

Revista Foro

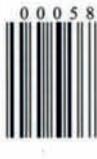
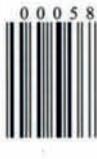
Bogotá, D. C. - Colombia

No. 58

Agosto de 2006

Valor \$10.000

La reelección de Uribe ¿Pesadilla sin fin II?



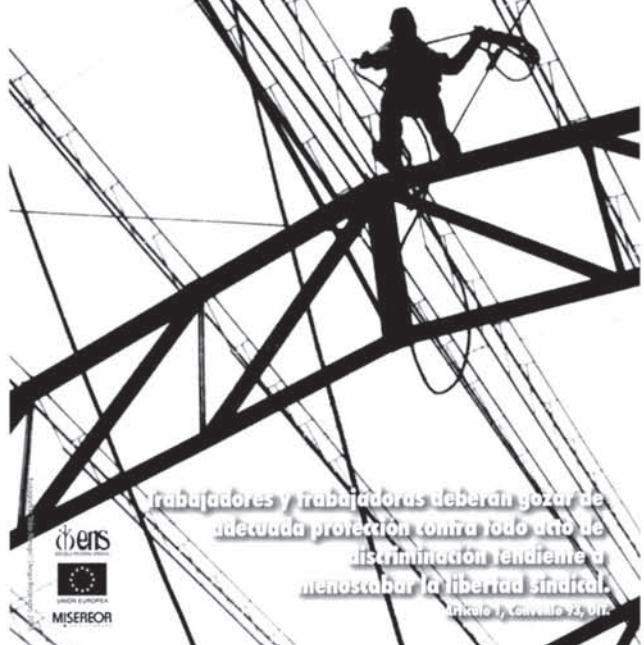
Visite en Internet

www.foro.org.co

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

LIBERTAD SINDICAL

DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL



Trabajadores y trabajadoras deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical.

Artículo 1, Convenio 92, OIT.

A large black and white photograph showing two workers in a construction setting. One worker is in the foreground, leaning forward with their head down, wearing a dark shirt with 'F2X ASB' on it. Another worker is visible behind them, holding a long wooden pole. The background shows other workers and a wall with various posters and text.

Libertad Sindical DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Diario

La tejedora de sueños

Viejos

Poesía

El secreto

Modo Venus

UNION EUROPEA MISEREOR

Trabajadores y trabajadoras, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir los sindicatos que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellos.

Artículo 2, Convenio 87, OIT.

UNION EUROPEA MISEREOR



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 58 \$ 10.000 Agosto de 2006

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 Rosenthal (Chile), Gustavo Riofrío,
Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Carlos Jiménez (España), Cándido Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, María Fernanda Quintana, Diogenes Rosero Durango.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Distribución y suscripciones

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

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

2 Los quince años de la Constitución y su contrarreforma

La reelección de Uribe: ¿Pesadilla sin fin (II)?

5 Colombia bajo el segundo mandato de Uribe

Pedro Santana Rodríguez

14 Entre la reelección y el paramilitarismo

Antonio Sanguino Páez y Laura Bonilla Pinilla

19 Reforma Política y elecciones parlamentarias

Clara Rocío Rodríguez Pico

29 ¿Aparición de nuevas fuerzas o repliegue del bipartidismo?

Gabriel Bustamante Peña

37 El Polo Democrático Alternativo: el reto de forjar un proyecto de oposición democrática y civilista

Álvaro Villarraga

55 Medios y malabarismos electorales

Ana María Miralles Castellanos

62 La autonomía de la Corte Constitucional y la separación de poderes

Eduardo Cifuentes Muñoz

65 ¿Descentralizar o recentralizar?

Fabio E. Velásquez C.

Derecho y Sociedad

80 Constitución del 91: Algunos retos pendientes en la justicia y en la formación de los abogados

Francisco Taborda Ocampo

Economía y Sociedad

89 Crecimiento propobre: condición para reducción de la pobreza y mejora en la equidad

Jorge Bernal Medina

Ideología y Sociedad

99 ¿Por qué política?

Francisco de Oliveira

Política Internacional

107 ¿Reformar las Naciones Unidas?

Danilo Zolo



Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



Editorial

Los quince años de la Constitución y su contrarreforma

Hay que recordar, así sea someramente, el ambiente que se vivía en 1991. Habían sido asesinados tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro Leon Gómez. El narcoterrorismo azotaba a nuestras ciudades con bombas en las principales ciudades del país. Quienes cayeron fueron en su inmensa mayoría integrantes de la población civil y muchos policías humildes. Dirigentes e hijos de la élite económica y política fueron secuestrados, la nación vivía además un proceso de negociación entre la insurgencia y el gobierno del presidente Virgilio Barco. El M-19 negociaba pero al mismo tiempo resentía el asesinato de su máximo dirigente Carlos Pizarro. También negociaban el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Movimiento Quintín Lame y el PRT.

Los jóvenes, de manera autónoma, construyeron a campo traviesa un movimiento que se concretó en la propuesta de la séptima papeleta. La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente fue la salida para que se ocupara de consensuar un nuevo pacto político entre los colombianos y colombianas. Un decreto de estado de sitio sirvió para convocar la Asamblea Constitucional. Una Corte Suprema de Justicia audaz dio vía libre a la convocatoria de esta Asamblea y así, mediante sufragio universal, en diciembre de 1990 se eligió una Asamblea en la cual se vieron reflejadas la diversidad y el pluralismo político. Ningún sector ganó las mayorías, lo cual obligó a negociaciones y a la búsqueda del consenso. El resultado final, como se ha señalado en estas mismas páginas en múltiples ocasiones, fue una Carta moderna, democrática, en la cual se combinaron formas de democracia directa con las formas clásicas de la democracia representativa, dando lugar a una democracia participativa. En nuestra historia republicana fue la primera vez que el pueblo a través de mesas de trabajo, de debates con los constituyentes, participó de manera activa en el diseño de un pacto para refundar las instituciones público-estatales.

Hay que resaltar el hecho de que en la decisión de adoptar una nueva Constitución Política que tuviera como base la soberanía popular, la participación ciudadana en sí misma fue novedosa y revolucionaria. Colombia no había tenido una Carta Política que fuese el resultado de la decisión democrática de los ciudadanos; la Carta Política de 1886 excluyó a los liberales radicales, fue aprobada por una Constituyente de bolsillo y sólo fue ratificada por los concejos municipales, que dicho sea de paso, habían excluido a los partidarios del Olimpo Radical. Quizás la fragilidad de la democracia en Colombia, sus límites y la debilidad de la cultura política democrática, tenga como una de sus razones la ausencia de la participación ciudadana en la creación del régimen político y de las instituciones estatales.

La Constitución de 1991 fue el producto de una convocatoria democrática que involucró al país. Durante cerca de un año se deliberó ampliamente sobre el nuevo ordenamiento jurídico y sobre las instituciones que deberían conformar el Estado renovado, refundado. En términos generales podemos afirmar que el resultado fue la adopción de una Carta Política democrática, moderna, participativa, con reconocimiento de la diversidad, de la multiculturalidad y de la existencia de sub culturas regionales.

Es verdad que la Constituyente no abordó temas y problemas que debilitaron su implante en la sociedad. La Constituyente no abordó el tema de la reforma social, ni el de la irritante inequidad y concentración del ingreso, dejó incólumes los poderes terratenientes y no abordó la necesaria reforma agraria, sin la cual no saldremos de ninguna manera del problema de los cultivos de uso ilícito y del fenómeno del narcotráfico con su maquinaria de guerra. Tampoco tocó el tema de las Fuerzas Armadas y su infiltración por parte de poderes mafiosos y sus nexos con los grupos paramilitares. La reforma del fuero militar y de la justicia penal militar fueron vacíos notorios, como también las grandes facilidades que se dieron a las privatizaciones y en general a la economía de mercado. Pero aun con esos grandes lunares y con la ausencia de una reforma política que favoreciera los proyectos políticos colectivos manteniendo el necesario pluralismo, aún con estos vacíos y equivocaciones, la de 1991 es una Carta que en lo fundamental dota a los colombianos y colombianas de una institucionalidad democrática con instrumentos y mecanismos para salir de estos problemas si en realidad los actores sociales y políticos tuvieran voluntad para encarar y resolver aquellos que amenazan a nuestro país y a nuestra sociedad.

El hilo conductor de la Carta de 1991 es la participación ciudadana en sus distintos niveles: ampliación de la participación política en el nivel municipal y departamental, en donde se aprobó la elección popular de los gobernadores departamentales; espacios de participación ciudadana en las entidades territoriales (en los planes de desarrollo), pero también en la educación, en la salud, en el sector rural, etc.

La Carta Política adopta además un amplio catálogo de derechos de la ciudadanía y entrega a los ciudadanos mecanismos para su reclamación dentro de los cuales la acción de tutela fue el más revolucionario y el mejor reglamentado. De ello dan cuenta 1.4 millones de acciones interpuestas por los ciudadanos y ciudadanas a lo largo de estos quince años. Sus parientes, las acciones populares y de cumplimiento, fueron muy mal reglamentadas por el Congreso y por ello no lograron lo que el constituyente se propuso. En materia territorial hay que destacar la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Más recursos y funciones a municipios y departamentos y reconocimiento jurídico para las comunidades indígenas, fueron logros del constituyente que marcaron una nueva fase en nuestro devenir histórico como pueblo y como nación. Un acierto igualmente notorio en proclamar la división de poderes fue la creación de la Corte Constitucional, que durante estos quince años ha reivindicado la vigencia material de los derechos humanos y su independencia en la interpretación de la Carta.

Otros organismos como la Fiscalía General de la Nación y el propio Congreso de la República se mantienen, pero aún no dan los frutos que el constituyente proyectó para enfrentar la crisis judicial o la división de poderes.

Sin embargo, hay que anotar que la marcha de la Constitución ha tenido serios problemas y ahora enfrenta retos muy grandes por lo que representa el proyecto del reelecto presidente Álvaro Uribe Vélez. En los últimos años se han pretendido múltiples reformas: los treinta artículos que contenía el proyecto de reforma de Samper, la reforma de Pastrana del año 2001, que recortó las transferencias en aproximadamente 10 billones de pesos y los múltiples intentos de contrarreforma del gobierno de Uribe a través del referendo, son intentos que pretenden regresarnos al viejo orden en que los ciudadanos y ciudadanas no son el centro de la democracia sino apenas un accesorio que a veces incomoda con sus protestas y sus reclamos.

El proyecto de Uribe es regresivo, pues ha puesto en marcha el quebrantamiento de la independencia del Tribunal Constitucional con la estrategia de nominar y hacer elegir por el Senado de la República, candidatos a magistrados, como el recién electo Dr. Nilson Pinilla,

cuyo programa es negar la esencia de este organismo. Debemos recordar que en la campaña para hacerse elegir por el Senado el hoy magistrado Pinilla manifestó que iría a la Corte Constitucional a oponerse a la tutela contra sentencias judiciales, con lo cual obviamente minará el poder de la Corte Constitucional como tribunal de cierre, como máximo organismo de la rama judicial; también propuso que la Corte Constitucional debería consultar previamente al Ejecutivo cuanto sus decisiones judiciales conlleven gasto público; la Corte según él, no tiene facultad para examinar el decreto que aprueba los estados de excepción, sólo está facultada para examinar si el decreto está formalmente bien adoptado, es decir, si cuenta con la firma del presidente y sus ministros, y finalmente señaló que la Corte debería limitarse, en el examen de las reformas constitucionales, a los vicios de trámite en su paso por el Congreso. El gran peligro que queremos advertir hoy, es el de que todos estos organismos pueden ser completamente distorsionados cuando los criterios para su elección son contrarios al contenido de independencia y a las funciones de estos organismos. Si la lógica de elección de los nuevos magistrados es la misma con la que se eligió al magistrado Pinilla la Corte será controlada por el Ejecutivo, vale decir, por el presidente de la república, en el año 2008, en que se elige mayoritariamente por parte del Senado de la República.

La reelección inmediata distorsiona de fondo la Constitución de 1991, puesto que las mayorías durante ocho años lograrán tomar organismos claves como la Corte Constitucional, la Contraloría General de la Repùblica, la Junta Directiva del Banco de la Repùblica, la Comisión Nacional de Televisión, la Fiscalía General, La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Nacional Electoral y por ende la Registraduría Nacional del Estado Civil. La figura de la reelección inmediata lesiona profundamente la estructura, el arquitrabe, es decir, la lógica interna de la Carta Política. Eso ya se está viendo.

El presidente Uribe quiere recortar el alcance de la acción de tutela. Esto lo reafirmó el día 4 de julio en el acto conmemorativo de los quince años de la Constitución, en donde dijo que la tutela contra sentencias debería ser regulada de común acuerdo entre las Cortes para evitar el llamado choque de trenes. Sus ministros en este primer gobierno, y sobre todo el ex ministro Fernando Londoño Hoyos, proclamó que la Corte Constitucional no tenía atribuciones para examinar los hechos sobrevivientes que motivan al Ejecutivo para decretar los estados de excepción. No tenemos asegurado entonces que no regresemos a la práctica de gobernar bajo decreto con la complicidad del Congreso de la Repùblica.

Un segundo anuncio fue la reforma al sistema de transferencias, por medio de la cual el Gobierno pretende disminuir aquellas con destino a la salud y la educación que la Constitución Política ordena que sean entregadas a departamentos y municipios. El propio presidente lo dijo en el mismo evento. Hay que reducir el déficit del 5% del Gobierno Central reduciendo las transferencias aun mucho más allá de los 10 billones de pesos que perdieron los entes territoriales con la reforma constitucional del año 2001. El presidente anuncia un nuevo recorte centralista en contra del gasto en educación y salud, es decir, el gasto social. Las entidades territoriales, hay que decirlo, han superado la crisis de sus finanzas y por segundo año consecutivo han liquidado un superávit superior al 1% del producto interno bruto.

Esto nos lleva a afirmar que aspectos fundamentales de la Constitución están en serio riesgo, y es por ello que en este quince aniversario queremos llamar a los demócratas, a las organizaciones sociales, a los partidos políticos sin distingo, a levantar un gran movimiento social de defensa de la Constitución; de las transferencias para educación y salud, de la tutela, de la Corte Constitucional.

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía
Director Revista Foro

Colombia bajo el segundo mandato de Uribe

Pedro Santana
Rodríguez

El domingo 28 de mayo el presidente Álvaro Uribe Vélez fue reelegido con una votación del 62% de un total de cerca de 12 millones de votos, en medio de una tasa de abstención del 55%. Uribe había promovido su propia reelección en el Congreso de la República en medio de escándalos por la compra de votos para su aprobación. Fueron, en su momento, famosas la ausencia del representante conservador Teodolindo Avendaño a la Comisión Primera de la Cámara y el cambio del voto de la representante Yidis Medina, quien en las vísperas había anunciado su oposición a la reelección. Con la ausencia de Teodolindo Avendaño y el cambio de voto de Yidis Medina, la reelección fue aprobada en el Congreso de la República. En medio de muchas demandas la Corte Constitucional encontró que la reelección no modificaba estructuralmente la carta política de 1991 y le dio vía libre, declarando también parcial-



mente constitucional una ley de garantías electorales que trataba en teoría de equilibrar la competencia entre el presidente candidato y sus opositores en la carrera por la Presidencia de la República, en un país con un régimen presidencialista.

El primer hecho político a destacar de la jornada del 28 de mayo es el triunfo de Álvaro Uribe Vélez, con una votación de 7.363.421 votos, contabilizadas más del 98% del total de mesas de votación, que corresponden al 62% del total de los votos emitidos durante dicho día. Ello nos proyecta necesariamente a un examen prospectivo so-

bre lo que podrá ocurrir durante los próximos cuatro años del mandato renovado del presidente Uribe.

Un segundo hecho político lo protagonizó la izquierda democrática. El candidato Carlos Gaviria Díaz ocupó el segundo lugar, con una votación un poco superior al 22%, 2.609.412 votos, convirtiéndose su partido, el Polo Democrático Alternativo, en la segunda fuerza política del país, y de paso profundizando un esquema político de gobierno-oposición.

Un tercer hecho lo constituyó el desplazamiento del Partido Liberal, fuerza tradicionalmente mayoritaria en Colombia, que apenas ocupó el tercer lugar en la votación. Horacio Serpa, quien se presentaba por tercera ocasión a la Presidencia de la República apenas obtuvo el 11,84% del total de los votos. Las candidaturas independientes e individualistas como la de Antanas Mockus no lograron sobreaguar. Esto último sería una manifestación de que la época de los candidatos carismáticos y mediáticos, muy en boga en Colombia durante los últimos años, tendrían ahora serias dificultades para hacer realidad sus aspiraciones por cuenta de una reforma política que estimula a los candidatos de agrupaciones políticas y de proyectos colectivos.

Las razones del triunfo de Uribe

El presidente candidato contó con todos los factores a su favor para ganar. En primer término el peso de la maquina estatal, que en Colombia produce siempre un buen número de votos, que los especialistas calculan en aproximadamente el 50% del total de la votación, que proviene directamente de la burocracia pública y del uso del erario. El gobierno de Uribe no fue ajeno al reparto burocrático y al incremento de la inversión pública con fines electorales.

Un segundo factor lo constituyó el sólido respaldo de los grupos económicos y financieros, para quienes Uribe ha gobernado principalmente. No debemos olvidar que en su gobierno el sector financiero y los mono-

polios han multiplicado sus utilidades. Para muestra un botón: durante el año 2004 los grandes conglomerados financieros liquideron utilidades por 3,5 billones de pesos y el año pasado obtuvieron utilidades por 5,3 billones de pesos, mientras que los trabajadores especialmente del sector servicios, vieron disminuidos sus ingresos en aproximadamente un 20% como producto de una reforma laboral que acabó con el pago triple de las horas nocturnas y de los dominicales. El respaldo de los sectores monopólicos y de las transnacionales a Uribe no se hizo esperar. Los medios de comunicación, en una abierta transgresión a la Ley de garantías electorales favorecieron a su candidato cubriendo hasta la exageración su campaña presidencial.¹

El tímido anuncio del Presidente del Consejo Nacional Electoral, Guillermo Mejía, de que en cumplimiento de la ley los medios de comunicación debían reportar a este Consejo los tiempos y los horarios de cubrimiento, con el propósito de garantizar un sano equilibrio en el cubrimiento de las campañas de todos los candidatos, desató la santa ira de los dueños y de algunos de los periodistas más influyentes en el país, quienes señala-

1. La Misión de Observación Electoral, MOE, denunció hechos concretos que fueron admitidos por la Comisión Nacional de Televisión en la cual hoy dominan las corrientes afectas al Presidente Uribe, una espuria mayoría de tres contra dos comisionados. Sin embargo es tal la evidencia que mostró la MOE que esta Comisión abrió investigación administrativa contra el canal de Televisión RCN (un graffiti lo llama Radio Casa de Nariño) porque durante el fin de semana del cierre de campaña, esto es, entre el 19 y el 21 de mayo de 2006 este canal dedicó el 76.42% del total del tiempo dedicado a las campañas a cubrir la campaña del candidato presidente. A las restantes cinco campañas apenas se les dedicó el 23.58%. Pero además este mismo canal emitió gratuitamente 61 segundos de propaganda electoral el día 21 de mayo en la transmisión en directo del partido Atlético Nacional Vs América de Cali con rating del 21.4%. siendo el más alto rating durante las horas en que se trasmitió en directo dicho partido. Ver Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral, mayo 28 de 2006. Memorando del Comisionado Eduardo Noriega de la Hoz dirigido a los restantes miembros de la Comisión Nacional de Televisión. Mayo 26 de 2006.

ron que este anuncio era una abierta violación a la libertad de prensa y que no estaban dispuestos a acatarla. El débil anuncio fue seguido de un silencio sepulcral. Resultado: los medios incumplieron con la ley y no hubo Procuraduría ni Consejo Nacional Electoral ni Comisión Nacional de Televisión que la hicieran cumplir. El fallo de la Corte Constitucional no se acató. Los medios juraron y perjuraron que aplicarían rigurosamente una autorregulación, la cual en efecto se aplicó, pero, a favor del candidato presidente. Es claro entonces que hubo desequilibrio informativo tanto en los medios radiales como televisivos y que en materia económica tampoco operaron mecanismos reales de control sobre las cuentas de las campañas.

Al margen de esta situación de abierto respaldo de los conglomerados económicos y financieros, y del evidente y probado desequilibrio informativo a favor del candidato presidente, hay que agregar factores políticos y sociales que llevaron a la victoria de Álvaro Uribe Vélez en la reciente contienda electoral. El primer factor tiene que ver con la sintonía de Uribe con la mayoría de los votantes que, como hemos dicho, apenas representan el 45% del censo electoral, con el rechazo a la guerrilla y principalmente a las FARC. La política de Seguridad Democrática, que en realidad es una política autoritaria pues pone por encima los intereses del Estado a las libertades de los ciudadanos, sigue gozando de apoyo y de popularidad así sus resultados sean inferiores a lo que creen los ciudadanos. El tono firme de no ceder terreno a las guerrillas y resultados a medias en disminución de los índices de violencia y de los asesinatos, han proyectado niveles de seguridad que sin ser reales sí proyectan una sensación de que



el país está mejor hoy que hace cuatro años, cuando asumió Uribe su primer mandato. A ello hay que agregar la imagen "paterna" que proyecta Uribe y su facilidad de comunicación con la población a través de los grandes medios de comunicación por su estilo directo y populista en el trato mediático con los ciudadanos.

