creación del imaginario de un pueblo, de fuerza y presencia de su identidad cultural en comunidad de pueblos y naciones, de su historia y de su saber acumulado a lo largo de generaciones. Preservar y fortalecer la propia literatura y la producción poética y musical, los ritmos y estilos de la danza, las formas y colores de sus artes plásticas, es una manera de afirmar y ejercer el derecho al desarrollo.

7.5. Las artes escénicas también contribuyen, por el gesto, por la palabra y por la

representación, a organizar la conciencia colectiva, develar los valores y principios éticos de la cultura de un pueblo. Por esto, como derecho al desarrollo, todo pueblo tiene derecho a su propia forma de entretenimiento y gozo cultural y de buscar de forma autónoma formas de interacción con otras culturas en este campo, hoy transformado en industria cultural.

### *Comentarios*

a) El derecho a la propia cultura tiene como principio universal fundante la afirmación de la identidad y de la diversidad en la igualdad de sujetos de los mismos derechos humanos, sin distinciones o discriminaciones, que cabe a todos como parte de la común humanidad.

b) La identidad cultural y la afirmación de la diversidad han sido usadas como legitimadoras de fundamentalismos culturales, religiosos y políticos, negadores exactamente de la dimensión de igualdad de derechos de todos los seres humanos. El problema no está en el derecho a la identidad y a la diversidad, sino en la apropiación que los fundamentalismos hacen de tales derechos, negadores del derecho a la identidad y la diversidad de los otros. Los que precisan ser combatidos son los fundamentalismos negadores de derechos humanos y del derecho colectivo al desarrollo.

c) Como el derecho colectivo al desarrollo implica, él mismo, la diversidad y en creaciones culturales diversas, como diversa es la vida y su base natural de nuestro planeta, atenta contra él toda forma que homogenice y aplaste la diversidad. En este sentido, combatir la diversidad cultural, de formas y estilos de expresión y comunicación, de productos y significados, en nombre de la civilización y del desarrollo es, en verdad, una violación del derecho colectivo al desarrollo de cada pueblo. La multiculturalidad es la base de la multipolaridad y de un sistema multilateral favorable al desarrollo humano, democrático, solidario y sustentable, de cada pueblo y de todos los pueblos.

## Bibliografia

- ALVES, J.A.Lindgren, *A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena Sobre Direitos Humanos* (1995-1996).
- AMNESTY INTERNATIONAL, *The UN Human Rights Norms for Business: Towards Leal Accountability*, London, Amnesty International Publications, 2004.
- ARTIGAS, Carmen, *La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la Cepal. Reseña de algunas lecturas pertinentes*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/Cepal, 2003 (Serie Políticas Sociales, 72).
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS, *Declaração e Programa de Ação de Viena*, adotada em 25 de junho de 1993.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *A Violação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Impacto no Exercício dos Direitos Cívicos e Políticos*. Sd.
- HAMM, Brigitte I., "A Human Rights Approach to Development", en *Human Rights Quarterly*, 23 (2001): 1005-1031.
- MAXWELL, Simon, *Rights-based Approach to Development*, Overseas Development Institute, 1999. <http://www.odi.org.uk/publications/briefing/3-99.html>
- ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Adotada pela décima-oitava Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, junho de 1981, Nairobi, Quênia*.
- PIOVESAN, Flávia Cristina, "Direito ao Desenvolvimento", en *II Colóquio Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, Brasil, 2002.
- ROBINSON, Mary, *Civil Society Workshop on Human Rights, Sustainable Development and Environmental Protection* (Speech by Mary Robinson). World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 1 September 2002.
- SANO, Hans-Otto, Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration of Human Rights and Development, *Human Rights Quarterly*, 22 (2000): 734-752.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos*. <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura-dh.htm>
- UDOMBANA, N.J., The Third World and the Right to Development: Agenda for the Next Millennium, *Human Rights Quarterly*, 22 (2000), pp. 753-787.
- ONU – Organização da Nações Unidas
- *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.
  - *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217 A(III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948.
  - *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, General Assembly, resolution 2200 A (XXI) of 16 December, 1966.
- UNDP, United Nations Development, *Programme Integrating human rights with sustainable human development*, 1998. <http://magnet.undp.org/Docs/policy5.html>
- UNICEF, *A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What it is , and Some Changes it Will Bring*, 21 April 1998. <http://coe-dmha.org/Unicef/HPT-IntroReading01.htm>.