Un segundo factor es que Uribe ha logrado rodearse de los barones electorales tradicionales, que lo apoyan a cambio de participación en el gobierno. La derrota liberal se debe a que los principales caciques de este partido lo han abandonado y configurado coaliciones electorales que llaman partidos y que rodean al presidente. Estas figuras tradicionales del liberalismo se encuentran agrupadas principalmente en Cambio Radical y Partido de la U y en menor proporción en Convergencia Ciudadana

y Alas Equipo Colombia. También Uribe ha logrado el concurso y el apoyo de los caciques conservadores. Todos ellos aportaron su caudal electoral a la empresa reelecciónista. Es una suerte de Frente Nacional con los sectores más tradicionalistas y conservadores de la política colombiana.

Al segundo factor se agrega un importante voto de opinión del propio candidato-presidente Uribe. Este voto de opinión es propio y se debe a la simpatía de un sector del electorado que cree que él lo hace bien y que se requiere de mano dura frente a la guerrilla, así manifieste su desacuerdo con las líneas básicas y fundamentales de su política pública social: en materia de empleo, de vivienda, de ingresos, etc. El factor que influyó, ante todo y por sobre todo en la decisión del electorado, fue la creencia en que los niveles de seguridad deben ser consolidados. También contribuyó a esta votación el cre-

cimiento de la economía, que fue del 4,3% del PIB en el año 2004 y del 5,3% en el año 2005. Es cierto que este crecimiento es menor que el que registran otros países de América Latina, y que se debe principalmente a factores externos ampliamente favorables como los elevados precios del petróleo, los buenos precios del café y de las flores, así como de las bajas tasas de interés en los Estados Unidos, pero, la sensación después de más de cinco años de bajas tasas de crecimiento e incluso de un decrecimiento a finales de los años noventa, la sensación que transmiten los medios de comunicación es que los niveles de crecimiento son sostenibles y se deben a las políticas de Seguridad Democrática.

Estas políticas han tenido frente a la opinión pública una aceptación con pocos niveles de análisis y a ello tampoco contribuyó el debate electoral. Es verdad que como consecuencia del aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Armadas y de Policía así como del incremento en los gastos dedicados a la seguridad, se muestran algunos resultados parciales: repliegue de las guerrillas, negociación con los grupos paramilitares que redujo enormemente las tasas de homicidios en las grandes ciudades y en zonas rurales, disminución de asesinatos de sindicalistas y periodistas, y recuperación de las carreteras principales, de donde se han alejado a las guerrillas que antes con facilidad realizaban retenes y secuestros. En general, como ya indicamos, estas realidades sobreestimadas por los grandes medios de comunicación proyectan una imagen de recuperación de la tranquilidad pública.

Un tercer factor que explica su triunfo tiene que ver con la incapacidad tanto de la oposición, como de todos sus competidores, de presentar alternativas ciertas y claras, que generaran confianza, sobre todo en materia de seguridad física y social, la llamada seguridad democrática, a los colombianos y colombianas. Esta incapacidad se tradujo en que fue imposible para la oposición la movilización de la franja abstencionista que no toma parte en las decisiones públicas. Una de las principales decisiones públicas es precisamente la elección del presidente de la república.

Cambios formales y continuismo

El segundo período de Uribe ha comenzado desde ya. El primer cambio visible es el que se relaciona con las transformaciones en la relación del gobierno con los partidos y grupos que apoyan su gestión. El nombramiento del nuevo gabinete así lo demuestra. Durante sus primeros cuatro años Uribe mantuvo siempre un pulso con los parlamentarios que lo apoyaron. El gabinete era uribista, es decir, trataba de representar el espectro político que lo respaldaba, pero en últimas los nombramientos correspondieron siempre a su círculo de cercanos o personajes que él estimaba que podían representar un aporte a su administración. Ello explica por qué dio tanto peso a funcionarios que trabajaron con Enrique Peñalosa en la Alcaldía de Bogotá.

El gabinete recién anunciado muestra ahora un mayor poder de los partidos uribistas en el gobierno y concretamente de los partidos de Unidad Nacional, Cambio Radical y Partido Conservador. Esto explica el nombramiento de Juan Manuel Santos en el Ministerio de la Defensa, Carlos Holguín Sardi en el Ministerio del Interior y Juan Lozano en el Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda. Con este último nombramiento Uribe prepara la campaña a favor de Peñalosa para la Alcaldía de Bogotá. Todos los partidos uribistas fueron debidamente compensados en la burocracia pública: embajadores de Alas Equipo Colombia (Luis Alfredo Ramos en Venezuela), para Cambio Radical la embajada ante Naciones Unidas de Claudia Blum, etc.etc.

Sin embargo los cambios, a nuestro juicio, en los asuntos estructurales son más formales que reales. No se vislumbran cambios en el modelo económicos ni político, por el contrario, se ha puesto en marcha la maquinaria uribista para tomar el conjunto de los organismos del Estado.

Se ha nombrado a un Magistrado en la Corte Constitucional, Nilson Pinilla Pinilla, cuyo programa para ganar el favor del uribismo fue el siguiente: (1) oposición a la tutela contra sentencias judiciales, esto es,

minar el control y el poder de la Corte Constitucional ya que a través de este mecanismo mantiene la supremacía en el poder judicial, y además protege los derechos humanos fundamentales contra las arbitrariedades de las altas Cortes. El número de sentencias en que la Corte Constitucional ha echado abajo fallos del Consejo de Estado y de la Corte Suprema es ínfimo, apenas representa un 0,0039% (49 sentencias) del total de sentencias proferidas en materia de tutela; (2) consulta previa de la Corte al gobierno cuando sus fallos conlleven gasto público; (3) no examen de los contenidos materiales que llevan al gobierno a decretar los estados de excepción; (4) limitar la intervención de la Corte Constitucional al control de los vicios en el trámite de las reformas constitucionales por el Congreso de la República.

Esto es extremadamente grave en Colombia, en donde tenemos un régimen excesivamente presidencialista y una muy débil división de poderes. El único organismo que ha ejercido plenamente la independencia del poder judicial es la Corte Constitucional, a lo largo de los últimos quince años. Esta división de poderes está amenazada. La estrategia de Uribe es la que ya aplicó con éxito en el caso de la Defensoría del Pueblo. Se trata de garantizar la elección de candidatos afectos al proyecto uribista. Nilson Pinilla representa este planteamiento y esta postura política. La Corte puede caer irremediablemente en el año 2008, cuando se elijan la mayor parte de sus integrantes. El próximo año Uribe tiene el derecho de postular un candidato para reemplazar a Álvaro Tafur Galvis, quien termina su período.

La toma de la Contraloría General de la República se ha realizado después de un duro enfrentamiento entre el Partido de la U y Cambio Radical. El gobierno intervino e impuso su disciplina de perros entre los partidos uribistas, logrando el nombramiento de Julio Cesar Turbay.

En el ultimo semestre de este año vendrá la toma del Consejo Nacional Electoral, aunque ya el uribismo cuenta con mayorías



en el Consejo que está terminando su período. En efecto, el nuevo Consejo Nacional Electoral será elegido por el Congreso de la República, con lo cual se vuelve atrás en la medida en que este Consejo es la máxima autoridad electoral, una de cuyas misiones es justamente la de vigilar y eventualmente castigar a los partidos. Esto es un contrasentido y significa el regreso al bipartidismo del pasado. La Comisión Nacional de Televisión ha sido tomada, como ya indicamos, y la Fiscalía General de la Nación está encabezada por un ex viceministro de Justicia del gobierno, el Fiscal General Mario Iguarán.

El presidente se muestra más pragmático en el reparto del poder favoreciendo a sus aliados, pero, al mismo tiempo, el modelo muestra sus fragilidades. Son seis los agrupamientos, llamados pomposamente par-

tidos políticos los que apoyan su gestión, pero entre ellos hay muchas diferencias. No existen acuerdos programáticos sólidos y la disciplina de acatamiento a las orientaciones de Uribe no está garantizada por la naturaleza misma de estos agrupamientos. Se trata en realidad de coaliciones electorales sin estatutos y con jerarquías que obedecen más a acuerdos burocráticos y de conveniencias electorales que a reales acuerdos de Estado y de propósitos. Allí estará una de las principales debilidades que seguramente se manifestarán con mayor agudeza en la segunda mitad de su período, cuando Uribe tenga que definir si intenta un tercero, con lo cual la coalición puede "explotar" por tocar intereses de algunos de los jefes uribistas que tienen reales aspiraciones presidenciales.² Tímida al comienzo, pero ahora más abiertamente, los más cercanos a Álvaro Uribe comienzan a moverse alrededor de la propuesta de abandonar el presidencialismo y adoptar el régimen parlamentario, con lo cual estarían buscando la continuidad de Uribe aun después del 2010.

La agenda inevitable

El gobierno de Uribe en el segundo período enfrenta problemas cruciales que deberá sortear: en materia económica son principalmente dos sus retos: profundizar la internacionalización de la economía colombiana con la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y al mismo tiempo, tratar de preservar los niveles de intercambio comercial con la Comunidad Andina de Naciones, que representan un poco más del 20% del total de las exportaciones colombianas (en el año 2005 y sobre un total de exportaciones FOB intracomunitarias de 9.072 millones de dólares, Colombia logró exportaciones a los países miembros por 4.166 millones de dólares. El total de las exportaciones de Colombia en el año 2005, fue de 20.885 millones de dólares). Este intercambio se ha puesto en peligro en parte por la manera como Uribe negoció el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, de manera unilateral y sin medir las consecuencias que tendría, sobre

todo en las relaciones comerciales con sus aliados y socios de la Comunidad Andina de Naciones y en particular con Venezuela. Hay que anotar que una disminución del intercambio intracomunitario afectará principalmente la industria manufacturera, puesto que Colombia exporta principalmente productos industriales a estos mercados.

La probación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos es otro de los retos de Uribe. Este tratado hasta donde se conoce, sólo beneficiará a los sectores más ligados al mercado internacional y castigará principalmente a los sectores más dedicados al mercado interior y sobre todo a sectores agrícolas, ganaderos, manufactureros, y encarecerá productos básicos como los medicamentos. La aprobación en el Congreso tendrá oposición del liberalismo y del Polo Democrático Alternativo, que no lograrán detenerlo, y en la Corte Constitucional puede encontrar tropiezos si entra en vigor antes de marzo de 2007, cuando nuevamente el Presidente puede ternar otro de sus partidarios para que ingrese a la Corte Constitucional. En términos generales se da por descontado que el tratado será aprobado.

Un segundo tema en materia económica tiene que ver con la disminución del déficit fiscal, que está directamente relacionado con los altos niveles que representa el servicio a la deuda externa e interna. En este año representa el 39% del total de los ingresos corrientes del Estado. Ante este panorama Uribe presentó en la campaña electoral unas propuestas que

2. El domingo 27 de junio, el denador Germán Vargas Lleras anunció sus críticas al Partido de la U que lidera Juan Manuel Santos, acusándolo entre otras cosas de clientelismo desmesurado. Anunció incluso su intención de regresar al Partido Liberal si este abandonaba su férrea crítica al gobierno de Uribe. Desde entonces se han sucedido debates y discusiones que muestran lo que aquí se señala: la ausencia de acuerdos programáticos, la falta de partidos sólidos. El mismo senador en esta entrevista con Yamit Amad señala que el llamado Partido Cambio Radical es un agrupamiento transitorio, *El Tiempo*, junio 27 de 2006.

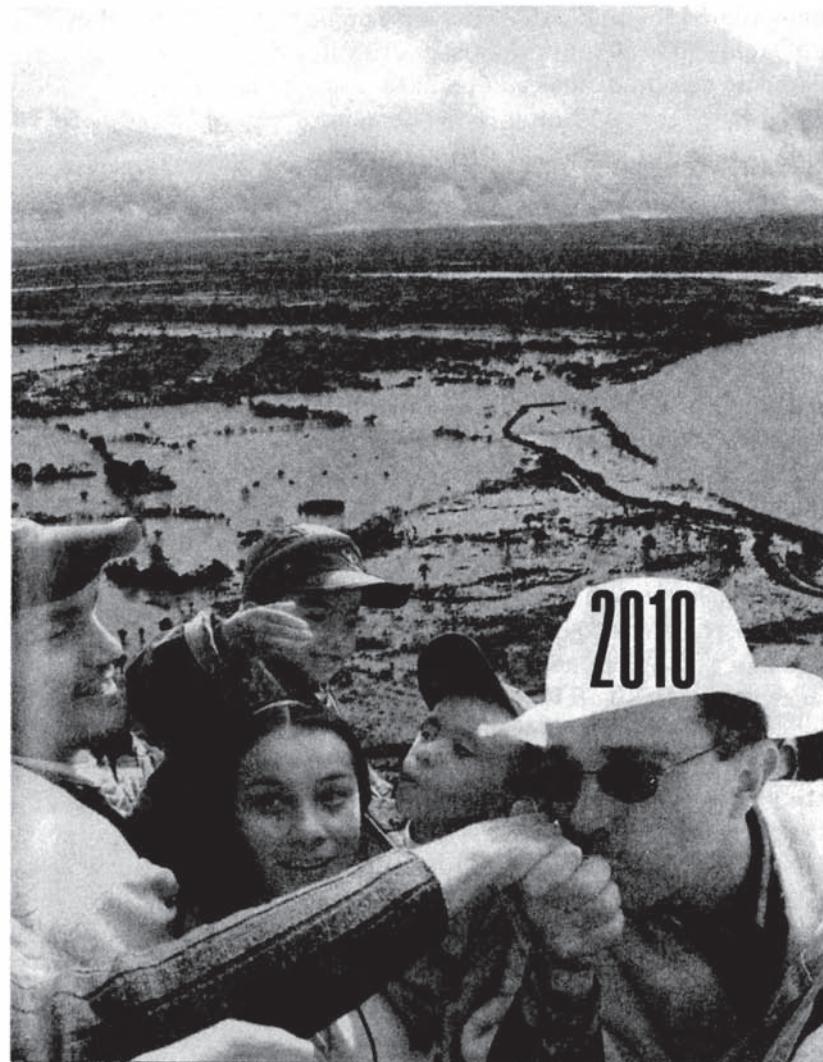
no mejorarán sustancialmente las finanzas públicas: mantuvo la propuesta de rebajar el impuesto sobre la renta de las empresas, que actualmente se encuentra en 38,5%, a un 28,5% con el argumento que las empresas colombianas tienen una tarifa tributaria más alta que la de sus competidoras en América Latina (el proyecto, recientemente dado a conocer a la opinión pública, propone bajar el impuesto de renta al 32%, la exención a las rentas laborales desaparece y se extiende el Impuesto al Valor Agregado al 70% de la canasta familiar). El otro componente consiste en disminuir las transferencias a las entidades territoriales y eventualmente, como lo ha denunciado el alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, intentar una reforma constitucional para tratar de que el impuesto de industria y comercio no vaya a los municipios sino al gobierno central.

Al mismo tiempo, el gobierno mantiene una política de disminución de los ingresos reales de los trabajadores. La creencia que mantiene el equipo neoliberal de su administración es que la competitividad de la economía colombiana sólo es posible sobre la existencia de salarios bajos. Así pues, le queda poco margen de maniobra, máxime que en su campaña reeleccionista Uribe dijo que mantendría las exenciones para sectores económicos que gozan de este privilegio. Un ejemplo basta: en Colombia hay una amplia exención a las empresas nacionales o extranjeras que reinvirtan sus utilidades. En el año 2005 esta exención significó que el fisco nacional dejara de recibir 860 mil millones de pesos.

El margen de maniobra es más limitado aún con el crecimiento del gasto militar a sabiendas que los aportes de Estados Unidos resultan insuficientes para el financiamiento de la política de seguridad y de guerra.³

La Paz y el conflicto armado

En el terreno político los escenarios futuros son más complicados. Un primer escenario tiene que ver con el conflicto armado. Uribe le apuesta a una negociación con un debilitamiento estratégico de las FARC,



que es el principal grupo armado del país. La realidad militar muestra que hasta ahora el gobierno de Uribe ha debilitado el accionar militar de las FARC, replegándolas y ganándoles una parte del territorio en el cual antes ellas tenían dominio. En segundo lugar, también es innegable que estas guerrillas no cuentan con una imagen ni con

3. Incluso es probable que la ayuda económica de los Estados Unidos durante el segundo período del gobierno de Uribe disminuya como producto de los cambios en la correlación de fuerzas en el Congreso de los Estados Unidos y del debate sobre los limitados resultados en frente al narcotráfico. También influirá el resultado de las investigaciones en curso sobre violación de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas Colombianas.

una opinión favorable de la mayoría de la población, por el contrario, están profundamente desacreditadas y el rechazo a sus actividades es mayoritario en la población colombiana.

Hay un tercer factor que no depende de Uribe, el cual está relacionado con los resultados electorales recientes de la izquierda democrática, que al ubicarse como el segundo partido político abre las perspectivas para las transformaciones por la vía electoral y reformista, lo cual aísla aún más a la izquierda armada y cuestiona las posibilidades de la conquista del poder por la vía armada.

En este escenario no hay claridad sobre el inmediato futuro del proceso de negociación con las FARC. Lo que sí es claro es que si Uribe quiere negociar con las ellas deberá mejorar su oferta política, esta hasta ahora consiste en comprometerse a que en la legalidad ellas podrán hacer política sin que los maten. En estas circunstancias las guerrillas de las FARC no negociarán, puesto que no se sienten ni realmente están derrotadas militarmente. Una eventual negociación con las FARC depende de una profunda reforma agraria. ¿Estará dispuesto Uribe a romper con uno de sus principales aliados para hacer viable una negociación con las FARC? Esta es la pregunta que Uribe deberá responder en el primer año de su segundo periodo de gobierno.

Con el Ejército de Liberación Nacional, ELN, la negociación sí es muy probable. En primer término por la debilidad militar de este agrupamiento, y en segundo lugar por la decisión de este grupo de sumarse a las corrientes de la izquierda democrática. La negociación con el ELN será una cuestión de tiempo y de oportunidad.

Hay temas relacionados con la paz que avanzarán con toda seguridad, por ejemplo: es muy probable que finalmente el gobierno acceda a un acuerdo humanitario para la liberación de guerrilleros presos y a su vez para la liberación de soldados, policías y políticos hoy en manos de la insurgencia armada.



La terminación del proceso de negociación con los grupos paramilitares será más compleja. Si el gobierno logra bloquear la aplicación del fallo de la Corte Constitucional sobre la ley de justicia y paz con el argumento de que no es retroactivo, que es la interpretación que predomina en el gobierno, la impunidad será de tal tamaño que las instancias internacionales de la justicia interverdrán en un plazo mediano. Si en cambio la sentencia se aplica en su exigencia de verdad plena, penas blandas (entre cinco y ocho

años) y reparación a las víctimas, el proceso podrá consolidarse y se abrirá la posibilidad del desmantelamiento de los grupos de la extrema derecha en el país. Si el proceso es de impunidad florecerán de nuevo los grupos de extrema derecha ligados estrechamente con el narcotráfico.

La inclinación del gobierno de Uribe es al escenario de la impunidad, al cual se jugará con dos cartas: la primera alegará que el fallo de la Corte no es retroactivo y sólo rige a partir de su fecha de promulgación, y en segundo lugar, intentará presentar un proyecto de ley que les de estatus político a los grupos paramilitares. En estas circunstancias la impunidad seguirá rampante y la actuación de los organismos internacionales de justicia a favor de las víctimas no se hará esperar. Es un hecho que frente a la impunidad reinante la Corte Interamericana ha comenzado a condenar en múltiples casos al Estado colombiano.

La contrarreforma a la Constitución Política

Durante su segundo mandato se espera un proceso de contrarreforma a la Constitución Política de 1991 en aspectos fundamentales. Quizás, como ya lo dijimos antes, la principal contrarreforma a la Carta tenga que ver con la limitación a la débil división de poderes representada en la independencia de la Corte Constitucional y a su defensa cerrada de las libertades y los derechos humanos de los colombianos y colombianas. Dos estrategias ha planteado el gobierno del presidente Uribe para lograr este objetivo. La primera tiene que ver con una reforma a la acción de tutela, que es el mecanismo mediante el cual la Corte Constitucional conserva la primacía y la jerarquía sobre las otras altas Cortes judiciales. La eliminación de la tutela contra sentencias judiciales, así

como las limitaciones presupuestales a las mismas hará que la Corte pierda sus posibilidades reales de mantener un equilibrio de poder en relación con el Ejecutivo y con la docilidad del Congreso frente a este, en un régimen presidencialista como el colombiano. Una segunda estrategia tiene que ver con la postulación y elección de magistrados afectos al proyecto político de Uribe. Esta última estrategia está en marcha, como ya explicamos en líneas anteriores.

En el terreno de la descentralización el gobierno ha anunciado la puesta en marcha de una contrarreforma al sistema de transferencias a las entidades territoriales, departamentos y municipios, que se dirige principalmente a cubrir los gastos de inversión social en materia de salud y educación pública y al mismo tiempo pretende retornar al nivel central impuestos como el de Industria y Comercio que son fundamentales para las finanzas de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias. El recorte del gasto social en las regiones provocará un escenario de movilización social y de confrontación con los gobiernos municipales y departamentales.

El escenario social: sin grandes cambios

Las políticas públicas sociales seguirán sobre el patrón del modelo, esto es, subsidios a la demanda para los sectores más pobres y precarización mayor de las condiciones laborales para los asalariados como lo recomienda un equipo mixto del actual gobierno y el Banco Mundial. La anunciada reforma tributaria muestra que Uribe gobierna principalmente para los ricos y que sus políticas públicas sociales son remediales y sin ninguna proyección de sostenibilidad en el largo plazo.

Bogotá, julio de 2006

Antonio Sanguino Páez,
sociólogo y analista, presidente de la
Corporación Nuevo Arco Iris.
Laura Bonilla Pinilla, politóloga,
Observatorio Corporación Nuevo Arco Iris.

Entre la reelección y el paramilitarismo

Antonio Sanguino Páez y Laura Bonilla Pinilla

Álvaro Uribe Vélez se convirtió en el primer presidente reelegido de manera inmediata en la historia reciente de Colombia. Ni la victoria sin antecedentes del candidato – presidente con el 62% de los sufragios, ni el éxito de las listas uribistas en las elecciones parlamentarias en marzo del 2006, son asuntos de mera coyuntura electoral. Ambos, la reelección presidencial y el comportamiento electoral a favor de la coalición de gobierno, desde una mirada de largo plazo, reflejan profundas tensiones en el ámbito del régimen político.

Explicar los recientes resultados electorales a partir exclusivamente de la figura y el liderazgo del presidente Uribe no resiste el rigor del análisis político. El desmoronamiento del bipartidismo heredado del Frente Nacional y el realineamiento de la derecha política alrededor de una coalición de partidos y barones electorales, o las características de un sistema electoral que aún no ofrece suficientes garantías para el ejercicio de la oposición, aparecen como las razones a las que apelan muchos analistas para explicar lo acontecido.

Sin embargo, la dinámica del conflicto armado, hasta ahora considerado un fenómeno lejano del “centro político” o marginal respecto a la contienda política, se convierte en una variable cada vez más importante en la explicación del compor-

tamiento reciente de los actores políticos y su relación con los electores.

No es casual que la reconfiguración del mapa político y electoral de las dos últimas décadas haya coincidido con los intentos fallidos o parcialmente exitosos de negociaciones de paz con las guerrillas, el escalamiento de la confrontación militar y la extensión del fenómeno paramilitar. Más reciente y particularmente, las elecciones locales del 2003 y las parlamentarias y presidenciales del 2006 acontecieron en el marco del vistoso proceso de negociación y desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia.

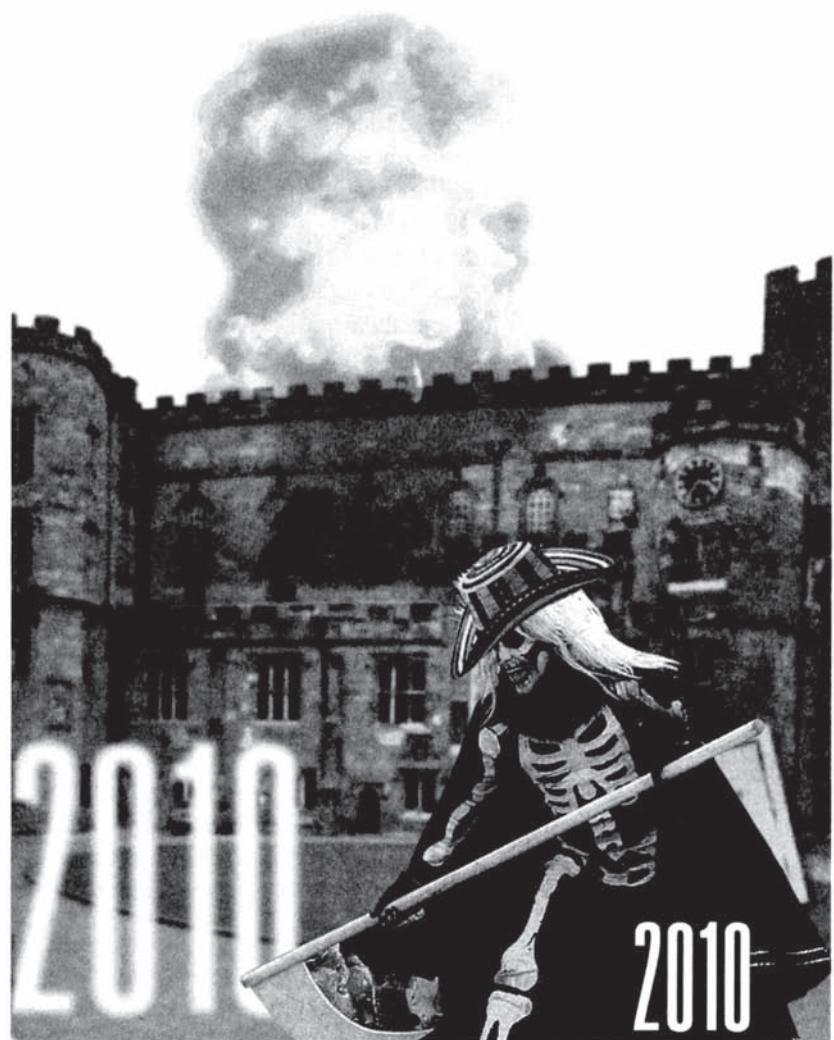
Las investigaciones de Mauricio Romero han insistido en señalar tal relación. Sus evidencias apuntan a señalar que el fenómeno paramilitar se configuró como una fuerza militar dirigida a contrarrestar las reformas derivadas de los procesos de negociación política con la insurgencia y a imponer cambios en sentido contrario. Las viejas formas del clientelismo local fueron progresivamente cooptadas o sustituidas por el proselitismo armado, que expresó la configuración de nuevas alianzas políticas entre élites y empresarios legales e ilegales. La cooptación de poder local fue el mecanismo mediante el cual la derecha paramilitar pretendió contener los signos democratizadores de la descentralización política y el argumento preferido para enfrentar la expansión de las guerrillas.

De la captura local a la incidencia nacional

El escenario local ha sido, desde los inicios de la descentralización política y la elección popular de alcaldes, el lugar de disputa política privilegiado por los actores armados y el espacio de transformaciones del régimen político. Anclados en lo local, guerrillas y paramilitares han querido doblegar o capturar el Estado e incidir en las grandes disputas nacionales. Podríamos decir que, en un contexto de debilitamiento de los proyectos de Estado-nación y de irrupción de la globalización, la descentralización político-administrativa, tuvo en Colombia como correlato la descentralización y territorialización de los poderes militares ilegales.

Puerto Boyacá, en el corazón del Magdalena Medio antioqueño fue el primer experimento de cooptación del poder local por parte del paramilitarismo de primera generación. La combinación exitosa de captura de rentas, dominio militar sobre el territorio, eliminación de la oposición política y apropiación de la institucionalidad local, se replicó prontamente en extensas regiones de los departamentos de la Costa Atlántica, y los Santanderes. La era de los hermanos Castaño y la posterior y mas reciente generación paramilitar, agrupadas bajo las AUC, diseminaron este modelo en buena parte del territorio nacional.

Pero este copamiento territorial aconteció a sangre y fuego. Según cifras oficiales, entre 1993 y 1994 fueron asesinados 127 políticos del nivel nacional,¹ contando únicamente personas elegidas por voto popular y excluyendo la cantidad aún no revelada de líderes sociales y comunitarios en los municipios y regiones. Esta cifra se dispara a 176 en 1997 y posteriormente desciende ligeramente a 135 para el 2001-2002, y en 50 homicidios para el año 2006. El comportamiento de las cifras oficiales revela un accionar “campana” de los homicidios a alcaldes, gobernadores, congresistas, concejales y candidatos a corporaciones públicas, modificando sustancialmente el panorama político en municipios y departamentos.



Esta reducción de los indicadores no implica la ausencia de la presión armada o la disminución del control hegemónico local por medio de las armas. Es apenas lógico suponer que tras sucesivos períodos de eliminación sistemática del contrario o de imponer el terror sobre los territorios y sus pobladores, se consolide un dominio de uno u otro actor armado y que gracias a la estabilización de su incidencia deba recurrir cada vez menos al uso de la violencia.

El punto culmen de la violencia política en la década de los noventa se presentó en 1997. Posterior a los resultados electorales de este año, el Departamento de Estado norteamericano en su informe del 31 de enero de 1998² advierte que las llamadas *Convivir* han involucrado directamente a los ciudada-

1. Fuente: Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República.

2. Ver EE.UU., Departamento de Estado: “Derechos humanos en las elecciones 1997-1998”, en www.usembassy.gov (traducción de los autores).

nos en el conflicto armado, señalando los vínculos de los grupos paramilitares con elites regionales y locales, y con las mafias del narcotráfico.

El mismo informe señala que el desplazamiento interno fue una estrategia de los grupos paramilitares para facilitar su control territorial. Entre 1995 y 1997 el Departamento de Estado de Estados Unidos registra el desplazamiento de 525.000 ciudadanos. Textualmente el informe señala que “*los asesinatos perpetrados por los grupos paramilitares aumentaron de manera notoria, muchas veces con la complacencia de soldados o de unidades militares, o con el conocimiento y la aprobación tácita de algunos de los altos oficiales del ejército. Según fuentes dignas de credibilidad, durante los primeros nueve meses del año los paramilitares cometieron el 69% de todos los asesinatos extrajudiciales de índole política*”.

En las elecciones locales de 1997 la incidencia armada fue especialmente notoria. En 33 municipios del país fueron suspendidos los comicios por razones de orden público, y diversas fuentes coinciden en afirmar que los resultados electorales presentaron serias distorsiones en por lo menos el 15% de los municipios del país como consecuencia de la presión armada. El retiro de 2.000 candidatos a corporaciones públicas y cargos de elección popular por amenazas de grupos armados como las AUC y las FARC, o la prohibición de la inscripción de candidatos considerados simpatizantes de la guerrilla por parte de los grupos paramilitares³, son apenas una muestra de tales distorsiones.

Sin embargo, en las elecciones de 1997 parecieran no existir evidencias empíricas de situaciones atípicas en el comportamiento de los electores, toda vez que el Partido Liberal mantuvo sus mayorías tradicionales, seguido del Partido Conservador, aunque comenzaron a emerger nuevos movimientos políticos que sin ninguna trayectoria política local o regional se constituyeron en verdaderas sorpresas electorales.

Pero el salto de lo local a lo nacional en la presencia armada, en especial de los grupos

paramilitares, vino por cuenta de la configuración de duplas de candidatos para Cámara de Representantes y Senado de la República, y la creación de “circuitos electorales”. Este fenómeno, ampliamente documentado por la investigadora Claudia López, que se expresó tímidamente en las elecciones parlamentarias de 1998, alcanzó su mayor desarrollo en los comicios del 2002.

Las evidencias demuestran que la incursión de los grupos de autodefensa en la escena política nacional no se deriva de la configuración de un único proyecto político de alcances nacionales, sino del progresivo y eficaz encadenamiento de poderes locales con el copamiento de cargos de representación nacional. La aparición de una amalgama de partidos y movimiento de origen regional como el Mipol en el departamento del Magdalena, que obtuvo en el 2002 el 15% de la votación para Senado y el 16% de los votos en una coalición para la Cámara de Representantes, o el MPU en el Caquetá, que obtuvo, mediante coalición, el 13% de los votos a Cámara, o Apertura Liberal en Norte de Santander y Convergencia Ciudadana en Santander, además del apoyo a candidatos de las listas liberales y conservadoras, dan cuenta de la expansión política de estos grupos.

Pero las investigaciones adelantadas por Claudia López y por la Corporación Nuevo Arco Iris evidenciaron en el 2002 drásticos cambios en el comportamiento de los electores y la configuración de “distritos electorales” en las regiones de dominio paramilitar. Estos cambios atípicos, según los estudios mencionados, obedecen a tres hechos: primero, el cambio abrupto en el patrón electoral de candidatos con alguna trayectoria política regional; segundo, el surgimiento de nuevos liderazgos políticos convertidos inexplicablemente en nuevos barones electorales, como por ejemplo, Leonora Pineda en Córdoba, Rocío Arias en Antioquia o Dieb Maloof en el Magdalena; y tres, la extraordinaria concentración de la votación en grupos de municipios colindantes a favor de ciertas parejas de candidatos a Senado y Cámara en varios departamentos.

3. Consultar la página www.colombialibre.org; comunicados anteriores al proceso de negociación. La página Web de las AUC se rediseñó 3 veces durante las negociaciones, el documento original se encuentra en el archivo de la Corporación Nuevo Arcoiris para efectos de investigaciones académicas adelantadas. (nota de los autores)

Este fenómeno tuvo continuidad en las elecciones parlamentarias del 2006. A pesar de la drástica reducción de los partidos políticos con representación parlamentaria –de más de 70 se pasó a 21 partidos o movimientos–, los datos parecen indicar que hubo una suerte de reciclaje de los barones electorales con sus respectivas votaciones en los nuevos partidos como Cambio Radical y el Partido de la U, al mismo tiempo que se mantuvo o consolidó la presencia de movimientos que recibieron en sus listas a los parlamentarios que por su cercanía explícita con los grupos paramilitares fueron expulsados del partido liberal o del “uribismo purasangre”, como Convergencia Ciudadana, Apertura Liberal, Colombia Viva, Colombia Democrática o Alas-Equipo Colombia.

El interés por la reelección

Para nadie es un secreto lo mucho que las Autodefensas en trance de reinserción le deben a un segundo período del presidente Uribe. La seguridad jurídica, el blindaje frente a la extradición y la cabal interpretación de su discurso contrainsurgente, son razones más que suficientes para que sus estructuras entrena das ya en el arte de la política local y regional, se volcaran a favor del primer mandatario. Ciento es que Uribe seguramente no necesitaba tales apoyos para asegurar su victoria en primera vuelta. Su imagen de «mano dura» sigue despertando masivas simpatías entre los electores ante una guerrilla que como las FARC no dan indicios de querer una negociación. El positivo comportamiento de los indicadores económicos y la sensación de seguridad que transmite al colombiano común y corriente, le prolijaron dividendos electorales. El desplome de los partidos históricos ha actuado a favor de un mesianismo que convierte la amalgama de partidos de su coalición en una foto de enanos. El poder de palacio, la chequera del presupuesto y el favoritismo de los medios, lo pusieron en un lugar inalcanzable para sus competidores. Pero queda la sensación de que alguna parayuda recibió. Solo tomando el caso de la



Costa Atlántica, región sometida a la dictadura de las AUC, objeto de graves denuncias y públicas evidencias del proselitismo armado de estos grupos, el incremento significativo de la votación de Uribe entre el 2002 y el 2006 puede ser revelador. En el departamento del Cesar pasó de un 35% de la votación en el 2002 a un 66,70% en el 2006. En Sucre, mientras en la elección presidencial pasada obtuvo sólo el 30% de los votos, ahora alcanzó el 51,6%, mientras en Córdoba y Bolívar pasó del 39% al 58,2% y 59,2%, respectivamente. Incluso, en los departamentos en donde parecía no haberle ido bien frente al Polo Democrático Alternativo, su votación se incrementó. En La Guajira, por ejemplo, a pesar de haber perdido con Carlos Gaviria, de un 24,9% obtenido en el 2002 pasó a un 38,8%, mientras en el Atlántico tuvo un ligero incremento del 38% al 42%. En el resto de departamentos también se pre-

sentaron aumentos considerables en los resultados de la votación por Álvaro Uribe en el año 2006 con respecto al 2002.⁴ El único departamento donde Álvaro Uribe bajó la votación fue Nariño, mientras que se incrementó la votación a su favor en Arauca en un 16%, en Boyacá en un 16%, en Casanare en un 35%, en Chocó en un 28%, en Cundinamarca en un 17%, en el Huila en un 17%, en el Tolima en un 15%, en Vaupés en un 30%, y en Vichada en un 34%. El promedio nacional de aumento de la votación por Álvaro Uribe fue de 13% con respecto al año 2002.

Estas evidencias se podrán explicar por la especial importancia del poder regional en el diseño de la campaña del candidato-presidente. O por el agradecimiento de los pobladores al éxito de la desmovilización paramilitar. O por la viabilidad de su oferta de seguridad. O por la capacidad del uribismo para atraer a viejos barones electorales provenientes del liberalismo y el conservatismo. O por las relaciones directas que desde palacio se establecieron con cerca de 500 alcaldes y algunos gobernadores.

Pero también es innegable que en regiones como la Costa Atlántica en las elecciones parlamentarias de marzo pasado se repitieron los «para-circuitos electorales» del año 2002. Lo más grave es que estas elecciones –las parlamentarias y las presidenciales– no permiten comprobar la desmovilización total de las AUC y, por el contrario, dejan la sensación de la persistencia de su captura del Estado y de la sociedad política local. Y todo ello en ayuda del presidente o del «uribismo». Como dijo un obispo en una reunión: «no se puede afirmar que el presidente Uribe sea paramilitar, pero es innegable que los paramilitares son uribistas».

Advertidos de lo que significa el poder local en la reconfiguración del régimen político colombiano y del apetito que han mostrado las AUC por apropiarse de la institucionalidad local, las elecciones del 2007 serán la prueba más explícita del grado de recuperación para el Estado social de derecho de estos territo-

rios hasta ahora sometidos a la dictadura de la violencia.

La necesidad de cambios estructurales

Todo parece indicar que la perturbadora relación entre violencia y régimen político no se supera con la desmovilización y desarme de los ejércitos irregulares. Pareciera además, que la reforma política sigue siendo insuficiente para asegurar el pluralismo político. Sin reformas de mayor alcance la presencia de estructuras ilegales en la escena política será reiterada.

Estos cambios estructurales deberán dirigirse a modificar, en primer término, las relaciones entre agentes económicos y estructuras políticas. Sin duda, el éxito de la expansión paramilitar o mafiosa en la actividad política se debe en buena parte al inmenso poder de las mafias y los grupos económicos sobre los políticos y los partidos. Robustecer los mecanismos de financiación estatal de las campañas y los partidos puede ser un antídoto frente al poder mafioso en la política.

Un segundo campo en el que hay que avanzar es en el sistema de partidos. El fortalecimiento de las formaciones partidarias, estableciendo incentivos para su unidad y democratización interna, así como el establecimiento de mecanismos que garanticen una ética pública entre sus miembros, pueden impedir la preeminencia de los grandes barones electorales sobre el interés de los partidos.

Por último, se requiere una profunda reforma electoral que garantice igualdad de condiciones para todos los actores políticos, que haga transparente el ejercicio del sufragio y que libere el poder electoral de la influencia de poderes ilegales en los territorios.

Si tales reformas no se emprenden con urgencia y decisión estaremos ante el inminente peligro de que la presencia paramilitar en la política se sustituya por las nuevas estructuras criminales que empiezan a brotar en algunas regiones del país.

4. Se tomaron los departamentos en los cuales la votación entre el 2002 y el 2006 por Álvaro Uribe Vélez aumentó en 15 o más puntos porcentuales.