Aureli Argemí,  
Presidente del CIEMEN

# Diversidad, diálogo de las civilizaciones y democracia<sup>1</sup>

Aureli Argemí,



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

Como sabéis muy bien, estos días está ocurriendo una serie de acontecimientos en la república francesa que nos llevan a plantearnos muchos interrogantes que van más allá de lo que se ha llamado el tema irresoluto de la nueva inmigración. Se trata de unos hechos ilustrativos de lo que nos sugieren las palabras que encabezan el tema de este seminario: diversidad, diálogo de civilizaciones y democracia. Con la particularidad de que son unos incidentes que se producen en un país que se autoproclama, desde finales del siglo XVIII, la patria de los derechos humanos.

Algunos medios de comunicación han calificado los hechos a que me refiero de segunda versión del mayo de 1968. Porque son, de algún modo, una especie de revolución —que no acaba de serlo— que viene acompañada por una multiplicación en cadena de unos desórdenes que la mayoría de gente no querría y que nadie sabe cómo parar, ya que no hay forma de entender bien ni su sentido

<sup>1</sup> Ponencia presentada en la Asamblea del Observatorio Eurolatinoamericano de desarrollo democrático y social, Euralat., Barcelona 7-10 de noviembre de 2005.

ni su intrínquilis. En todo caso, son sucesos que cuestionan ideas fundamentales para orientar democráticamente la sociedad, ideas que parecían consolidadas y que ahora se presentan muy vacías de contenido o, por lo menos, no convincentes para muchos.

Ante la grave situación que estos hechos han provocado (hasta el punto de que el Gobierno francés ha decidido instaurar el toque de queda) hay mucha gente que se está preguntando si la mejor manera de reaccionar es la de querer resolverlo todo a base de poner en marcha la máquina de la represión. Como si los desórdenes de que estamos hablando fuesen, por así decirlo, clásicos, provocados por jóvenes descontentos, con la circunstancia de que la mayoría de ellos pertenecen a la inmigración reciente. La realidad, sin embargo, está demostrando que lo que ocurre no se corresponde con lo que afirma el Gobierno francés ni con lo que se imagina la sociedad francesa en general. En todo caso, la represión no aporta ganancia alguna, al contrario, enciende los ánimos y más bien pone en evidencia que los desórdenes que conmueven a la república francesa no son un simple ataque al orden establecido, sino la punta de lanza de una integración mal entendida y mal conducida de las personas inmigradas, y que, por lo tanto, necesita una respuesta diferente a la represiva.

Quienes están convencidos de esta incompreensión nos indican que, bien mirado, el problema no está propiamente circunscrito a la nueva inmigración, porque los sublevados de estos días no pertenecen a la primera generación de inmigrantes, sino a la segunda o tercera, personas en su mayor parte ya oficialmente francesas. Lo que los hechos revelan es que estas personas —y muchas otras que se encuentran en la primera línea del hundimiento del Estado providencia— son tratadas en muchos aspectos como si no fuesen ciudadanos de primera clase, como si tuviesen que ser objeto de discriminación, como si aún fuesen inmigrados molestos, por más que ya no tengan ni siquiera la condición de inmigrados. Aquí radica el fondo del problema.

Vistos desde este ángulo más profundo, los desórdenes de estos días demuestran, en definitiva, que ha fallado la manera de plantear y poner en marcha políticamente el sistema de valores que los adictos a la república francesa creían que le daban su razón de ser; es decir, el sistema de valores resumidos en las palabras “libertad, igualdad, fraternidad” (palabras, por cierto, asumidas también como referentes ideales por tantos regímenes occidentales llamados democráticos).

Por si fuera poco, los acontecimientos de estos días nos muestran cómo la lógica seguida por los servidores de la república francesa —y por los servidores del modelo francés del estado-nación— está conduciendo a un callejón sin salida. Son signos de contradicción ante quienes creen que sólo hay una manera de entender la igualdad, la libertad y la fraternidad, la que presenta la igualdad como el resultado de un proceso que ha llevado a la uniformidad o al uniformismo, según los criterios marcados por los poderes constituidos; la que presenta la libertad como fidelidad a un orden llamado democrático que los mismos poderes constituidos determinan, y la que presenta la fraternidad como un tejido de relaciones observadoras de unas normas prescritas para alimentar la convivencia adaptada al orden establecido, hecho a la medida de las clases dominantes.