Clara Rocío Rodríguez Pico
Foro Nacional por Colombia

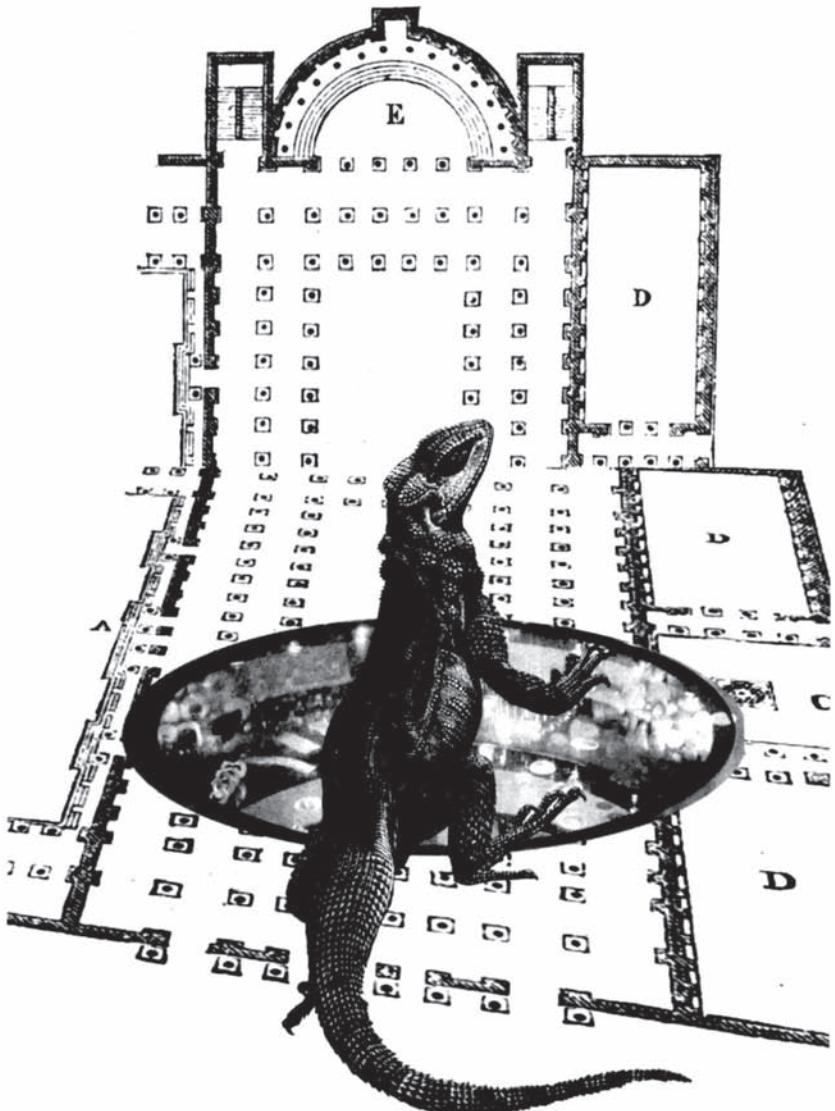
Reforma política y elecciones parlamentarias: *la evidencia de una nueva agenda*

Clara Rocío Rodríguez Pico

Aunque cualquier reforma institucional requiere tiempo tanto para ser asimilada por los actores implicados, como para consolidarse y mostrar sus bondades, la aplicación por primera vez en el nivel nacional de la reforma política de 2003 dejó la sensación de que, más que el inicio de una etapa de transición conducente a profundizar las características democráticas del régimen, lo que se presentó fue la apertura de una nueva agenda de temas relacionados con el sistema electoral y con los partidos políticos, que es necesario cambiar. Es decir, no bien inaugurada la reforma, las deficiencias mostradas en el sistema electoral hacen explícita la necesidad de modificarla con nuevas reformas, lo que en cierta medida habla de la calidad de las leyes expedidas por el Congreso de la República y/o de la dificultad de que los diversos intereses que allí se expresan se conviertan en normas de claro impacto para el conjunto de la sociedad.

A lo anterior hay que sumar el hecho de que la reforma no se encontraba totalmente reglamentada y que muchas definiciones claves se fueron haciendo sobre la marcha, con lo cual quedó en evidencia que las reglas de juego no fueron previas y que por tanto estamos lejos de su posible institucionalización o consolidación.

En este sentido el presente artículo tiene como propósito hacer una balance general de la aplicación de la reforma del 2003 en



las pasadas elecciones parlamentarias, específicamente en lo relacionado con las normas de carácter electoral —que fueron las que se pusieron a prueba en esta contienda—, enfatizando en aquellos aspectos en los cuales los resultados obtenidos o bien se apartan de los propósitos inicialmente buscados, o bien generaron problemas que deben ser superados. Ello, por supuesto, sin dejar de reconocer los aspectos positivos de la reforma que se deben mantener, sobre todo aquellos que inciden en la abolición de la atomización partidista, en la mejora de la representación y en la conformación de un nuevo sistema de partidos.

Una de las primeras fallas que es necesario mencionar se refiere a la falta de claridad sobre las responsabilidades de las autoridades electorales, lo cual causó discrepancias y diferencias que en este momento resultan especialmente notorias en relación con los resultados electorales. A menos de un mes de la fecha de posesión del nuevo Congreso, no existen aún resultados oficiales de las elecciones. Los últimos boletines oficiales de la Registraduría son del 13 de marzo.¹ Mientras que el Consejo Nacional Electoral se ha inhibido para pronunciarse sobre las demandas en curso, la Registraduría señala que sus boletines son puramente informativos y que por tanto “*caren de valor jurídico vinculante hasta tanto el Consejo Electoral no se pronuncie sobre los resultados definitivos del escrutinio nacional*”.

La reducción en el número de partidos y movimientos políticos

En términos generales se puede afirmar que hay un avance en la reducción del número, organizaciones políticas, uno de los propósitos explícitos de la reforma, con el que se buscaba atacar la fragmentación y atomización partidista, características del sistema político colombiano que se habían agudizado a partir de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, en principio esta reducción parece responder principalmente a un interés pragmático electoral promovido por la puesta en vigencia de mecanismos que incentivan la unidad para sobrevivir y alcan-

zar las votaciones requeridas, y no a un proceso claro de modernización y democratización de las diferentes organizaciones políticas. Si en algunos casos se han dado estos procesos de construcción partidista, su motivación, más que la reticencia colombiana puede afirmarse que, sin ser lo ideal, el cambio fue importante. En total habrá 23 partidos o movimientos políticos en el Congreso (ver Cuadro 1), 9 de los cuales tendrán representación en el Senado y en la Cámara, mientras que los otros 14 sólo obtuvieron representación en una de las corporaciones, mostrando muchos de ellos un solo representante elegido y un carácter puramente regional, que hace frágil su papel como movimiento político y que invoca inmediatamente la pregunta sobre cómo será su actuación en bancadas. Aunque 23 sigue siendo un número alto, la reducción es notoria si se considera que existían 59 partidos con personería jurídica y que, para mostrar un dato ilustrativo, en la última década el Estado destinó recursos por \$70.000 millones para financiar 121 partidos o movimientos políticos (*El Tiempo*, miércoles 25 de agosto de 2004). Muchas de estas organizaciones estaban vinculadas a intereses personalistas y no a proyectos o apuestas ideológicas claras.

Las listas únicas

Claramente los dos factores que al incentivar la agrupación motivaron la disminución del número de partidos, son la obligatoriedad de presentar una sola lista por cada partido o movimiento, y la exigencia del umbral. Al igual que lo sucedido con los partidos, el número de listas también mostró una disminución considerable. Por ejemplo, en las elecciones del 2002 los diferentes partidos y movimientos inscritos avalaron 321 listas para el Senado y 883 para la Cámara, mientras que en las pasadas elecciones se presenta-

1. Se trata de los boletines No. 44 para Cámara y 48 para Senado, los cuales usamos como fuente en este artículo por ser la información oficial, a pesar de que ya los medios de comunicación han anunciado cambios como aquel que le da un senador más al Partido Liberal, que perdería el Polo .

Cuadro 1
Conformación del Congreso 2006

	Partido o movimiento político	Curules			Total	
		Senado*	Cámara			
			Dptos.	Especial		
1	Partido Liberal Colombiano	17	36		53	
2	Partido Social de la Unidad Nacional	20	30	1	51	
3	Partido Conservador Colombiano	18	28		46	
4	Partido Cambio Radical	15	20		35	
5	Polo Democrático Alternativo	11	8	1	20	
6	Partido Convergencia Ciudadana	7	8		15	
7	Movimiento Alas Equipo Colombia	5	7		12	
8	Movimiento Mira	2	5		7	
9	Partido Colombia Democrática	3	2		5	
10	Movimiento Colombia Viva	2	0		2	
11	Movimiento de Apertura Liberal		5		5	
12	Movimiento Huila y Nuevo Liberalismo		2		2	
13	Movimiento Popular Unido MPU		2		2	
14	Movimiento Nacional		2		2	
15	Movimiento Nacional Progresista		1		1	
16	Movimiento de Participación Popular		1		1	
17	Moral		1		1	
18	Partido de Acción Social PAS		1		1	
19	Por el País que Soñamos		1		1	
20	Movimiento de Salvación Nacional		1		1	
21	Afrounincca			1	1	
22	Alianza Social Afrocolumbiana			1	1	
23	Partido Opción Centro			1	1	
	TOTAL	100	161	5	266	

* No se incluyen los dos senadores elegidos en la Circunscripción Especial Indígena pues aún no se conocen sus nombres ni la forma como se resolverá el problema de que allí el voto en blanco fue ganador.

ron 20 listas para la circunscripción nacional y 2 para la circunscripción indígena en el Senado. En cuanto a la Cámara, se presentaron 412 listas para las diferentes circunscripciones departamentales, 6 para la circunscripción indígena y 27 para la de negritudes.

En este sentido resulta positiva la norma de la reforma que acaba la feria de avales existente previamente, ya que con esta se invertía la lógica según la cual una función de los partidos políticos en la democracia es “reclutar los líderes políticos llamados a ocupar determinados cargos públicos en determinados niveles de la estructura estatal”.² Muy por el contrario, lo que sucedía era que aquellos con aspiraciones de ser candidatos buscaban el aval del partido que mejor satisfaciera sus expectativas, con lo cual, además de primar los intereses personales, se afectaba también la posibilidad de ejercer un control por parte del partido sobre los elegidos a cualquier corporación pública. La norma por lo menos obligó a que se concertara con el partido la participación individual de los diferentes candidatos, aunque el proceso de concertación de esta participación no pareció haberse motivado por razones de coherencia ideológica y de organización partidista.

Efectivamente, más allá de la fractura general entre uribismo-oposición, en uno u otro bando, varios aspectos desligados de cualquier matiz ideológico u organizativo fueron característicos del proceso de conformación de las listas:

1) Peleas internas como la que se presentó en Alas – Equipo Colombia entre el senador Elmer Arenas y el representante a la Cámara Jaime Canal, que llevó al retiro del primero; de Carlos Ferro, segundo renglón de la exsenadora Leonor Serrano y de otros simpatizantes del grupo. Muy notoria fue igualmente la que se presentó en el Polo y que incluso incidió en la renuncia del precandidato Antonio Navarro, por el posible ingreso de María Emma Mejía como cabeza de lista.

2) Los coqueteos e intentos de sonsacar personajes o personalidades, y las disputas

entre partidos por que estos integraran sus listas, como fue el caso de Gina Parody, la exministra Marta Lucía Ramírez, el senador Carlos Moreno de Caro, Rodrigo Santos, Telésforo Pedraza, Jairo Clopatoski, entre otros, por parte de los principales partidos uribistas; de la excandidata presidencial Cecilia López o Carlos Ossa Escobar por parte del jefe del Partido Liberal, o el intento por parte de Juan Manuel Santos para llevarse para la U a Iván Moreno Rojas, del PDA.³

3) La influencia del paramilitarismo en la campaña, que ocasionó purgas en diversas listas⁴ y desplazamiento de los purgados hacia otros partidos. Entre otras situaciones evidentes, se puede mencionar al respecto las denuncias de la reunión del jefe paramilitar Jorge 40 con políticos costeños para definir las listas al Senado y la Cámara de Cesar, Sucre, Atlántico y Magdalena (*El Tiempo*, enero 17 y 18 de 2006).

4) Las influencias de recursos de poder, clientelas, imagen y acceso a medios como elemento predominante en la participación y ubicación en las listas.

Aunque es un tema que bien valdría una investigación detallada a nivel nacional y regional en tanto daría importante información sobre la forma como operan nuestras agrupaciones políticas, en principio puede decir-

2. Pizarro Leongómez, Eduardo (2001). Colombia: ¿renovación o colapso del sistema de partidos?, en Alcántara Saez, Manuel, e Ibeas Miguel, Juan Manuel Eds.), *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 99–126.

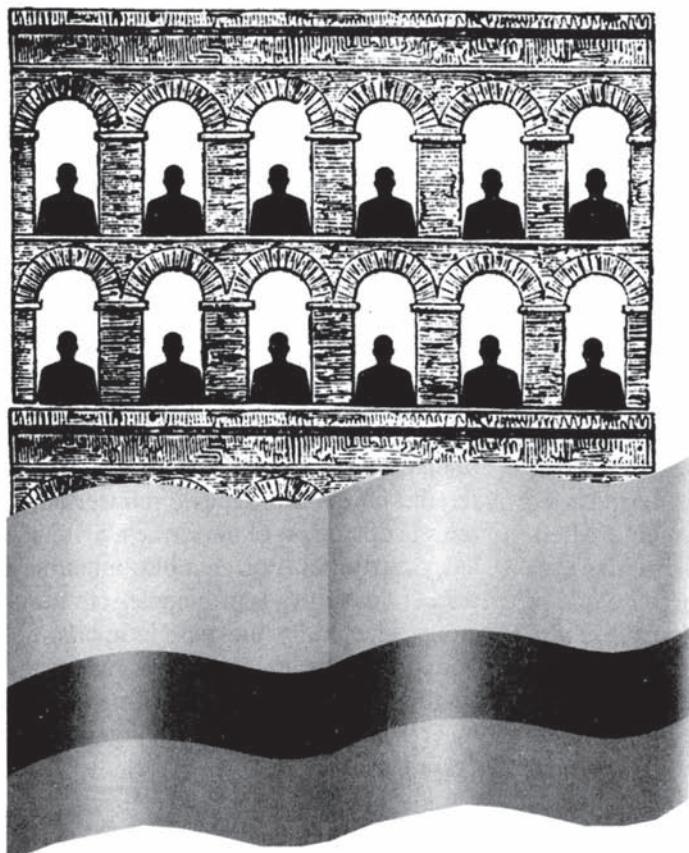
3. Si bien los reacomodos fueron notables durante la campaña, un estudio de Congreso Visible citado por Eduardo Posada Carbó (*El Tiempo*, enero 12 de 2006) indica cómo ya en los últimos cuatro años un 25% de los senadores y un 40% de los representantes habían cambiado de partido.

4. Como se recordará, salieron Rocío Arenas y Eleonor Pineda del Partido Colombia Democrática; de Mario Uribe, Vicente Blair, del Partido Liberal; Luis Vives Lacouture, Dieb Maloof y Habib Merheg, del Partido de la U; Jorge Castro y Jorge Caballero, de Cambio Radical; y Héctor Alfonso López, del Partido Conservador.

se que, de acuerdo a lo informado por la prensa nacional, las estrategias para la conformación de las listas y la ubicación de los diferentes candidatos en ellas fueron desde coordinadas totalmente por sus líderes (German Vargas Lleras y César Gaviria en Cambio Radical y el Partido Liberal respectivamente)⁵, hasta las que fueron sorteadas (Partido Conservador para el Senado) o incluyeron a participantes externos al Partido que se postularon mediante convocatoria abierta⁶. Por su parte, para seleccionar sus representantes al Senado el PDA conformó una mesa de unidad, dando 6 asientos para integrantes del PDI, 6 para Alternativa Democrática y 6 más para representantes de otras fuerzas afines. Pese a lo anterior, la conformación

de la lista se vio surcada por un fuerte debate interno entre los que algunos llaman izquierda radical o democrática, liderada por el senador Gustavo Petro y la izquierda de centro o social demócrata, encabezada por el alcalde Lucho Garzón y el senador Antonio Navarro. Como bien lo señala León Valencia para el caso nacional y como bien podría aplicarse a situaciones regionales y de otros partidos “el forcejeo demostró ambiciones legítimas de liderazgos pero también métodos indecorosos para lograrlos”.⁷

El papel de las listas únicas como tal fue sobrepasado por la inundación de figuras de candidatos que al actuar como iniciativas individuales llevaron a que buena parte de los partidos rebasara los límites de publicidad permitidos, que por ejemplo en el caso de las vallas era de 5 para Senado y 5 para Cámara. En este sentido resulta evidente que los partidos políticos todavía están lejos de jugar el rol central que les da la reforma y que si bien el número de partidos y listas



disminuyó, el número de candidatos presentado a la opinión pública pareció aumentar en el 2006. En total se presentaron a la pasada elección 884 candidatos para la circunscripción nacional de Senado y 2.005 para Cámara. A esta cifra deben adicionarse 4 candidatos de circunscripción indígena de Senado y 6 de Cámara, y 47 más de la circunscripción de negritudes.

Además de la importancia que tenía anteriormente el cabeza de lista, que en ocasiones invisibilizaba a sus acompañantes, la proliferación de candidatos actual se explica por el hecho de que la norma permite que la lista tenga tantos candidatos como curules a proveer y por el voto preferente. Parece existir en este sentido una incongruencia

de la reforma en tanto en tal multiplicidad de opciones individuales es casi imposible percibir la postura del partido, lo cual tiene un impacto negativo en cuanto a la dispersión de candidatos que se muestra ante la opinión y en el manejo de la publicidad de las campañas.

5. Por ejemplo, ante las críticas de Piedad Córdoba a la inclusión de Cecilia López como cabeza de lista liberal, el expresidente Gaviria señaló “la reforma política me dio la autoridad para hacer eso” (*El Tiempo*, enero 12 de 2006). Por su parte líderes como Germán Vargas Lleras o Mario Uribe se autoasignaron el número 1 en la lista.

6. Sería interesante realizar el análisis de hasta dónde es posible que estos candidatos seleccionados mediante convocatoria pública pueden realmente ser elegidos o hasta dónde éste fue solo un mecanismo del partido para mostrar apertura y ganar adeptos.

7. “La izquierda pudo ir más allá”, en *Actualidad Colombiana*, Boletín 423, febrero 26-marzo 2 de 2006.

En todo caso, es muy probable que los mecanismos utilizados para la conformación de las listas y el alto nivel de personalismo observado, tengan incidencia posterior en la coherencia y en el funcionamiento de las respectivas bancadas.

La coexistencia de dos tipos de listas

Aunque muchos han explicado la existencia del voto preferente como una concesión que fue necesario hacer para que la reforma fuese aprobada, la coexistencia de este mecanismo con las listas cerradas no parece en el largo plazo conveniente. Mientras la existencia de los dos sistemas crea confusión en el elector y no permite que se cumpla el criterio de simplicidad que le permite a este entender cómo opera su elección, el voto preferente sigue dándole un juego importante no solo a las microempresas electorales y el clientelismo, sino a los candidatos elegidos con apoyo de grupos o dineros ilegales, como bien ha sido denunciado para diversos departamentos de la Costa Atlántica. De igual forma, el que en la elección primen criterios individuales como es el haber sido elegido mediante su propia cauda electoral y no necesariamente mediante los votos del partido, puede llevar a que esto se refleje en el funcionamiento posterior de las bancadas en el Congreso.

Un sistema coherente tendiente al fortalecimiento de los partidos debería funcionar con listas cerradas en las cuales los candidatos sean elegidos por sus militantes mediante mecanismos democráticos. De esta forma la competencia se daría principalmente entre partidos o movimientos que representan diferentes opciones ideológicas y formas de proyectar la sociedad y no basada principalmente en la imagen de sus candidatos.

Tres elementos impiden ser optimista en cuanto a la materialización de esta reforma necesaria. En primer lugar, la cultura política, que hace que tanto políticos como electores estén acostumbrados a una determinada forma de hacer política donde predomina la relación personal o la imagen del can-

didato. En segundo lugar, la eficacia que ha mostrado el voto preferente en todas las elecciones en que se ha aplicado, pues efectivamente pocas listas cerradas logran ser exitosas en cuanto al número de curules obtenidas.⁸ Estos dos elementos hacen, finalmente, que no sea muy probable en el corto plazo encontrar ambiente en el Congreso para el cambio, más cuando sacar adelante reformas políticas no es un tema fácil.

De una u otra forma, sería importante también poder realizar estudios que lleven a entender los criterios y las lógicas que operan para elegir la lista cerrada o el voto preferente en las diferentes circunscripciones, pues la opción no es uniforme a nivel nacional y territorial. Por ejemplo, mientras que para el Senado y las principales circunscripciones electorales fue clara la opción por el voto preferente en los partidos más grandes, en muchas circunscripciones pequeñas los mismos partidos apostaron a jugar con listas cerradas.

El umbral

Como se mencionó, el umbral es el otro incentivo poderoso para la agrupación partidista. Su importancia se entiende fácilmente si se piensa en que, de acuerdo a los resultados de las elecciones de 2002, sólo tres listas, las de Luis Alfredo Ramos, Antonio Navarro y Germán Vargas Lleras, hubieran podido obtener el 2% de la votación total que exige la norma en el caso del Senado. El resto de senadores, elegidos mediante el aval de un partido y muchos de ellos a través de residuos, apenas tenían posibilidad de aspirar a

8. Esta es una tendencia que se dio en las elecciones de concejos y asambleas en octubre de 2006 y que ahora se repite. En el caso del Senado se presentaron 14 listas con voto preferente y 6 cerradas. Mientras a través de las primeras se obtuvieron 98 curules, las 2 restantes correspondieron al Movimiento MIRA que se presentó con listas cerradas. Para la Cámara de Representantes se presentaron 327 listas con voto preferente que alcanzaron 149 curules y 83 listas cerradas que solo obtuvieron 16 escaños.

continuar en sus cargos uniéndose a alguna colectividad política.

Teniendo en cuenta la dispersión y atomización previamente existente, para Colombia el umbral del 2% para Senado (que no es alto en el contexto mundial),⁹ fomentó las agrupaciones que ya se han mencionado y dejó por fuera a 10 de los 20 partidos en competencia.¹⁰ Hay que mencionar que un aspecto que se definió sobre la marcha debido a una tutela presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estaba relacionado con el hecho de si se debían o no considerar los votos nulos y las tarjetas no marcadas como parte del umbral. La duda provenía del hecho de que el artículo 263 de la Constitución señala que “(...) Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República...” (subrayado nuestro). A pesar de que la norma hace clara referencia al total de votos, finalmente se definió la opción de calcular el umbral sólo en relación a la suma de los votos por partidos políticos y el voto en blanco.

La inclusión del umbral dentro de las reglas de juego castigó iniciativas personalistas y basadas en criterios de imagen. Candidatos importantes, tal el caso de los exalcaldes Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, que no han trabajado por la conformación de un partido o movimiento estable, vieron frustradas sus iniciativas. También se quemó el movimiento Dejen Jugar al Moreno y con él las congresistas Eleonora Pineda y Rocío Arias, cercanas a los líderes y el proceso paramilitar, que fueron expulsadas de las colectividades uribistas.

El umbral para Senado fue de 184.001 votos, mucho menos de lo esperado, y fue superado ampliamente por las colectividades más grandes (Cuadro 2). Incluso el movimiento Colombia Viva que fue el último



9. Nohlen muestra cómo estas “barreras de representación” se mueven entre un 12,5% de los votos emitidos en cada circunscripción en Sri Lanka y 1,5% del total de votos a nivel nacional en Israel. Alemania y Mozambique tienen un umbral del 5%. (Nohlen, 1995: 80); Nohlen, Dieter, 1995. *Elecciones y sistema electoral*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.

10. Los siguientes partidos y movimientos no alcanzaron el umbral para Senado: Por el País que Soñamos, Dejen Jugar al Moreno, C4, Visionarios con Antanas Mockus, Movimiento de Participación Comunitaria, Movimiento Nacional y Comunitario de Colombia, Movimiento Únete Colombia, Movimiento Conservatismo Independiente, Movimiento Nacional Progresista y Movimiento de Reconstrucción Democrática Nacional.

que superó el umbral, tuvo 45.550 votos por encima de este. En este sentido el número de votos obtenidos por las colectividad permitiría pensar que es posible subir un poco el umbral o que incluso lo adecuado sería que este se tomara en relación con el total de votos, como se hace en muchas partes del mundo.¹¹

En relación con el punto anterior deben entrar en consideración, sin embargo, criterios tales como la posibilidad de crear nuevos partidos y de que iniciativas minoritarias tengan también opción política. Algunos han llamado la atención respecto la perspectiva de que reglas de juego restrictivas crean una especie de nuevo “Frente Nacional” en el que aunque participarían diferentes agrupaciones, concentrarían la mayor parte de ellas opciones de derecha y de izquierda, cerrando el espectro a otro tipo de iniciativas. En este sentido parece existir un fuerte sesgo parlamentarista en la relación que hace la reforma entre alcanzar el umbral y el mantenimiento de la personería jurídica. La norma ata dos procesos diferentes, que llevan a que el sistema político termine excluyendo partidos o movimientos que podrían tener incidencia regional o local importante pero que, al menos inicialmente, no logran impacto en el nivel nacional.

La cifra repartidora

La reforma modificó la forma de convertir los votos obtenidos en escaños. De la fórmula de cocientes y residuos, tradicional en el sistema político colombiano, se pasó a la de la cifra repartidora, que premia a los partidos grandes y busca evitar que los candidatos sean elegidos con muy pocos votos, como sucedía anteriormente. Aunque el efecto de este cambio requiere mayor estudio, parecería que se ha dirigido hacia un aumento de la proporcionalidad y de la representación política.

La proporcionalidad se relaciona con la forma en que se refleja el número de votos por partido en relación con las curules obtenidas. Según Shugart,¹² en las elecciones del Senado del 2003, el Partido Liberal quedó subrepresentado, pues a pesar de haber obtenido el 30% del total de votos, sólo consi-

guió 28 escaños de 100 posibles y perdió otros seis por apenas 2.112 votos. El Partido Conservador, por su parte, vivió el caso contrario de sobrerepresentación, pues con menos de 10% de votos obtuvo 13 curules.

En general esta situación se modificó en las pasadas elecciones, mejorando la proporcionalidad. Para el caso del Senado, las cifras se pueden observar en el cuadro 2. Para el caso de la Cámara de Representantes Shugart indica cómo los partidos uribistas alcanzaron el 51% de los votos y el 55% de los escaños, mientras que el Partido Liberal, con 19% de votos, alcanzó el 22% de las curules. En el caso del PDA se observa una subrepresentación (8,2% de votos vs. 5,5% de curules) que responde al hecho de que su fuerza electoral es mayoritariamente urbana. Los partidos regionales que ya mencionamos alcanzaron el 16% de los votos y el 13% de las curules (ver Cuadro 2).

La atomización del sistema político colombiano llevaba a que muchos votos se perdieran apoyando iniciativas que no tenían ninguna opción de ser elegidas. Así, por ejemplo en el 2002 el Senado fue elegido solamente por el 69,9% de los votos. Un 4,89% correspondió a voto en blanco, mientras que el restante 25,1% equivalente a 2'331.753 votos, no tuvieron ninguna efectividad para elegir representantes. En este sentido, la reforma política muestra un avance considerable en tanto un 90,83% de los votos válidos eligieron los 100 senadores de circunscripción nacional. A diferencia de lo ocurrido en el 2002, en la última elección sólo se perdieron apoyando iniciativas no elegidas un 6,27% del total de votos válidos. El resto, un 2,90%, correspondió a voto en blanco. La reforma parece, entonces, generar un aumento en la representatividad que favorece el sistema político.

11. Si se hiciera este ejercicio se encontraría que el umbral ascendería a 215.868 votos, con lo cual los mismos 10 partidos alcanzarían la barrera legal para el Senado, aunque la distribución de las curules variaría.

12. http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/10-04-2006/nota281128.html

Cuadro 2
Proporcionalidad en el Senado 2006

Partido o movimiento	Votos	% Votos Validos	Curules
Partido Social de la Unidad Nacional	1'642.256	17.49	20
Partido Conservador Colombiano	1'514.960	16.13	18
Partido Liberal Colombiano	1'457.332	15.52	18
Partido Cambio Radical	1'254.294	13.36	15
Polo Democrático Alternativo	914.964	9.74	10
Partido Convergencia Ciudadana	586.870	6.25	7
Movimiento Alas Equipo Colombia	439.678	4.68	5
Partido Colombia Democrática	267.336	2.85	3
Movimiento Colombia Viva	231.307	2.46	2
Movimiento Mira	220.395	2.35	2
Total	8'529.392	90.83	100

El voto en blanco y la circunscripción indígena

Por el peso que tuvo en esta elección no puede dejar de mencionarse el “estreno” de la figura del voto en blanco en el nivel nacional. La reforma le da efectividad al mismo al establecer que no solo hace parte de los votos válidos que definen el umbral y la cifra repartidora, sino que si alcanza más del 50% de la votación obliga a que se repita la elección y a que esta se haga con otros candidatos. En las corporaciones públicas sólo pueden volver a participar candidatos de partidos que superen el umbral. Esta situación se presentó en el caso de la circunscripción indígena para el Senado, donde un 58% de los electores se pronunciaron a favor del voto en blanco, mientras que un 28% lo hizo por el Movimiento Alianza Social Indígena y un 14% por el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO.

En vista de que las organizaciones indígenas no dieron ninguna directiva en relación con votar en blanco, tanto estas organizaciones como algunos analistas vieron el ori-

gen de la confusión en el diseño del tarjetón, que debía incluir una sola casilla para voto en blanco y no dos, y en equivocaciones de los votantes. En todo caso la situación y la falta de reglamentación al respecto ponía a las autoridades electorales en una dificultad mayor porque no había recursos para repetir las elecciones a nivel nacional y tampoco existía forma de identificar a los votantes ni de evitar que se configurara una doble votación para la misma circunscripción, lo cual se encuentra prohibido. Un mecanismo como la circunscripción especial creado para favorecer a la población indígena y para facilitar su participación resultó, por efectos de votantes no necesariamente ubicados en sus territorios, desconocido. Al final, y en lo que parece una salida práctica para un problema que se veía sin solución, el Consejo Nacional Electoral decidió que el voto en blanco sólo opera para el conjunto de la corporación y que por tanto no era necesario repetir la elección. Queda, sin embargo, la duda sobre cómo serán elegidos los dos indígenas de circunscripción especial que prevé la Constitución, en tanto hasta el momento no hay definición oficial al respecto.

El diseño del tarjetón, las indefiniciones y la pedagogía electoral

Un aspecto que no puede pasarse por alto en este análisis sobre las lecciones de la primera experiencia de aplicación de la reforma a nivel nacional, tiene que ver con el diseño del tarjetón y la insuficiencia de la pedagogía electoral ante un cambio de la magnitud de la reforma política del 2003.

Sin que sea un tema que competa exclusivamente a la reforma, el diseño del tarjetón sí planteó dificultades al elector para su comprensión y es causa importante de los 2'140.000 votos anulados y las 644.070 tarjetas no marcadas que se presentaron en ambas corporaciones. Técnicamente la inclusión de dos circunscripciones en el tarjetón del Senado y tres en Cámara se presta para confusión e incluso para fraude. La información a votantes, jurados y testigos electorales fue insuficiente y tardía, a la vez que existieron discrepancias entre las máximas autoridades electorales (Registraduría y Consejo Nacional Electoral) sobre cuándo considerar un voto válido o nulo, discrepancias que se reflejaron en la información transmitida a la opinión pública.

De otro lado, en la coyuntura resultó notoria la desactualización de las normas electorales (el código electoral vigente es de 1986 y en la pasada elección se hundió una iniciativa al respecto) y las discrepancias entre las autoridades respectivas.¹³ La reforma al régimen electoral y la corrección de todos aquellos aspectos donde hubo fallas, son temas que están, entonces, en la agenda inmediata.

Finalmente, hay que mencionar que hacia el futuro el país requiere de una gran labor de pedagogía electoral para que el ciudadano pueda entender los mecanismos a través de los cuales elige a sus representantes. Esta es una tarea que compete a los organismos electorales, los partidos políticos, las universidades y diversas entidades de la sociedad civil.

Conclusiones

Este breve recuento sobre la aplicación de las normas electorales de la reforma política en las elecciones de marzo de 2006 muestra resultados disímiles. Al lado de la positiva reducción en el número de listas y partidos y de un aumento de la proporcionalidad y en la representatividad, se observa todavía el peso fuerte de las personalidades antes que de los partidos, así como el hecho de que los procesos de agrupación que se han dado en torno a estos no muestran una clara orientación hacia la democratización y modernización de los partidos sino que han sido más bien motivados por incentivos de carácter electoral o por la fuerte polarización que en la coyuntura actual causa la figura del presidente.

La experiencia de aplicar la reforma mostró grandes vacíos en materia de su reglamentación, los cuales fueron, contra toda lógica favorable a la legitimidad y a la claridad en las reglas de juego, definidos en el curso de la contienda y, en ocasiones, arbitrados por los medios de comunicación. De igual forma, varios aspectos de la joven reforma parecerían requerir modificaciones, si en realidad se es coherente con la idea de fortalecer los partidos y movimientos políticos y hacer el sistema más transparente y democrático. El primero de estos aspectos es la unificación de un solo tipo de listas, acogiendo preferiblemente la lista cerrada conformada a través de mecanismos de participación democrática de sus militantes. La revisión a fondo de todo el sistema electoral y la actualización de las normas a la realidad de hoy es otro de los aspectos requeridos con urgencia.

13. Aunque no es posible ahondar en este aspecto, además de lo ya mencionado y a manera ilustrativa se pueden señalar la disputa sobre si podían aparecer nombres y fotos en el tarjetón y la definición de que sólo los partidos con personería jurídica podían tener acceso a medios de comunicación y la contraorden posterior de que se incluyera también a grupos significativos de ciudadanos y comunidades negras, como ejemplos ilustrativos de reglamentación de la reforma sobre la marcha, donde se ven involucradas varias entidades.

Gabriel Bustamante Peña
Asesor Académico del Instituto de Estudios
para el Desarrollo y la Paz, Indepaz

¿Aparición de nuevas fuerzas o repliegue del bipartidismo?

Gabriel
Bustamante Peña

Colombia vive una crisis de la política y de lo político de grandes magnitudes. Crisis que estalla con mayor resonancia sobre los partidos políticos, instituciones fundamentales de la democracia representativa.

El trauma político actual es solo parte de un complejo fenómeno cruzado especialmente por la apatía y desconfianza de una cada vez más grande franja de la ciudadanía y la correspondiente deslegitimación y desinstitucionalización de los partidos. En medio de la actual encrucijada hay voces que invocan nuestra estabilidad democrática y esperan la estabilización del sistema por medio del fortalecimiento o la renovación partidaria, mientras otros preconizan el colapso de un sistema que se quedó corto ante las exigencias de la sociedad contemporánea.



El bipartidismo en Colombia

Históricamente, la principal característica de la política colombiana ha sido la hegemonía de los dos partidos tradicionales: Liberal y Conservador. Estructuras ideológicas, programáticas y electorales que han sabido flexibilizarse para sufrir procesos de adaptación, en especial a partir de todos los cambios experimentados en el país después de los años ochenta y hasta nuestros días.

El sistema bipartidista colombiano nació a mediados del siglo XIX en medio de la violencia y la intolerancia ideológica. Las guerras civiles fueron el marco de alineamiento político bajo las cuales se construyeron las afinidades partidarias de uno y otro bando. Fue así como en 1840 se comenzaron a estructurar los partidos Liberal y Conservador,

herederos del general Santander y de Ignacio Márquez, respectivamente, partidos signados por el asesinato del mariscal Sucre, que marcaría el derrotero de odios intestinos entre las dos tendencias.

Por este cruento camino llegamos hasta la época de la Violencia (1946-1958), exacerbación de odio partidista de tal magnitud que llevó a los dos partidos en pugna a pactar la reconciliación y refrendar en un plebiscito el gobierno conjunto del país de forma concertada, exclusiva y excluyente. El Frente Nacional se levantó como nuevo régimen de gobierno en nombre de la paz, una paz que promulgó constitucionalmente el reparto de los cargos públicos entre ambos partidos y la alternación en la presidencia por un período que se prolongó por dieciséis años.

El Frente Nacional reconstituyó el bipartidismo fortaleciéndolo de gran forma, al no solo imponer un régimen de componentes compartidas, sino también al lograr poner fin a la violencia partidaria, mas no a la estructural, que se trasladaría posteriormente a la represión conjunta de los movimientos sociales y al exterminio de la guerrilla.² De este proceso nacieron los posteriores crímenes de Estado, la actual configuración del conflicto armado, la exclusión bipartidista, la corrupción y la impunidad contemporáneas. Concluido el Frente Nacional se estipuló por medio de otra reforma que el partido elegido debería darle participación en el gabinete al partido que le siguiera en votos, de esta manera la oposición se ejercería como la forma de justificar que se está contra el Gobierno para poder aceptar sus puestos.

Así, acabada la violencia partidaria, se borró con ella la diferencia ideológica, y los linderos históricos de uno y otro partido terminaron por encontrarse en el camino burocrático y clientelista. Si bien fue una forma cómoda de maquillar la violencia, en el mismo proceso terminaron con el sectarismo político que les había entregado la fuerza y legitimidad durante toda su historia. El bipartidismo se debilitó frente a las expectativas ciudadanas, y otras formas y manifes-

taciones políticas hicieron su aparición pública, como el Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, la Alianza Nacional Popular, Anapo y distintas expresiones de izquierda. Opciones que fueron sistemáticamente anuladas por un acoso institucional de diversos métodos y grandes magnitudes. En este ambiente de represión y con el antecedente histórico de las guerrillas partidistas y las revoluciones mundiales y latinoamericanas, nacieron guerrillas como las FARC, el ELN y el M-19, enfrentadas, junto a luchas históricas, a la represión, y monopolización política del bipartidismo. Además, el bipartidismo asistió a la aparición de expresiones sociales de lucha y reivindicación de derechos en forma de paros nacionales, marchas y protestas callejeras, expresiones que ampliaron la brecha entre el sistema político y las comunidades en creciente descontento y apatía.

Con los procesos democratizadores posfrentenacionalistas Colombia comenzó a vivir profundos cambios institucionales. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) sentó las bases de posteriores reformas políticas en temas como el régimen de partidos, financiación de campañas y elección popular de alcaldes, en el marco de un tentativo proceso de paz con los grupos armados que por primera vez tomaba dimensiones políticas. Posteriormente, en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se presentó el proyecto de ley para reglamentar la elección popular de alcaldes,³ dándose la primera elección en 1988.

Las elecciones locales hicieron surgir nuevas formas de relacionarse políticamente. Coaliciones, fuerzas y líderes locales emergieron en el proceso fracturando el antiguo régimen de partidos nacionales. Por esta

2. El bipartidismo del Frente Nacional desconectó el movimiento guerrillero que inicialmente había canalizado, convirtiéndolo en facciones de bandoleros a los cuales combatió hasta casi su exterminio en 1965.

3. Ley 78 del 30 de diciembre de 1986, “Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo N° 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes, y se dictan otras disposiciones”.

vía los partidos políticos tradicionales se desorganizaron, perdieron poder e influencia local y nuevas expresiones políticas fueron emergiendo de lo local y lo regional, todo esto signado por un nuevo espectro de violencia traído por el narcotráfico y la aniquilación de las expresiones políticas de izquierda que, junto con otros fenómenos acentuaron la ilegitimidad e incapacidad de las estructuras partidarias para responder a las cada vez más calificadas exigencias sociales.

En el marco del fin de la guerra Fría (1989), de la abrupta irrupción globalizadora y de la implantación regional del modelo neoliberal, Colombia gestó la Constitución de 1991 en un proceso de enormes contradicciones.

Con la Carta de 1991 el país asistió a una nueva era en los métodos y la esencia de la política. Grandes transformaciones traería la democracia participativa y la ampliación de opciones partidistas de toda índole surgidas en el proceso. Los partidos tradicionales asistieron a su resquebrajamiento ante la desinstitucionalización que causó la atomización y múltiple división de sus bases partidarias, que se distribuyeron en diversas opciones políticas marcadas por un profundo y cada vez mayor personalismo desplegado a lo largo y ancho de la acción electoral. La aglutinación alrededor de personajes y no de partidos acabó por menguar la histórica influencia partidaria colombiana.

La irrupción de “famiempresas electorales” o la llamada “operación avispa”, daban cuenta de toda una desorganizada aparición de partidos y movimientos con cada vez menos centro de acción política en medio de una proliferación de listas y candidatos de diversa índole.⁴ Esto a su vez acentuó la dinámica clientelista local en medio del proceso de crisis fiscal y aplicación gradual de los planes de ajuste estructural, que terminaron por excluir a enormes franjas de la población de la acción estatal que usufructuaban los partidos y movimientos en el poder. La credibilidad de los partidos sucumbió en medio de las desgastadas maquinarias y con ellos la imagen de lo público, la política y lo político.



En este momento aparecieron con fuerza los “antipolíticos” junto a los *outsiders*, en medio de un discurso de desdén por lo estatal y lo político, que sirvió de marco de referencia para la profundización del modelo neoliberal que promulgaba la ineficacia estatal frente a la iniciativa y emprendimiento privado y que entronizó la figura del técnico en menoscabo de la del político. El Estado social de derecho, y con él la democracia participativa, verían su temprana derrota en medio de la frustración constitucional ante una legislación contraria a los principios de la Carta, Gobiernos neoliberales democráticamente.

4. En el año 2002 el número de partidos y movimientos con representación en el Senado llegó a 62, y el número de listas que se inscribieron en ese proceso electoral fueron 323. Entre 1991 y 2002, 121 partidos y movimientos tuvieron presencia en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

mente electos y el desmonte progresivo de la Constitución misma.⁵

Con la reforma política de 2003 se quiso llegar a un pluripartidismo atenuado, corriendo la exagerada proliferación partidaria que trajo la Carta del 91. Para esto se establecieron medidas de coerción como el umbral electoral, la lista única y la cifra repartidora, que obligaron al reagrupamiento de fuerzas así como a una correspondiente democracia interna en los partidos y a alinderamientos ideológicos renovados que deberán expresarse, especialmente, en el sistema de bancadas. De esta forma, la reforma política obligó a la unión de partidos y movimientos dispersos, so pena de la pérdida de la personería jurídica a quienes no alcanzaran dicho umbral en las elecciones para el Congreso de 2006.

Las elecciones locales del 2004 para alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y ediles fueron las primeras en aplicar la reforma, disminuyendo en parte el número de listas pero sin generar impacto real en la fragmentación partidaria ni en el fortalecimiento de los partidos. Sin embargo, dicha elección se dio bajo la coyuntura de una naciente polarización generada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, disidente del Partido Liberal que desarrolló un proceso de reubicación política alrededor de una clara manifestación ideológica de derecha y que entraría en contradicción con el desarrollo y la consolidación dialéctica de la unión de la izquierda colombiana, conformada principalmente por el Polo Democrático,⁶ que en dicho proceso local alcanzó triunfos tan significativos como las alcaldías de Bogotá y Medellín, o las gobernaciones del Valle del Cauca y de Nariño.

Pero, el hecho más relevante en cuanto a cambios drásticos en el sistema político colombiano vino a darse con las elecciones del 2006, elecciones donde se concretaron los principales efectos de la reforma política en medio de la consolidación de las polaridades de izquierda y de derecha y la aplicación de la cuestionada reelección presidencial inmediata. Proceso que definirá el rumbo político y de definiciones partidarias en el país bajo nuevos esquemas de acción ideológica y de movilización política al comenzar el siglo XXI.