Frente a esta concepción, nos damos cuenta de que la revuelta de los jóvenes que proceden de la nueva inmigración, a pesar de estar unida a diversas formas de discriminación en los terrenos de la educación, de la vivienda o del paro, deja filtrar planteamientos innovadores en lo que respecta a los valores mencionados que informan la democracia actual. En efecto, vienen a decir (o a repetir con estridencia) a la sociedad que el progreso de la humanidad ha llegado hasta el punto de hacernos plantear la igualdad como exponente del respeto a la diversidad, diversidad entendida como garantía de la unión entre personas distintas e iguales en dignidad, todo lo contrario de lo que es la uniformidad o el uniformismo. En esta misma dirección, el progreso de la humanidad nos lleva a plantear la libertad como exponente

de la liberación de todo aquello que imposibilita el ejercicio de los derechos que pertenecen por igual a todas las personas y a todos los pueblos. Siempre desde esta misma perspectiva, el progreso de la humanidad nos indica que la consecución de la fraternidad se obtiene a través de la práctica de la solidaridad o de la cooperación entre civilizaciones diferentes que garantice a todo el mundo, sin ninguna clase de discriminación o de injusticia, los medios para compartir los recursos y la participación en el desarrollo sostenible del conjunto de la sociedad.

Me refiero, evidentemente, a una concepción de la igualdad, la libertad y la fraternidad que tiene poco que ver con una visión restrictiva de estos valores, con una visión incapaz de asumir la diversidad en tanto que resultado de la igualdad; la libertad en tanto que resultado de la liberación, y la fraternidad en tanto que resultado del diálogo entre civilizaciones.

Creo que es a la luz del progreso de la humanidad que podemos entender, como paradigma, el problema de fondo que estos días se plantea en la república francesa y asumir, en términos de lo que podríamos definir como la nueva generación de los derechos humanos (individuales y colectivos) los retos de la globalización, que es el rasgo más característico —por las implicaciones que esta palabra conlleva— para definir nuestro momento histórico. Y, a la vez, es a la luz de este progreso que sabremos resolver justamente, con la mirada puesta en el futuro, los hechos que son noticia estos días en Francia y que lo serán, seguramente muy pronto, en otros muchos países europeos.

Así, por ejemplo, constatamos que, a partir de la justificación de que en la república francesa todos deben ser iguales (según una concepción uniformista de la igualdad), se está practicando una política de no respeto a la diferencia y, en consecuencia, se están favoreciendo actitudes antidemocráticas no sólo contra los árabes inmigrados o, más aún, si se da el caso, contra los bereberes (miembros de un pueblo marginado en sus lugares de origen), los suramericanos, o todavía más, contra los mapuches (también miembros de un pueblo

marginado en sus lugares de origen), sino que se están alimentando también posiciones contra los bretones, los corsos y tantos otros pueblos negados y perseguidos porque son, simplemente, diferentes de la idea uniformista que se ha extendido e impuesto dentro del Estado francés. Me fijo evidentemente en el Estado francés como uno de tantos Estados que siguen una política igual o parecida. Todo ello para subrayar que el descubrimiento o redescubrimiento del valor de la diferencia lleva, antes que nada, a reconocer al otro por aquello que es, a respetar la identidad de cualquier otra persona, del interlocutor que sea, como primer valor que refleja la igualdad.