Elecciones 2006: ¿hacia un nuevo orden político?

El 28 de mayo se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en Colombia, y de paso, se estrenó la tan cuestionada reelección inmediata con un contundente triunfo de Álvaro Uribe Vélez en la primera vuelta. El mandatario reelecto logró el 62,35% de la votación (con 7.397.835 votos), seguido del candidato del Polo Democrático Alternativo (PDA), Carlos Gaviria Díaz, que obtuvo el 22,02% (con 2.613.157 votos), con tan sólo un 11,83% (1.404.235 votos) quedó en tercer lugar Horacio Serpa, del Partido Liberal y en cuarto lugar el ex alcalde de Bogotá Antanas Mockus, con un escaso 1,23% de respaldo (146.583 votos). Ver Cuadro 1.

Uribe obtuvo un millón y medio de votos más que en las pasadas elecciones presidenciales, cuando alcanzó 5.862.655 votos. El Polo Democrático, en un hecho histórico para la izquierda colombiana, cuadriplicó los resultados obtenidos por Luis Eduardo Garzón, que en el 2002 llegó a 680.245 votos, y ante la división de la triunfante coalición uribista quedó convertido en el principal partido político del país y en la segunda fuerza electoral; y el Partido Liberal, que en ese entonces obtuvo con Serpa 3.514.779 votos, vio caer su potencial de electores en más de dos millones de votos.

Estos resultados se suman a los de las elecciones parlamentarias del 12 de marzo, donde los partidos uribistas obtuvieron la mayoría de los escaños, logrando más de 70 senadores; mientras el Polo Democrático Alternativo se estrenó como partido alcanzando una significativa votación y eligiendo

5. Con tan sólo 15 años de existencia, la Constitución de 1991 ya ha sufrido 22 reformas y se anuncian más cambios que afectarán elementos tan trascendentales como la Corte Constitucional o la tutela.

6. El Polo Democrático Independiente, hoy Polo Democrático Alternativo, se conformó en el 2002 tras la convergencia de diferentes expresiones independientes con sectores de la izquierda democrática. Posteriormente entran en proceso de unidad con la bancada de Alternativa Democrática y se presentan como PDA a las elecciones del 2006.

Cuadro 1
Resultados elecciones presidenciales en el 2006

CANDIDATO	PARTIDO	Nº DE VOTOS	%
ÁLVARO URIBE VÉLEZ	Mov. ciudadano Primero Colombia	7.397.835	62,35
CARLOS GAVIRIA DÍAZ	Polo Democrático Alternativo	2.613.157	22,02
HORACIO SERPA URIBE	Partido Liberal Colombiano	1.404.235	11,83
ANTANAS MOCKUS	Alianza Social Indígena	146.583	1,23

Cuadro 2
Resultados para el Congreso de la República en el 2006

PARTIDO	SENADORES ELECTOS	REPRESENTANTES ELECTOS
Partido Social de la Unidad Nacional, Partido de la "U"	20 (1.642.256 votos)	29 (1.462.191 votos)
Partido Conservador	18 (1.514.960 votos)	29 (1.373.656 votos)
Partido Liberal Colombiano	17 (1.457.332 votos)	36 (1.648.494 votos)
Cambio Radical	15 (1.254.294 votos)	20 (936.202 votos)
Polo Democrático Alternativo	11 (914.964 votos)	9 (738.437 votos)
Convergencia Ciudadana	7 (586.870 votos)	8 (397.903 votos)
Alas Equipo Colombia	5 (439.678 votos)	7 (371.531 votos)
Colombia Viva	2 (231.307 votos)	0 (28.632 votos)
Mira	2 (220.395 votos)	1 (240.219 votos)

11 senadores, y el Partido Liberal comenzaba a desvanecerse electoralmente fruto de la fuga masiva hacia el uribismo de sus más tradicionales miembros, pasando de 29 senadores a tan sólo 17 y no logrando cooptar a importantes sectores sociales que fuertemente se alinearon con el proyecto del PDA. (Ver Cuadro 2).

Desde este momento quedó evidenciada una creciente polarización política entre una tendencia de derecha, encabezada por el presidente Uribe, y una reciente configuración de izquierda expresada en el Polo Democrático Alternativo que junto a lo que quedó del Partido Liberal oficialista manifestaron su oposición al proyecto reeleccionista. Por esto, los movimientos que se presentaron al centro de esta polarización desaparecieron del mapa político, a pesar de la presencia de importantes figuras como Enrique Peñalosa o el mismo Antanas Mockus, cuyos partidos no lograron alcanzar ningún escaño en el Senado y perdieron su personería jurídica.⁷

Ante este panorama sale a relucir la tesis del fin de la hegemonía bipartidista, e inclusive, el fin de los partidos tradicionales, ante una nueva configuración política en Colombia. Nuevo mapa político dado por la consolidación de nuevas fuerzas que se ubican a la derecha y la izquierda de la política colombiana, entre el proyecto uribista y el Polo Democrático Alternativo. Proceso observado en el ámbito latinoamericano entre la creciente ola de gobiernos de izquierda y el llamado de Estados Unidos a recuperar su terreno perdido, proyectos que encuentran en el Polo Democrático y en el gobierno de Uribe, respectivamente, sus aliados políticos en la nueva configuración de la región.⁸

Incluso, se llega a ubicar el proceso colombiano dentro del orden geopolítico mundial ante la aparición de opciones contestatarias y opositoras al modelo globalizador imperante, convocadas por el Foro Social Mundial; la aparición de actores sociales con nuevas banderas reivindicativas y la llegada al poder de gobiernos contrarios al modelo neoliberal; a la cuestionada lucha antiterrorista liderada por Washington, al

modelo financiero internacional y el poder de las transnacionales.

Nuevas fuerzas o adaptación del bipartidismo

Cuando se realiza un análisis de qué es el uribismo más allá de la figura de Álvaro Uribe Vélez, cuando se pregunta qué significa esta variopinta coalición de viejos y “nuevos” partidos en torno a la figura del presidente reelecto, la tesis de la desaparición de los partidos tradicionales y del fin del anquilosado bipartidismo empieza a tambalear por su propio peso.

El uribismo se comenzó a configurar a principios de 2002, cuando el entonces candidato independiente (reciente disidente liberal) Álvaro Uribe⁹ comenzó a posesionarse en las encuestas y sondeos de opinión llegando a sobreponer a Noemí Sanín, quien fuera por entonces la gran favorita luego de su gran resultado electoral en 1998. Luego, en un segundo momento, aventajó al candidato del oficialismo liberal, Horacio Serpa.

Aprovechando el fracaso del proceso de paz del Caguán, logró posicionar un discurso de mano dura sostenido por su experien-

7. Reforma política. Acto Legislativo N° 01 del 3 de julio de 2003. En su artículo 2, que modificó el artículo 108 de la Constitución Nacional, prevé que los partidos o movimientos políticos obtendrán (o conservarán) la personería con una votación superior al 2% de los votos válidos en elecciones de Cámara o Senado. El legislador excluyó de estas disposiciones a las minorías, respetando su derecho a la representación política.

8. Inclusive la pugna pasa por los pronunciamientos de intelectuales de derecha como Fukuyama, que han vuelto a hablar de la necesidad de imponer una nueva doctrina Monroe, “América para los americanos”, a lo que ha respondido Eduardo Galeano denunciando el colonialismo de esta “América para los norteamericanos, porque nosotros los latinoamericanos ya hasta perdimos el derecho de llamarnos americanos”, nos dice.

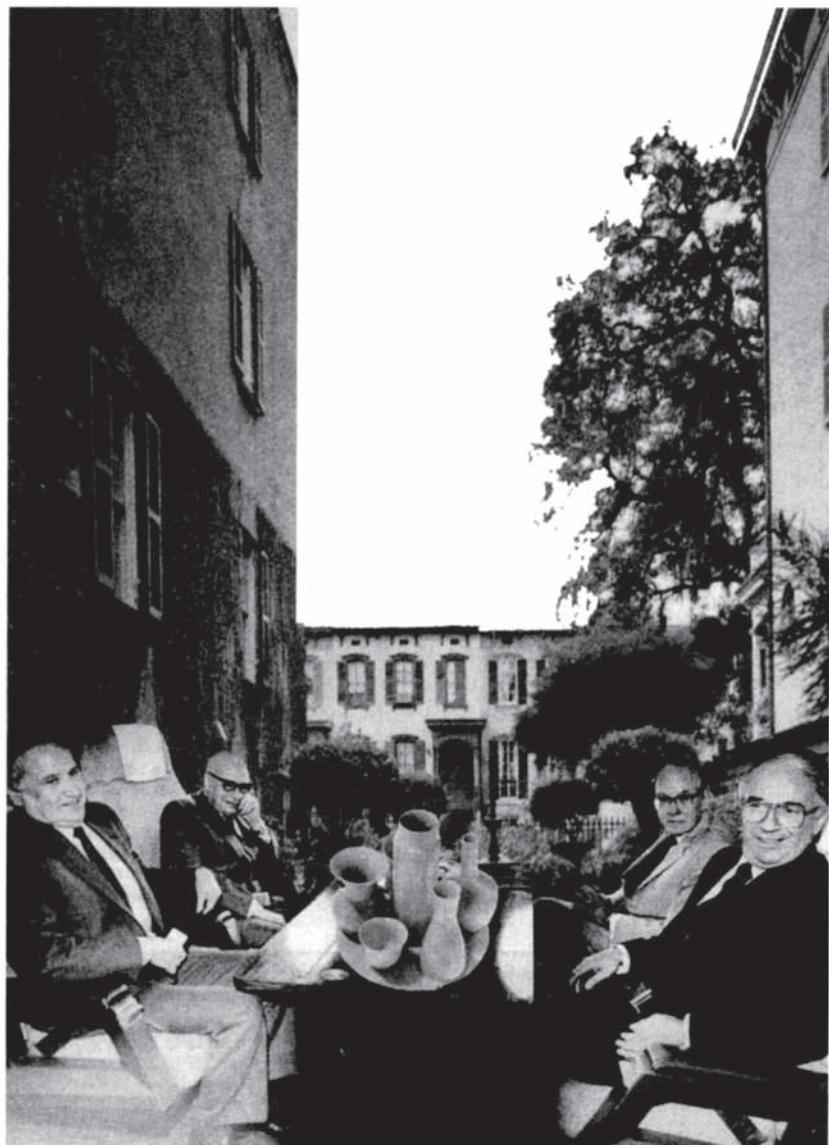
9. Álvaro Uribe hasta entonces había militado en el Partido Liberal, a nombre del cual ocupó cargos públicos y de elección popular.

cia de política departamental al frente de la Gobernación de Antioquia y su renuente crítica al proceso con las FARC. Hasta entonces a Uribe lo acompañaban unos pocos miembros de la clase política colombiana, con lo que logró construir un mensaje antipartido, antipolítico y de lucha frontal contra la corrupción, pero cuando superó el 50% de favorabilidad en las encuestas se presentó una desbandada desde el liberalismo oficialista hacia su campaña y la adhesión del Partido Conservador en pleno a excepción de Fabio Valencia Cossío. Sin embargo, logró mantener su imagen de independencia y consolidarse como un *outsider* y fenómeno político sin antecedentes.

En el 2003 y como fruto de la reforma política y la pretensión manifiesta por parte de Uribe Vélez de luchar por la reelección, se presentó la segunda adhesión en masa de políticos tradicionales. Parlamentarios, diputados y concejales liberales y conservadores fueron llegando paulatinamente a las toldas uribistas. En este mismo año se intenta la creación del primer partido uribista, el Nuevo Partido, el cual fue impulsado por congresistas de diferentes vertientes como Rafael Pardo, Gina Parody, Armando Benedetti y Luis Fernando Velasco, partido que se disolvió prematuramente ante disputas entre sus promotores.

En el 2004 José Obdulio Gaviria inicia las maniobras para la conformación de un nuevo partido uribista, la información de la pretensión se filtró y el presidente mismo salió a desmentir el hecho para evitar roces con su bancada parlamentaria. Posteriormente, Uribe nombró a Juan Manuel Santos para dirigir la bancada en el Congreso, configurando el proyecto político que, tras unos tropiezos y dificultades, luego llegaría a ser el Partido de la “U”.

De esta forma, los caciques tradicionales y lo más recalcitrante del sistema clientelista colombiano se aliaron con Álvaro Uribe, siguiendo la vieja tradición del bipartidismo colombiano de acomodarse políticamente para mantener sus redes clientelistas con la venia y los favores políti-



cos del Ejecutivo. Por esta línea Carlos Holguín Sardi reclamó públicamente puestos para el conservatismo antes de las elecciones del 2006 y Germán Vargas Lleras, después del triunfo de la reelección presidencial, amenazó con abandonar el uribismo si no le entregaban participación en el gobierno a Cambio Radical.

El nuevo pacto frente nacionalista

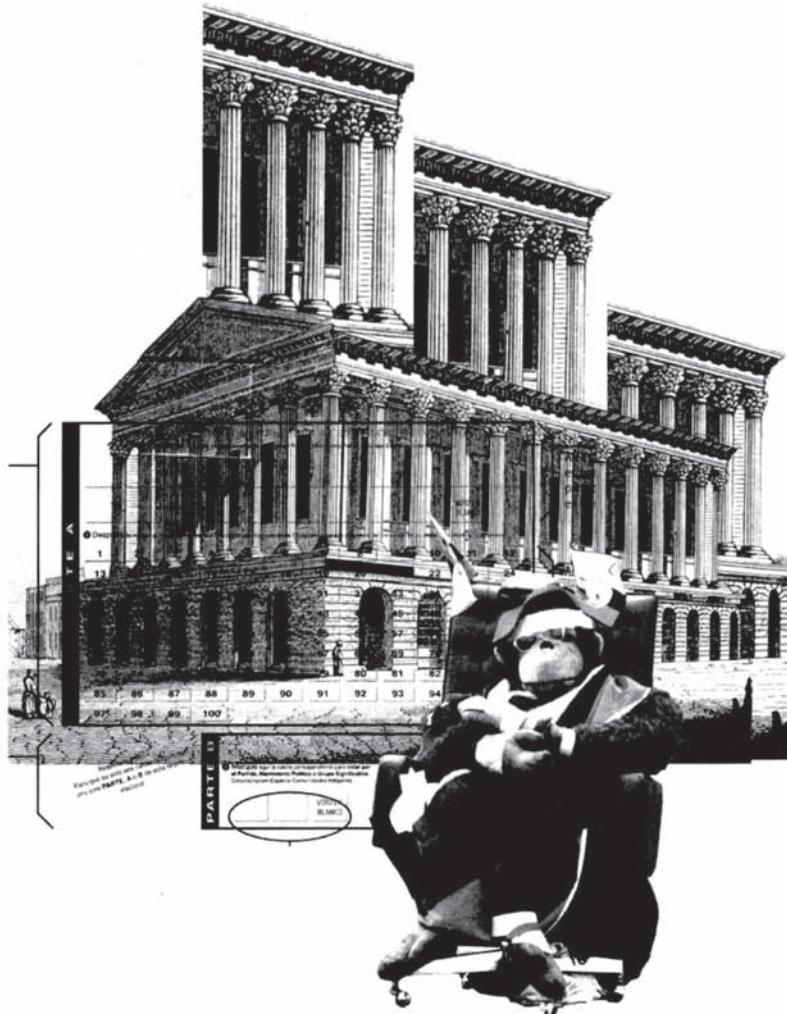
Primero, en Colombia lo nuevo no son los actores ni las fuerzas políticas, sino el resurgimiento de ideologías que marcan fronteras de militancia política que habíamos perdido en medio de un exacerbado clientelismo

y un pragmatismo despolitizante. Proceso que llevó a que los dos partidos históricos, Conservador y Liberal, borraran sus límites ideológicos y se transfugaran mutuamente hasta acabar sus diferencias más allá del color de los avales electorales que repartían, arrastrando posteriormente, por la vía de la violencia o de la cooptación, a los pequeños movimientos que fueron apareciendo en la palestra pública y electoral.

Por esto, observado por dentro, el uribismo es el mismo Partido Conservador y Liberal de toda la vida, junto a los mismos representantes del anquiloso sistema clientelista vertido históricamente por todas las regiones de Colombia. El uribismo, que hoy se nos presenta como el nuevo fenómeno político, es la misma fila de políticos y prácticas tradicionales que por años han reinado en Colombia y que ahora se hacen llamar partido de la U, Colombia Viva, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana o Cambio Radical.

Además, el uribismo representa los mismos intereses que históricamente han estado atrás del poder en el país: terratenientes, banqueros y financieras nacionales y transnacionales. Tal vez lo novedoso de este proceso es la mutación de su histórico brazo armado hacia la conformación partidaria y la ascendencia política. Los pájaros de la violencia de los cincuenta hoy están politizados y comparten curules y altos puestos en nuestras instituciones democráticas, y su proceso de legitimación y ascenso político apenas ha comenzado bajo la consolidación de poderosas redes regionales con amplia influencia sobre los recursos públicos y la aplicación de megaproyectos.

El mismo Álvaro Uribe es un representante inigualable de nuestro confuso y camaleónico sistema bipartidista. El reelecto presidente de Colombia es el más conservador de los liberales, es el fruto del pragmatismo electoral y de la herencia simbiótica partidista, cuya habilidad para ocultar su pasado lo ha puesto en la cómoda



posición de *outsider*, imagen en la cual se ha replegado y junto con él todas las estructuras del bipartidismo que bajo su sombra han realizado un nuevo pacto frentenacionalista para turnarse en el poder y alimentar sus maquinarias e intereses partidarios.

Los partidos tradicionales no han muerto, están replegados. Comparten un mismo proyecto político: el neoliberalismo (o neoconservativismo) y se identifican con un mismo líder: Álvaro Uribe Vélez, y con él seguirán ganando la presidencia y las mieles de la burocracia estatal, hasta que este y la propuesta de derecha se desgasten y sea el momento de volver a separarse.

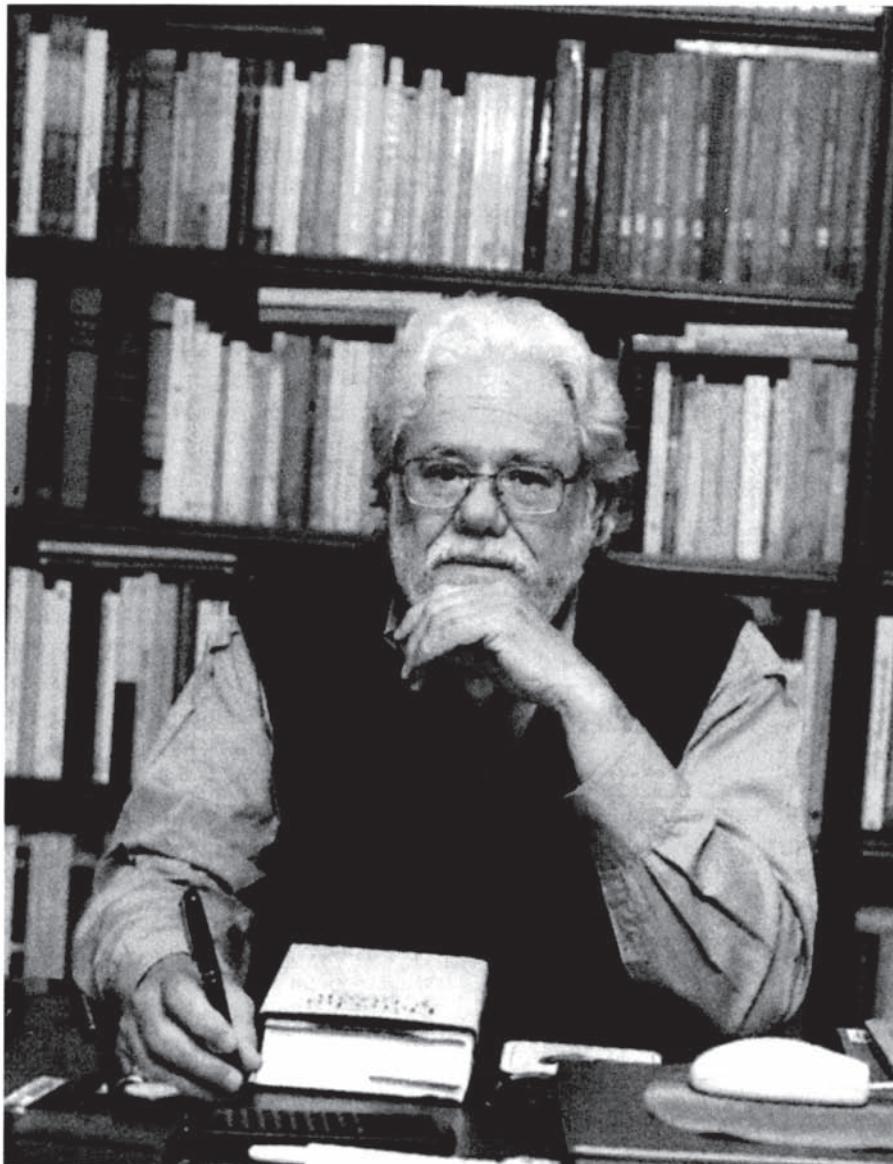
Álvaro Villarraga
Presidente de la Fundación Cultura
Democrática y de Asopropaz, e integrante de
la Dirección Nacional del PDA.

El Polo Democrático Alternativo: *el reto de forjar un proyecto de oposición democrática y civilista*

Álvaro Villarraga¹

"La calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su Gobierno o de la interacción del Gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de esta última".
Gianfranco Pasquino²

Al revisar nuestros antecedentes históricos y las circunstancias actuales se aprecia que en Colombia no existe una verdadera tradición de ejercicio de la oposición política. Sus posibilidades han chocado con una serie de obstáculos: limitaciones institucionales e impedimentos legales; la hegemonía de los partidos tradicionales —liberal y conservador— que conllevó a la exclusión de otras vertientes políticas; la intolerancia asociada a expresiones de autoritarismo; la ausencia de una cultura política democrática y los efectos de la violencia política y del conflicto armado. Sin embargo, a mediados de los años 80 e inicio de los 90 con la descentralización, los procesos de paz y la expedición de la nueva Constitución Política, se inicia



2. Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Alianza Editorial, Ciencia Política, Madrid, 1998. Citado por Pedro Santana, en "Colombia necesita una reforma política", *Revista Foro*, No. 47, Bogotá, mayo de 2003.

un proceso de apertura que permite el surgimiento de nuevas opciones políticas. Pero los obstáculos señalados persisten e imposibilitan un clima de garantías que haga posible el ejercicio cabal de la oposición. No obstante, se abren paso en medio de grandes dificultades nuevas vertientes políticas en distintos escenarios, a la vez que se avanza una importante recomposición política.

El país se ha polarizado en materia política de una manera inédita, entre un bloque de las derechas y un bloque de las izquierdas. El primero, representado por el proyecto gubernamental del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien consiguió imponer su reelección inmediata con apoyo en una enmienda constitucional que conlleva implicaciones negativas ante las ramas del poder público. El segundo, representado por las fuerzas de oposición, en especial por el Polo Democrático Alternativo (PDA), que consiguió recientemente aglutinar, por primera vez en la historia reciente, al conjunto de los partidos y movimientos de izquierda. Luego de conseguir un valioso posicionamiento en el Congreso, configuró con Carlos Gaviria un fenómeno de auge político y de amplio respaldo popular, cuya simpatía trasciende claramente el propio entorno del PDA. Entre tanto, el Partido Liberal se debate en una profunda crisis ante la deserción de parte de sus congresistas y de otros personajes al uribismo.

En este panorama el PDA y Carlos Gaviria Díaz tienen el reto histórico de forjar, con apoyo en amplias alianzas, el proyecto de la oposición democrática. Sus premisas son defender la Constitución Política, fiscalizar la actuación gubernamental, promover con base en referentes propios como el Ideario de Unidad y el Programa de Gobierno iniciativas políticas y una agenda de temas y de

propuestas prioritarias, y consolidarse como opción de gobierno y alternativa de poder. Su actuación podrá potenciar tres escenarios básicos: el parlamentario, el de la participación e incidencia en los gobiernos municipales y departamentales, y el que considera la movilización ciudadana. Se trata de una oposición programática que busca la profundización de la democracia en temas fundamentales como el logro de la paz, el cumplimiento de las obligaciones humanitarias y la atención de asuntos de particular interés nacional, a la vez que desarrollar una clara oposición a las políticas del Gobierno. Oposición comprometida con la renovación de la política, con la transparencia y la rendición de cuentas, y con una profunda convicción y coherencia con las concepciones y los métodos civilistas, que implican el rechazo a la violencia y a la guerra.

En la actualidad se vive una fase de reordenamiento tanto de los partidos políticos como del régimen de partidos y del régimen electoral, pero de manera que aún no se consigue sino una parcial e insuficiente reglamentación del estatuto de garantías de la oposición. En virtud de esta circunstancia tiende a superarse la fragmentación política, y como consecuencia también de circunstancias históricas y políticas, el país transita hacia superar el bipartidismo y consolidar un nuevo mapa político que permite prever que por distintas circunstancias podrá imponerse un esquema multipartidista. En esta situación urge conseguir que se asuma como uno de los componentes esenciales de la democracia el respeto a la oposición, puesto que en nuestro contexto pasado, reciente y actual, sobrarían los ejemplos de intolerancia política, de manera que muchos sectores que han intentado erigirse como alternativas diferentes a las del poder han sido acallados. Por tanto, el respeto a la

diferencia es pieza clave para entender la contribución de las fuerzas opositoras a la paz, la convivencia y a un proyecto democrático de sociedad, pues resulta inaceptable una democracia que pretenda la homogeneidad de sus ciudadanos.

Antecedentes históricos de la oposición política y manifestaciones de insurgencia armada³

En la historia de Colombia se registran experiencias de oposición política legal, así como también episodios de oposición armada en el contexto de las guerras civiles regionales y nacionales del siglo XIX y del conflicto armado interno presentado a partir de la segunda mitad del siglo XX. Se apeló, en determinadas circunstancias, al derecho a la resistencia frente a la arbitrariedad, pero también se encuentra como herencia negativa de nuestra cultura política el uso y el abuso con las armas tanto desde el poder como en el ejercicio de la política propiamente. En nuestro país los episodios de violencia política se han sucedido con demasiada frecuencia.

Hay que recordar la defensa que hizo Rafael Uribe Uribe en el Congreso, del derecho de representación de las minorías como “única prenda de paz”, el cual fue negado y motivó cruentos enfrentamientos y, posteriormente fue reconocido mediante actos legislativos y dio base, a inicios del siglo XX, a períodos de juego político y relativo entendimiento. En la Convención Liberal de 1922 —en Ibagué— el liberalismo en la oposición declaró “una franca, energética

3. En este y en el siguiente subtítulo me apoyo en el ensayo de mi autoría “Pluralización política y oposición”, en *La oposición en Colombia, debate político*, Iepri – Fescol, Bogotá, 1996.

y constante actitud de oposición al gobierno, asumida legalmente y por todos los medios constitucionales".⁴

Una década después el liberalismo accedió al gobierno e introdujo un importante pero limitado e inconcluso programa de modernización política, y el conservatismo pasó a ser fuerza política de oposición. En medio de fuertes tensiones entre los partidos Liberal y Conservador en las décadas del 30 y 40 la principal forma de oposición es la abstención electoral, empleada como mecanismo de deslegitimación de los gobiernos.

"La forma principal de oposición fue mediante el mecanismo de la abstención electoral, como una herramienta de deslegitimación del candidato victorioso y de su futura gestión gubernamental. En 1934 y 1938 el Partido Conservador se abstiene,⁵ al igual que el Partido Liberal, en las elecciones celebradas en diciembre de 1949 en medio del periodo de la Violencia, argumentando una total falta de garantías para llevar a cabo la campaña electoral".⁶

Sin embargo, más allá de esta disputa política, desde mediados de los años treinta se incuba un proceso de contrarreforma conservadora bajo lemas como el de "recuperar para la reacción católica y antimarxista el poder, recurriendo hasta la acción intrépida" —Convención Conservadora de Cundinamarca en 1939—, lo cual conllevó el abandono de la oposición política y la adopción de la oposición armada, como proyecto de asalto al poder. Se suceden entonces gobiernos conservadores autoritarios en la segunda mitad de los años cuarenta y el liberalismo en la oposición señala como ilegítimas a las autoridades y en respuesta a la persecución de sus bases campesinas promueve un extenso movimiento guerrillero.



Así, a partir del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y el consiguiente alzamiento popular del 9 de abril de 1948, se inició el conocido período de violencia política que ocasionó la eliminación sistemática de más de trescientas mil personas.⁷

Sobrevendrá el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla, que logró desmovilizar la mayor parte del movimiento armado, ilegalizó al Partido Comunista y profundizó la persecución contra las organizaciones sociales, los medios de prensa y los círculos de opinión política. Al intentar consolidar un propio proyecto de po-

4. Citado por Mario Latorre Rueda, en "El accidentado camino de la oposición legal", *La oposición en Colombia*. IEPRI-FES-COL, Bogotá, 1986.

5. En 1942 el Partido Conservador llamó a votar por el candidato disidente del Partido Liberal, Carlos Arango Vélez.

6. Pizarro L., Eduardo, "Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia", en *Reelección presidencial y garantías para la oposición*, Konrad Adenauer-IEPRI-UN, Bogotá, p. 17.

7. Un espantoso ciclo de crímenes políticos, despojo masivo al campesinado de sus tierras y pretendida justificación de los hechos por motivos de adhesión política a los partidos liberal o conservador.

der terminó derrocado por el mismo acuerdo liberal-conservador que lo había puesto en escena y que dio origen al Frente Nacional en 1958, mediante un acto plebiscitario. Mucho se ha escrito sobre las consecuencias negativas para el desarrollo político de la entronización de esta forma de régimen político. Constitucionalmente se negó a partir de allí el ejercicio de la oposición política y se aplicó la fórmula bipartidista de alternación presidencial y reparto de todos los cargos públicos, de las corporaciones públicas y de los beneficios de la gestión oficial a todo nivel.

Así, el acuerdo de conciliación entre las élites entronizó rasgos de autoritarismo en el Estado y de intolerancia en el ejercicio de la política. Entonces el proceso de modernización entre los años 60 y 90 de la pasada centuria fue parcial, lento y tardío; carente de presupuestos democráticos y con casi permanente imposición del régimen de excepción propio del Estado de Sitio. El Estado se tornó ineficiente, burocrático y presa del apetito de los partidos tradicionales y de sus redes clientelistas. Las organizaciones sociales surgieron principalmente en la ilegalidad y los intentos de oposición política no lograron mayor proyección y por lo regular fueron rechazados. En estas condiciones surgió también la oposición armada guerrillera que se prolonga parcialmente hasta el presente.

La oposición originada por disidencias de los partidos en el poder, como el MRL, con posterioridad terminaron cooptados; la Anapo, de matiz populista, llegó a tener especial influjo popular y determinado protagonismo, pero languideció luego de sufrir un fraude en las elecciones presidenciales; y de otra parte, surgieron numerosos pero pequeños proyectos y grupos de oposición durante esas décadas, bastante relacionados con el ascenso de determi-

nados movimientos sociales y con corrientes de izquierda radical. Estos en ocasiones lograron varias confluencias coyunturales, especialmente de tipo electoral. Las posibilidades de la oposición política de carácter democrático se vieron muy restringidas, perseguidas o instrumentalizadas, de forma que bajo la concepción contrainsurgente de la “doctrina de la seguridad nacional” los movimientos de oposición fueran políticos, sociales o de opinión fueron interpretados y tratados como parte del “enemigo interno”.

Con el desmonte del Frente Nacional a mediados de los 70 surgió el sector de oposición política más notable desde los partidos tradicionales y en particular del liberalismo, el Nuevo Liberalismo, liderado por Luis Carlos Galán, quien con las banderas de la renovación política y la lucha contra el clientelismo, la corrupción y el narcotráfico consiguió importante respaldo y se perfiló como la principal opción a la presidencia en representación del mismo Partido Liberal, hecho por el cual fue asesinado en 1989 por sectores comprometidos con este tipo de intereses.

De esta manera, el régimen político frentenacionalista negó la oposición política, primero por 16 años pero luego por 31 mediante la figura del “desmonte gradual” que extendió la paridad burocrática liberal-conservadora hasta la realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Muchos reconocen el efecto bastante negativo para los mismos partidos en el poder; la eliminación de la contienda política redundó en el empobrecimiento programático y la pérdida de identidad, al punto que tras los intereses creados y la inercia de los acuerdos burocráticos y de gobernabilidad, ha sido imposible retornar a un sistema de partidos políticos en libre juego y, por tanto, al ejer-

cicio político partidista de las opciones de gobierno y oposición política. Más aún: el mismo concepto de oposición democrática se desvirtuó en nuestro medio y se asoció con connotaciones sectarias y violentas.

Expresiones de oposición política en el transcurrir histórico de la izquierda

Desde sus orígenes el Partido Comunista⁸ se relacionó de manera estrecha con movimientos obreros, agrarios e indígenas, estimuló sus reivindicaciones democráticas y aportó como corriente política a la pluralización de opciones en el país. En el campo de la oposición lanzó candidatos,⁹ participó en los concejos municipales, intentó conformar convergencias, estableció acuerdos y apoyó en varias ocasiones a vertientes liberales. Se abstuvo en 1938 y 1949 y apoyó los candidatos liberales en 1942 y 1946 bajo la táctica de promover un frente popular contra la derecha, que en el contexto interno e internacional estuvo comprometida con el ascenso del nazi-fascismo. Pero a la vez, rechazó con sectarismo la unidad con movimientos de bastante significación como el UNIR de Gaitán y posteriormente con la Anapo. A la vez, mantuvo influencia en el movimiento obrero y en determinadas organizaciones sociales y regiones.

8. Comisión del Comité Central del PCC, *Treinta años de lucha del Partido Comunista de Colombia*, Editorial La Pulga. Medellín, 1973.

9. El Partido Socialista Revolucionario, antecesor del Partido Comunista Colombiano, lanzó en 1930 la candidatura de Alberto Castrillón a la presidencia, primera alternativa distinta a los partidos Liberal y Conservador. En 1934 el recién creado PCC lanzó la candidatura presidencial del dirigente indígena Eutuquio Timoté.

Además, es preciso reconocer que el PCC libró una lucha política democrática afrontando el rigor de las persecuciones, los períodos de ilegalidad y la profusión de una cultura política bastante anticomunista, de manera que si bien su política y nivel de impacto no obtuvo incursiones de mayor significación en el proceso político, trascendió como un proyecto de oposición política. Su influencia en el movimiento armado de resistencia ante el predominio de la violencia y la arbitrariedad propugnó hacia finales de los años 50 e inicios de los 60 por la autodefensa campesina, en la perspectiva del retorno a la normalidad democrática sobre la base de garantías políticas y la reforma agraria en beneficio del campesinado.

Durante el régimen del Frente Nacional, más allá de la oposición de sectores disidentes del Partido Liberal y el Partido Conservador se manifestaron organizaciones de izquierda, a pesar de estar constitucional y legalmente imposibilitadas para actuar. Esta situación conllevó a que tenían que figurar en las listas de estos partidos o verse abocadas a actuar en resistencia civil pero de forma extralegal (casos del FUAR y el Frente Unido) y ser fácilmente reprimidas, o emprender proyectos ilegales e insurgentes que dieron lugar a la oposición armada guerrillera (casos de las FARC, el ELN, el EPL y el M-19).

A partir del influjo revolucionario producido a mediados de los años sesenta surgieron nuevos movimientos de izquierda que tuvieron relación con movimientos estudiantiles, campesinos y sindicales, y tuvo significativa simpatía en muchas regiones la experiencia coyuntural del Frente Unido del padre Camilo Torres Restrepo, en un ambiente político de radicalidad que nutrió los movimientos insurgentes y atacó con sectarismo a quienes promovían los grupos de izquierda legal, señalándolos como "reformistas



Antonio Navarro Wolf, ex senador, dirigente nacional y actual Secretario General del Polo Democrático Alternativo

defensores del camino parlamentario que se opone a la revolución".¹⁰

Era expresión radicalizada producto de las condiciones de exclusión que mantuvo por cuatro décadas a la oposición de izquierda sin poder presentar candidatos presidenciales, entre 1934 y 1974, año en el cual reaparece configurando algunas alianzas, en ocasiones paralelas entre vertientes distanciadas y con un nivel de participación y de respaldo que aunque resulta significativo para los sec-

10. Como expresiones de la insurgencia armada se hicieron famosas las máximas del mismo sacerdote Camilo Torres, vinculado al ELN, como «las vías legales están agotadas, sólo queda la lucha armada» y «el que escruta elige», en rechazo a la participación electoral. El PC-ML, el EPL y otros movimientos, alentaron consignas antielectorales, «contra la farsa electoral desarrollemos la guerra popular», «votar es apoyar la tiranía» y exaltaron la lucha guerrillera. Al respecto puede consultarse en Villarraga, Álvaro; Plazas, Nelson, *Para reconstruir los sueños, una historia del EPL*, Progresar-Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 1994.

tores sociales más dinámicos en la protesta, es marginal en términos electorales. Así se destacan las experiencias de frentes electorales de oposición, son los casos de la UNO —con iniciativa del PCC— y del FUP —del MOIR—.

El MOIR, algunos círculos socialistas y otros grupos menores de la izquierda, también con importante inserción en determinados movimientos sociales, discrepan desde los años setenta de la estrategia armada y mantuvieron su propio espacio social e incursiones electorales esporádicas y poco significativas. Tampoco lograron ir lejos como referente de la oposición democrática, pero representaron una línea de resistencia civil y convicción en una lucha por profundas transformaciones democráticas en el régimen político y en la sociedad. Desde sus orígenes compartieron el marcado sectarismo y la estrechez que afectó al conjunto de la izquierda.

El lugar de las corrientes socialdemócratas en nuestro país fue débil, eventual y de importancia sólo en ciertas vertientes sociales y sectores de la intelectualidad. Tuvieron cierta presencia en la Anapo, caso de Antonio García, y posteriormente influencia ideológica y programática en el M-19. Pero vale destacar la experiencia de oposición democrática con origen en una convocatoria plebiscitaria sobre la unidad de candidaturas electorales de izquierda, de la cual surgió en 1978 el movimiento político Firmes, el cual agrupó algunos sectores de izquierda legal, exmilitantes de proyectos insurgentes, destacados intelectuales y miembros de Anapo Socialista que de manera secreta mantenían vínculos con el M-19.¹¹

En los años ochenta se produjeron cambios en sectores de la izquierda; tras crisis internas y rupturas en varios proyectos político-militares así como ante el cuestionamiento a los esquemas dogmáticos que no atendían circunstan-

cias contemporáneas, se abrió paso una visión de renovación y dinámicas de mayor participación política e incursión en la lucha política legal y electoral, lo cual explica la progresiva participación de los movimientos guerrilleros en los procesos de diálogo, tregua y acuerdos de paz. Además, las organizaciones insurgentes consiguieron impacto político en las dinámicas de los procesos de paz y en particular en los proyectos de tránsito o de participación en nuevos proyectos de oposición política; son los casos de la fase de surgimiento de la UP a mediados de los ochenta y de la AD M-19 a inicio de los noventa.¹²

Por su parte las organizaciones campesinas, indígenas, sindicales y de otros sectores venían exigiendo reconocimiento a su autonomía como sectores sociales. Así se fueron desgastando las actitudes hegemónicas y el concepto de intensificación permanente de la lucha de clases, cuando la realidad exigía más allá de las consignas de “movilización y lucha” diversas propuestas de actuación política y de participación institucional. Este fenómeno produjo rupturas con los proyectos de guerra y aportes políticos en torno a dinámicas de incidencia política. También fue notoria la ola de movimientos cívicos locales y regionales que revisitaron básicamente una característica autónoma; representaban una gran confluencia social y de acción directa de la ciudadanía, en exigencia de servicios públicos y desarrollo regional frente al Estado. Constituyen, por tanto, otra forma importante de manifestación de la oposición política.

La elección popular de los alcaldes consagrada en 1986 estimuló la participación electoral de nuevos sectores cívicos, indígenas y de grupos de izquierda, reflejando la correlación entre un avance de apertura democrática y la dinámica de la oposición política. Cobraba realidad allí, en alguna medida, la exigencia de libertades políticas y de posibilidades de par-

ticipación para los proyectos alternativos. Es así como en el año de 1988, a pesar de la intensidad de los conflictos y el alto volumen de guerra sucia, es elegida una franja importante de alcaldes cívicos en varias regiones, incluyendo una destacada participación indígena en el Cauca, y en distintas regiones el caso de la UP y de otros grupos de izquierda o de coaliciones cívicas y populares.

En el contexto de una profunda crisis de gobernabilidad, la ocurrencia de varios procesos de paz y la presión de determinadas dinámicas políticas y sociales, se produjo la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, la cual inició un innegable avance en el terreno de las reformas políticas¹³ y posibilitó el surgimiento de nuevos actores políticos, vinculados a franjas de opinión impor-

11. El movimiento Firmes recogió y promovió un espacio de opinión abierto con la publicación del reconocido semanario *Alternativa*, logró incidir en varias regiones, pero su existencia fue de pocos años en medio de un espacio muy polarizado y afectado por los efectos de las acciones militares del M-19, las cuales desataron medidas represivas y conllevaron al debilitamiento de este esfuerzo de lucha civilista, que asumió la defensa de los derechos humanos durante el gobierno de Turbay, caracterizado por las medidas represivas y las frecuentes actuaciones arbitrarias.

12. A tono con los procesos de paz se registran ascensos políticos notorios de la izquierda; en 1986 el candidato de la UP Jaime Pardo Leal, en medio de la tregua con las FARC, consiguió 328.752 votos (4.6%), y en 1990 el candidato de la AD M19 Antonio Navarro Wolf logró 762.918 votos (12.9%) tras el pacto de paz del M-19 y las negociaciones en curso con el EPL, el PRT y el M-19 que significaron su incorporación legal por vía de la inclusión política a instancias de la Asamblea Nacional Constituyente.