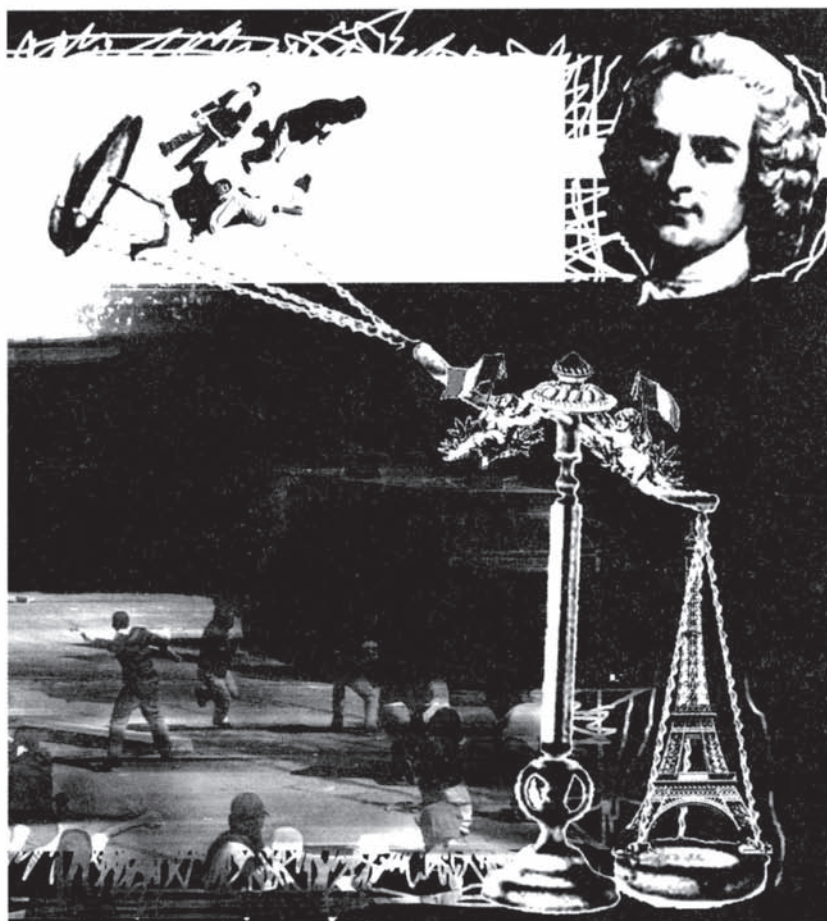
Sobre la diferencia como valor se puede construir una sociedad capaz de constituirse en igualitaria de todos sus miembros, contando con la aportación específica de cada uno de ellos, sean ciudadanos antiguos o recientes. La cohesión de la sociedad —o de las diferentes sociedades que la historia ha ido vertebrando como pueblos distintos— se va obteniendo mediante el consenso sobre aquello que ha de llegar a ser un valor común compartido. Me explico con un ejemplo: la lengua común de un pueblo como el catalán es el catalán, lengua de todos los que quieren ser catalanes, al igual que la lengua común de un pueblo como el español es el castellano, lengua de todos los que quieren ser españoles. Eso no implica que quienes posean otra lengua como propia tengan que renunciar a ella. El catalán es, en todo caso, la lengua común o la lengua de cohesión de todo el mundo que se arraiga en el territorio o ámbito en que el pueblo catalán ha nacido y se ha desarrollado, y que se ha diferenciado de los pueblos restantes, entre otras cosas, por la lengua, que es la colectiva o común de todas las personas que forman parte de este pueblo.

Análogamente, el respeto a la diferencia tendría que ser el punto de partida del diálogo constructivo de civilizaciones. El respeto a la diferencia se ha de traducir, por pura lógica, en el esfuerzo que es preciso hacer para descubrir el valor de las otras civilizaciones (o diferentes de la mía), portadoras todas ellas, en principio, de valores que las definen como tales. Porque, en la misma definición de civilización, leemos que esta palabra proviene de

la noción “civilizar”, que significa sacar a alguien del estado salvaje, hacer pasar a alguien a un estado más adelantado de cultura intelectual, social, moral, etc. Así, cualquier civilización revela un avance de la humanidad que se va configurando, como expresión más alta, en una cultura. La civilización, como decían los enciclopedistas franceses, está unida a la idea del progreso. Con todo, en la mentalidad de mucha gente perdura aún el convencimiento de que las civilizaciones tienen que ser valoradas según cánones culturales de matriz europea. Este criterio impone catalogar las civilizaciones en más o menos buenas según el grado de eficiencia que se les otorgue, el avance técnico y científico que aporten, el grado de humanismo que se les atribuya, etc.

Actualmente, la palabra civilización, en el sentido que acabo de exponer, va siendo sustituida por la palabra cultura, en la que cabe más el concepto “diálogo de culturas”, ya que todas tienen la misma dignidad y todas tienen algo que decir; de manera que, cuantas más culturas se pongan en situación de comunicación, más se enriquece la humanidad, porque las diversas culturas manifiestan las diversas maneras de ver e interpretar el mundo, a partir de sensaciones y de comportamientos significativos transmitidos a través de lenguajes específicos. Y todo ello a pesar de que la pluralidad de funciones sociales y la multiplicidad de relaciones que establecen cada una de ellas —especialmente ahora, en el marco de la globalización dentro del cual vivimos— imposibilitan las simplificaciones para diferenciar completamente una cultura de otra.

Sin embargo, el diálogo de civilizaciones o de culturas es siempre un valor positivo para el conjunto de la humanidad y, a la vez (o en primer lugar) es un valor positivo para conocer y reconocer la identidad de la comunidad o pueblo que produce la cultura. De ahí que sea tan negativa la ausencia o el rechazo de diálogo con unas culturas determinadas o, peor aún, el genocidio de culturas, sea cual sea el motivo alegado para justificar estas posiciones. Quienes creen poseer una cultura superior, cuando marginan o prohíben otras culturas, están



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

traicionando la cultura misma, son contrarios a la cultura. Esto es lo que ha ocurrido en toda la historia del colonialismo y lo que aún pasa en los Estados que, de una forma u otra, minimizan o menosprecian la o las culturas que sus gobernantes tachan de subalternas o de reductos de culturas sin futuro. En estos casos, la marginación de una cultura, la falta de diálogo, del tú a tú, denota la falta de cultura democrática de los responsables de esta situación.

Volviendo a los incidentes de Francia que he ido citando a lo largo de mi exposición, allí se ha visto bien claramente que hay no tanto un choque de civilizaciones como una falta de diálogo entre civilizaciones. Con el agravante de que la sociedad francesa se siente decepcionada ante un Estado que no la protege como esperaba (que, en cierto modo, la abandona) y los hijos de inmigrantes que quieren ser plenamente franceses se encuentran más ante un Estado penal que ante un Estado social.



Justo es decir que esta situación se reproduce, cuando menos objetivamente, en otros muchos Estados llamados de bienestar y seguidores de una democracia calificada de avanzada.

Con estas últimas palabras —una democracia avanzada— paso a tratar el tercer tema que forma parte del título del seminario: la democracia. Un tema de una gran complejidad que, evidentemente, no puedo tratar extensamente (y ni tan solo de modo sintético) en los minutos que me quedan. Haré un simple comentario a lo que podríamos llamar la definición clásica o más genérica de la palabra democracia, tomándola como referente de las aspiraciones más nobles de la sociedad humana que quiere hacer de la convivencia respetuosa de todo el mundo el eje de su existencia y que quiere vertebrar en unas organizaciones adecuadas la participación igualitaria de todo el mun-

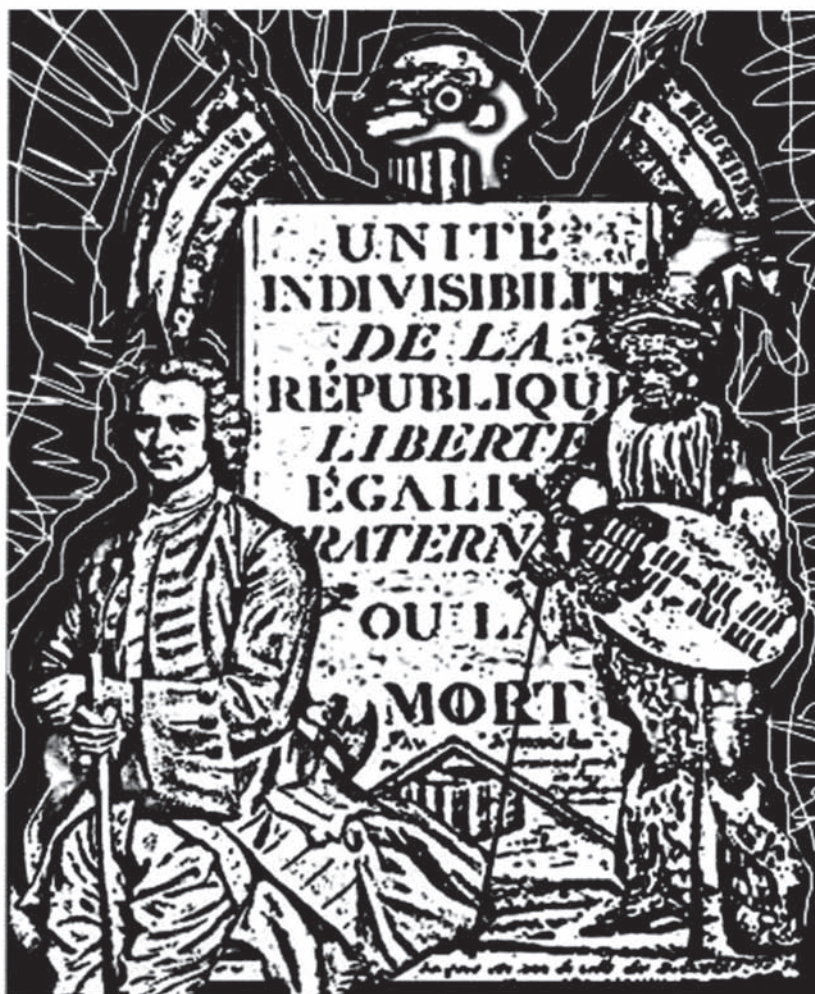
do en la gobernación de la sociedad misma. Es sobre estos principios que se sustentan conceptos como el reconocimiento del principio que toda autoridad emana del pueblo; que la soberanía es del pueblo; que cualquier sistema que lleva el nombre de democracia ha de garantizar las libertades básicas de los ciudadanos; que cada persona ha de poder participar en el gobierno y control de la gestión gubernativa; etc.

Recordado todo esto, ¿podemos decir que en el mundo existe la democracia? Creo que hoy nadie podría afirmarlo en un sentido plenamente satisfactorio. Estaríamos a medio camino y sólo podríamos hablar de ciertas aproximaciones a los ideales democráticos. En gran parte porque los puntos esenciales de la definición misma de democracia, en la práctica, no obtienen (o apenas obtienen) un aprobado. ¿Dónde existe una convivencia respetuosa de los derechos de todo el mundo? ¿Dónde hay organizaciones en que la gobernación de todos esté garantizada por la posibilidad de participación de todos los ciudadanos? ¿Dónde existe soberanía del pueblo, cuando aún nos estamos preguntando qué es un pueblo? ¿Qué sistema garantiza el desarrollo y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de todas las personas, cuando aún predomina la tesis de que los derechos colectivos no existen?

Seguramente la reflexión o el intento de responder a estas y a otras muchas preguntas relacionadas con la definición de democracia no es nada fácil de hacer. Me permito dar unas pistas: nos encontramos hoy en un mundo globalizado donde cualquier forma de democracia se encuentra mediatizada; pero también estamos en un mundo donde la información y los intercambios son más posibles que nunca, gracias sobre todo a los grandes avances de las técnicas de comunicación personal. ¿Por qué no potenciar la convivencia a través de estos nuevos medios? ¿Por qué no abrir nuevos canales de participación democrática, gracias a los medios electrónicos, que hagan posible superar el sistema democrático clásico de ir a votar cada equis años y esperar que los representantes hagan bien o mal lo que nos han prometido que harían en nues-

tro nombre? O sea, ¿por qué, utilizando a fondo estos medios electrónicos que cada vez están más al alcance de todo el mundo, no damos más la palabra a la sociedad civil, que, en definitiva, es la principal responsable y el objeto y sujeto principal de la democracia? ¿Por qué no replanteamos la cuestión de la soberanía, que, si pensamos en términos democráticos, ya no puede ser absoluta en nuestro mundo tan interdependiente? ¿Por qué no replanteamos esta soberanía —forzosamente compartida— a la luz de lo que nuestro mundo ha conocido en estos últimos años, a saber, la aparición de la llamada nueva generación de derechos humanos, donde los derechos colectivos han tomado el lugar que les corresponde? En esta línea, ¿por qué no hacemos el esfuerzo que sea necesario para definir qué es un pueblo, sujeto de los derechos colectivos por excelencia, ciertamente no identificable con las estructuras e ideologías que hasta ahora han dominado el panorama político de nuestro mundo (los Estados constituidos, cada vez más obsoletos) y que han sustituido al pueblo? ¿No posibilitaríamos así la toma de la palabra democrática a tantos pueblos hoy postergados por los Estados constituidos y tomados como objetivos de los conflictos que los mismos Estados provocan para reafirmarse?

Creo que dar una respuesta a estas preguntas es una prioridad ante tantos indicios que nos llevan a temer que la democracia esté herida de muerte en muchos lugares o esté llena de enfermedades de las cuales tanta gente se aprovecha para justificar nuevas dictaduras, para presentar soluciones de tipo mesiánico o populista o, simplemente, para reforzar los métodos represivos aplicados a los que quieren una democracia real. Creo que el único camino para hacer progresar la democracia es profundizar en los derechos, en su comprensión y en su ejercicio. Nunca la represión de los derechos o su limitación puede conducir a la convivencia democrática, es decir, a la convivencia que lleve a la paz compartida por todo el mundo.



Fotomontaje de Aristóbulo Romero

Iniciativas como el Foro Social Mundial —con sus derivados— que proponen repensar la democracia teniendo presente cómo funciona nuestro mundo, me parecen buenos síntomas para creer que hay caminos abiertos a la esperanza de que otra democracia, diferente de las que hoy no nos satisfacen, es posible. En todo caso, el Foro Social Mundial está apostando por dar la palabra a la sociedad civil y situarla en el lugar que le corresponde dentro de cualquier marco democrático. En este contexto, da preeminencia a los movimientos que persiguen la globalización, cada día más, de los derechos humanos individuales y colectivos, su difusión a través de la enseñanza universalizada y su ejercicio en todas las circunstancias que marcan la vida de cada pueblo dentro de nuestro planeta.

Visite en Internet

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

y entérese de nuestras actividades,  
proyectos, procesos de formación,  
investigaciones, documentos y  
otras publicaciones de interés.



## Centro de Documentación

### Especialización Temática

- Ciudad
- Ciudadanía
- Defensa y promoción de los Derechos Humanos
- Democracia
- Desarrollo Económico y Social
- Desplazamiento
- Espacio público
- Género
- Gestión Municipal y Urbana
- Medio Ambiente
- Participación ciudadana

### Servicio

- Consulta en Sala
- Referencia
- Búsquedas Bibliográficas a través de la Base de Datos SIBIS
- Consulta por Internet
- Servicio de fotocopias e impresión

### Horario de Atención

Lunes a Viernes de 1a 5 de la tarde.  
Carrera 4 A No. 27-62  
Barrio La Macarena

Teléfono 57 1 2822550 Ext 8  
Fax 57 1 2861299  
Bogotá, Colombia



Fundación  
Foro Nacional por Colombia

ONG  
por la  
transparencia



[www.ongporlatransparencia.org](http://www.ongporlatransparencia.org)

**Sin  
excusas 2015  
Colombia sin  
pobreza**



[www.colombiasinpobreza.org](http://www.colombiasinpobreza.org)

# **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 4A No. 27-62 Teléfonos: 2838548 - 2835982  
Fax 2861299

Correo electrónico foro@etb.net.co

## **Foro Costa Atlántica**

Blas Zubiría -Director- Barranquilla  
Calle 76 No. 47-36 piso 2,  
Teléfonos: 3603301- 3602969 foro@metrotel.net.co

## **Foro Valle del Cauca**

Marcela Restrepo Hung -Directora- Cali  
Carrera 36A No. 6-35 Teléfonos: 5141141 - 5581354  
forovalle@emcali.net.co



**Fundación Foro Nacional por Colombia**



**simple y claro**

¿Qué nos ocultan los medios, o por qué nos muestran sólo lo que nos muestran?

¿De dónde vienen y hacia dónde van las noticias?

¿Qué significan realmente para nuestras vidas?

**AHORA TU PUEDES SABER  
DE QUE SE TRATA.**

Todos los viernes, a partir de las 7:30 A.M.  
tres horas de información vital, en las emisoras de la Red Dorada Satelital.

Emisora Mariana de Bogotá - Bogotá **1.400 A.M.**

Emisora Ecos de Pasto - Pasto **740 A.M.**

Emisora La Cometa - San Gil, Santander **107.2 F.M.**

Emisora La Estación - Pamplona, Nte. de Santander **107.2 F.M.**



**simple y claro**