13. *Constitución Política de la República de Colombia*, Presidencia de la República, Imprenta, Bogotá, 1991.

tantes y con influjo en diversos sectores sociales y problemáticas regionales. Allí confluyen con protagonismo importante los movimientos armados incorporados de esta forma a la actividad política legal.

En el período de la Constituyente parecía haber cambiado el mapa político con el surgimiento de la AD M-19 desde la izquierda y del MSN desde la derecha, con actitudes de entendimiento y reconciliación propias del proceso de paz y de reforma concertada, quienes junto con el Partido Liberal y el Partido Conservador parecían ser la base para configurar un sistema multipartidista, en el cual estaban también la UP, los grupos insurgentes desmovilizados, indígenas, negritudes, cristianos, y se presentaban posibilidades de fortalecer movimientos regionales a partir del proceso de descentralización, así como aparecieron otros movimientos de carácter cívico o social, estimulados por los nuevos mecanismos de participación consagrados.

Sin embargo, la AD M-19 tuvo un descenso hasta quedar al borde de la desaparición, el MSN se desintegró, los partidos tradicionales en cierto grado recuperaron el liderazgo y los nuevos movimientos alternativos, de oposición, de composición religiosa o social, han quedado reducidos en las corporaciones públicas a minorías un tanto debilitadas y carentes de mayores identidades o aproximaciones entre ellas mismas. De esta manera, por distintas circunstancias, incluyendo las propias debilidades del proyecto político e histórico, pero a la vez en medio de un ambiente de prolongación del conflicto armado, incremento de la violencia política y ausencia de garantías, no se consolidó una alternativa sostenible en términos de oposición política democrática.

La Constitución Política de 1991 fue incongruente en el tema de los partidos políticos pues mientras el ar-

tículo 108 afirmó que la ley no podía intervenir en la reglamentación interna de los partidos, el artículo 152 exigió al Congreso expedir una ley reglamentaria para organizarlos internamente y expedir el estatuto de la oposición.¹⁴ De allí se derivaron posteriores propuestas en aras de una reforma constitucional para poder reglamentar por ley a los partidos, pero fue notoria la ausencia de propuestas referidas a las garantías para la oposición.

La oposición política democrática requiere el deslinde con la oposición armada

Los acuerdos de paz han potenciado el tránsito de la insurgencia a la actividad política legal, manifestación de ello fueron la UP a partir de la tregua bilateral suscrita con la mayoría de las guerrillas a mediados de los 80 y la AD M-19 surgida en el contexto de los pactos de paz definitivos con varias guerrillas en el proceso constituyente del 91. En su momento fueron fenómenos políticos que auguraban el positivo tránsito de la insurgencia a la actividad política legal e incentivaría el desarrollo de la oposición política dentro de los canales institucionales. Pero como es bien conocido, en el primer caso sobrevino el genocidio contra la UP, acentuado tras la ruptura de la tregua con las FARC, mientras la AD M-19 pronto perdió posibilidades ante la ausencia de la favorabilidad política que debe otorgar un proceso de paz, la no existencia de garantías en muchas regiones y su propia incapacidad de generar un consenso estable entre los diversos sectores políticos, sociales y ex insurgentes que la conformaron.

Así se revela el alto grado de dificultad para el ejercicio de la oposi-

ción política de la izquierda, hecho dramático si se considera la sistemática persecución violenta que se desató durante las últimas tres décadas contra todas las vertientes de la izquierda y contra los movimientos sociales de protesta, hechos en los cuales se ve comprometida, por omisión o por acción, la propia responsabilidad oficial. Pero a la vez, la prolongación de la actuación insurgente ha contribuido a cerrar los espacios de actuación legal para la oposición política.

Entonces, constituye un asunto neurálgico para conseguir la recuperación de la política y contribuir a generar un ambiente de confrontación política tolerante, el claro deslinde con la violencia; en el caso de la oposición política desarrollada por la izquierda democrática, su nítido deslinde con la oposición armada y con la guerra. Esto exige también superar las lógicas de guerra presentes en la política, los intentos de involucramiento instrumental de los actores armados, a la vez que reconocer el concepto de contrincante político y no el de enemigo, susceptible de aniquilamiento. Y requiere de la movilización de la población civil contra la guerra, de exigir su solución política y adoptar una cultura política democrática, civilista y comprometida con los presupuestos de la resistencia civil y la no violencia. En términos políticos la esencia de la paz estriba en la capacidad del Estado para garantizar las posibilidades de actuación política, el acceso a las instancias del poder y un marco de garantías en materia de derechos fundamentales y para el ejercicio de la oposición.

14. Pizarro L., Eduardo, "Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia", en *Reelección presidencial y garantías para la oposición*, Konrad Adenauer, Stiftung-IEPRI- UN, Bogotá, 2005.

Las llamadas tercera fuerzas y la oposición política en los noventa

En los años noventa cobró fuerza la negación de la validez de la existencia de la oposición política. Los gobiernos incorporaron a sectores políticos diversos y en particular a las fuerzas de la oposición, lo cual debilitó las manifestaciones de la oposición política. De forma paradójica, a pesar del importante avance constitucional en términos de posibilidades para la pluralización política, la participación y la descentralización, sobre vino una situación caracterizada por la pérdida de perfiles programáticos de los partidos, precariedad e inestabilidad de las fuerzas opositoras, altos niveles de abstención, reedición de formas de predominio del bipartidismo y crisis en el sistema de partidos y movimientos políticos. Con razón se habla de esta década como de estancamiento en el sistema político y de crisis en el sistema de partidos políticos.

A mediados de la década, ante la evidencia de las dificultades se nombró una Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos, que realizó un diagnóstico y entregó unas recomendaciones.¹⁵ Sus consideraciones se refirieron a que el tema no había sido asumido con el rigor requerido por la misma Constitución Política; argumentó el deterioro preocupante de los partidos políticos y de la gestión parlamentaria con negativos efectos hacia la gobernabilidad; evaluó las negativas consecuencias del Frente Nacional y propuso una reforma política.

“Varios miembros de la comisión consideramos que más allá de los beneficios que trajo el Frente Nacional, en particular la superación del agudo conflicto interpartidista, era ya un lugar común señalar muchas de sus

consecuencias no deseadas: borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despolitización en la población. En este contexto, los partidos tradicionales dejaron de canalizar los múltiples intereses sociales en juego y el conflicto social los desbordó”¹⁶

En aras de superar el bipartidismo, ampliar el espectro político y estimular la participación ser procedió a flexibilizar los requisitos para las personerías jurídicas, pero se ignoraron los factores de esta crisis y mediante el incremento indiscriminado de los supuestos o reales actores políticos se produjo una mayor descomposición del sistema político.

“...se ha desarrollado en el país una legislación que si bien ha favorecido la ampliación del espectro político, a su turno ha contribuido al deterioro del sistema de partidos, a favorecer las tendencias a la fragmentación, a los liderazgos personalistas, a la infiltración de los “dineros calientes” y a la “crisis parlamentaria”.¹⁷

En efecto, con la ley 130 del 94 se fue desinstitucionalizando la actividad política, proliferaron las personerías jurídicas de partidos y movimientos políticos, muchos de ellos realmente inexistentes, pero que respondían a lo que comúnmente se denominó las microempresas electorales, de lo cual no escaparon los diversos sectores políticos, incluyendo sectores independientes. A la vez que se pierde el sentido partidista y se desvirtúa el ejercicio de la política predomina la aspiración de acceder a las corporaciones públicas y a las instancias de poder en aras de beneficios personales o a lo sumo gremiales, con el incentivo de por lo menos

tres prerrogativas: el acceso a los recursos de financiación estatal y la financiación de las campañas a través del sistema de reposición de votos, el acceso a los medios de comunicación social y el otorgamiento de avales sin restricción.¹⁸

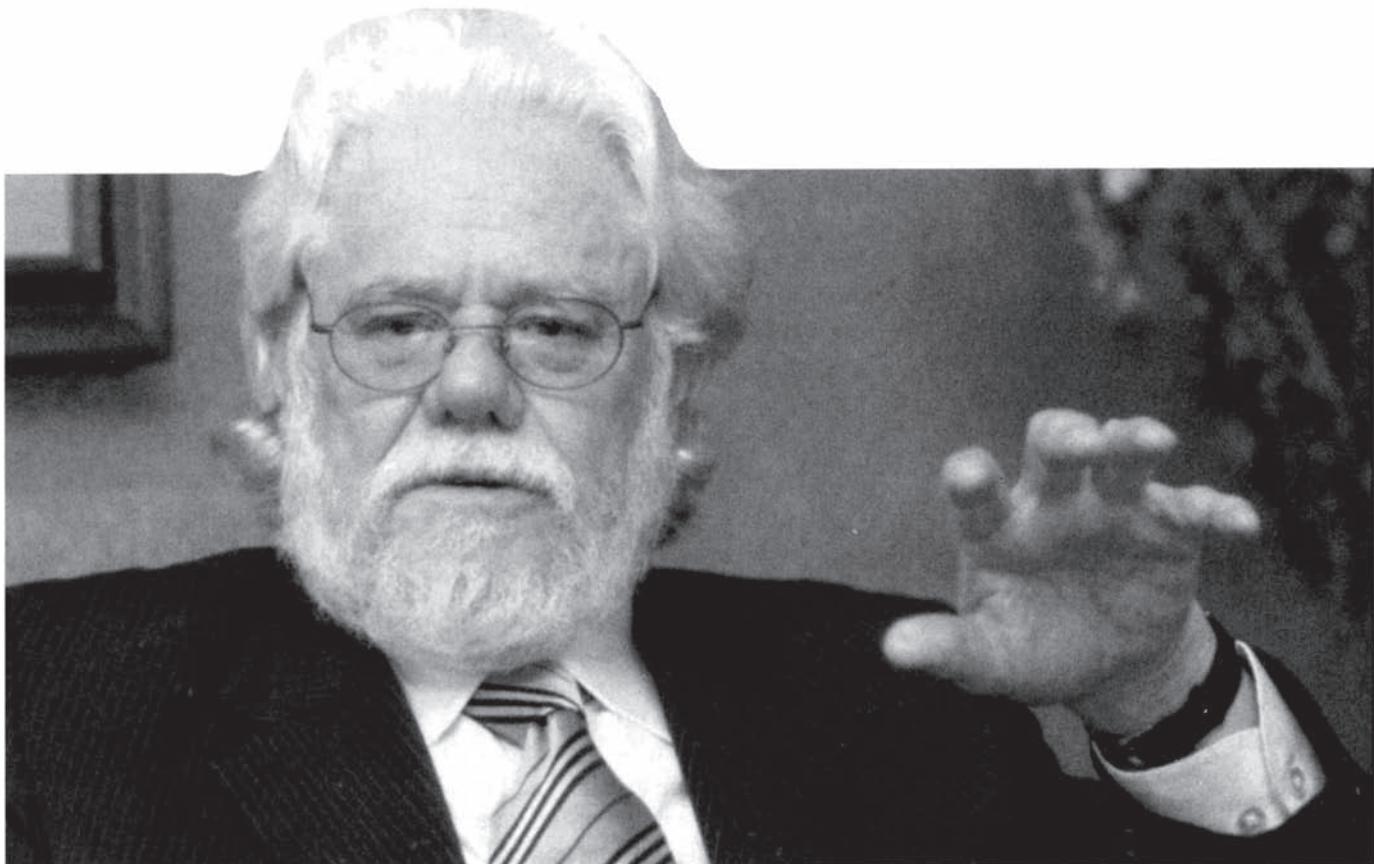
Así se fueron deteriorando de forma correlacionada la representatividad de los partidos, su estructura y disciplina, la calidad de la actuación parlamentaria y la gobernabilidad a distintos niveles. Con la pérdida de perfiles partidistas y programáticos prosperó la tendencia a la colaboración interesada, en cualquier circunstancia, sin consideraciones de principio y con motivaciones burocráticas frente a los gobiernos, hecho correspondido y estimulado desde ellos para conseguir las adhesiones fáciles, la transmutación política, la compra de las posiciones y los votos en las decisiones legislativas. Sin duda este ha sido el peor escenario para cualquier intento coherente de oposición política democrática. Además, se agrega como asunto de fondo la falta de garantías, el conflicto armado interno y la violencia política, hechos que redundaron en el ataque abierto contra los activistas y dirigentes políticos en numerosas regiones.

15. En 1995 el gobierno Samper creó la Comisión de Reforma de los Partidos Políticos mediante el Decreto 763, la cual fue presidida por el ministro del Interior, Horacio Serpa, e integró a congresistas de los distintos partidos y a varios especialistas.

16. En Varios Autores, *La oposición política en Colombia*, IEPRI-UN-Fescol, Bogotá, 1996, pp. 17-18.

17. Pizarro L., Eduardo, “fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia”, en *La Oposición Política En Colombia*, IEPRI UN-Fescol, Bogotá, 1996, p. 22.

18. Restrepo, Nidia, *De la atomización a la reorganización de los partidos*, IEPRI-UN-KAS, Bogotá, 2005, pp. 59-64.



Tras el exitoso resultado electoral de las elecciones presidenciales, Carlos Gaviria fue elegido por consenso como presidente del Polo Democrático Alternativo

No obstante estas dificultades, a propósito de la oposición y los sectores alternativos, resulta necesario destacar que respecto de las reformas institucionales se estimula la incorporación de diversas corrientes políticas. Nos referimos a la reforma descentralista del 1986, que posibilitó la elección popular de los alcaldes, y a la Constitución de 1991, que permitió la elección popular de los gobernadores junto con otras formas de participación y de ejercicio de las expresiones de la soberanía popular.¹⁹ Aunque en los años 90 en los escenarios nacionales se mantuvo la predominancia del bipartidismo, en los escenarios locales y regionales se inicia su resquebrajamiento progresivo mientras emergen nuevas corrientes políticas

que genéricamente han sido llamadas terceras fuerzas. Entre tanto en el Congreso estas nuevas opciones de la oposición y de terceras fuerzas consiguieron incorporarse y occasionar el denominado “declive del bipartidismo perfecto”.

Pero hay que considerar que se presentó a la vez un aparente pluralismo resultante de la yuxtaposición de denominaciones por parte de sectores de los mismos partidos tradicionales, quienes en aras de nuevos réditos políticos aparecieron a nombre de candidaturas cívicas. Sin embargo, es real que se configura una “situación mixta”²⁰ entre el bipartidismo y la emergencia de un multipartidismo que no se consolida ante la situación de permanencia inestable o fluctuan-

te de las nuevas agrupaciones políticas. Así, en medio de la ambigüedad y la complejidad de este tránsito, es el período posconstituyente el que posibilita una variación de comportamientos que resultó favorable a las fuerzas independientes (en el sentido de no bipartidistas).

“...por lo menos en la mitad de los municipios los partidos tradicionales perdieron espacio en los cuerpos de representación del ni-

19. Se puede consultar, entre otras fuentes, Hoyos G., Diana, “Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972–2000, una mirada local y regional”, en *Análisis Político*, No. 55, IEPRI-UN, Bogotá, septiembre-diciembre, 2005, pp. 45–59.

20. En expresión de Diana Hoyos.

vel local, y 1992 y el 2000 fueron los años en los que las tercerías obtuvieron mejores resultados.²¹

Entre 1988 y 2000 en el 31.5% de los municipios los resultados para las terceras fuerzas fueron buenos; entre ellos el 5,8% muestra un comportamiento muy bueno en términos de participación y permanencia. En su mayoría corresponden a municipios de Cauca (12) y Nariño (11), y con menor impacto en otros departamentos. De otra parte, en un 35% de los municipios se registra presencia efímera, mientras en el restante 27%, permanencia pero con baja presencia.²²

A la vez, durante esta década los liberales en general mantuvieron su presencia, los conservadores decayeron paulatinamente y la mayor parte de las fuerzas de oposición o alternativas fue fluctuante y con escasa continuidad. Casos notorios son el auge nacional y la pronta decadencia de la AD M-19, el auge y posterior división y debilitamiento del Movimiento Ciudadano en el Atlántico, y los movimientos coyunturales y sin clara connotación partidista que produjeron fenómenos carismáticos con signos de renovación ante la ciudadanía, como fueron Antanas Mockus en Bogotá y otros personajes en los escenarios locales de diversas regiones. Pero durante esta década predominó para las fuerzas alternativas y de oposición la dispersión, la fragmentación y la carencia de un proyecto nacional que las cohesionara.

Otro estudio con referentes más recientes revela la disminución del respaldo ciudadano a los partidos tradicionales y el crecimiento tanto de nuevas opciones como del abstencionismo; así, entre los años 1993 y 2002 el Partido Liberal pasó del 44% al 33%, y el Partido Con-

servador, del 17% al 12%, mientras que los que simpatizaban con otro partido o con ninguno pasó del 39% al 57%. De igual manera se verifica que el nivel de confianza ciudadana en tales partidos desciende en las encuestas hasta llegar a calificarlos en los porcentajes más bajos.²³

Desarrollos legislativos relacionados con los partidos y la oposición

En tales circunstancias se implementó la reforma de los partidos y del régimen electoral mediante el Acto Legislativo No.1 del 2003, la cual contribuye en la recuperación de los partidos y movimientos políticos, sin que constituya una reforma política sobre asuntos sustanciales del régimen político, de los partidos y las garantías. En consecuencia, la explosión artificial de los partidos y movimientos tuvo que ceder,²⁴ y en aplicación a sus artículos transitorios se posibilitó mediante al agrupamiento de congressistas y de partidos o movimientos, el surgimiento desde los partidos uribistas del Nuevo Partido, Colombia Democrática y Colombia Viva y desde la oposición, del Polo Democrático Independiente. Además, por primera vez se prohíbe la doble militancia, se exige a los partidos y movimientos reformar los estatutos para adoptar una organización democrática, se avanza hacia la organización de las bancadas y se limitan, como corresponde, el otorgamiento de avales, la presentación de listas de candidatos a cargos y corporaciones públicas. A la vez, se respeta el derecho de participación de las minorías para quienes no rige el umbral establecido sino una ley especial.

Así mismo, se habilitaron las consultas internas y populares para la escogencia de candidatos a cargos

públicos y se adoptó el voto preferente, el cual resultó positivo para romper la imposición de los jefes políticos al definir las listas a corporaciones públicas, aunque se trata de una medida opcional, pues subsiste la presentación de listas cerradas que podrán apelar a formas de consulta interna y a la consecución de acuerdos, al igual que se impuso el efecto jurídico del voto en blanco, de forma que al hacerlo la mitad más uno de los electores obliga a repetir la elección y descarta a los candidatos que estuvieron en juego.

Reseñamos a continuación las medidas legislativas relacionadas con el régimen de partidos políticos y agregamos notas que se refieren a la oposición política.

— *Artículo 2, Constitución Política, 1991. Fines esenciales del Estado.* Consagró como razón de ser de las autoridades: “*proteger a todas las personas en sus derechos y libertades*”.

— *Artículo 112, Constitución Política, 1991. Demanda una ley estatutaria para el estatuto de la oposición. “Los partidos y movimientos políticos que no participan*

21. Hoyos G. Diana, “Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional”, Revista *Análisis Político*, No 55, Bogotá, septiembre-diciembre de 2005, p. 53.

22. Ibíd.

23. Hoskyn, Gary; Masías, Rodolfo Y García, Miguel, “La decisión de voto en las elecciones presidenciales de 2002”, en *Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2002.

24. Las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos en 1995 era de 33, en el 2004 se registraron más de 70, y se prevé que con la reforma política de 2001 se reduzca a algo más de una decena.

en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas.”²⁵

— *Ley 130 de 1994. Estatuto Básico de los partidos políticos.* Flexibilizó las posibilidades de creación de los partidos y movimientos políticos e incluyó fragmentariamente los derechos del estatuto de la oposición, aunque en buen grado retoma los enunciados constitucionales y restringe las posibilidades del derecho de réplica.²⁶

— *Ley 649 de 2000. Participación de las minorías en la Cámara de Representantes.* Se establece a través de la elección mediante circunscripción especial de cinco parlamentarios.

— *Acto Legislativo 01 de 2003. Reforma política que afecta a los partidos y al régimen de partidos y movimientos políticos.* Permite la reorganización y el reagrupamiento de los partidos, así como contribuye a la la reconformación de un régimen de partidos.²⁷

— *Acto Legislativo 02 de 2004. Reelección inmediata del presidente y del vicepresidente, y demanda de ley estatutaria de garantías para la oposición.* Habilita la reelección inmediata del presidente y del vicepresidente y establece un régimen de inhabilidades. Se agrega con respecto a la oposición un párrafo transitorio que demanda un proyecto de ley estatutaria que regule las garantías para la oposición, establece criterios sobre la participación de los funcionarios públicos, el acceso equitativo a los medios de comunicación y la financiación de las campañas presidenciales.²⁸

— *Ley 974 de 2005. Ley Orgánica de Bancadas.* Reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y

se adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.²⁹

25. Este concepto constitucional tiene como premisa el que debe quedar claramente establecido qué partidos participan del Gobierno y cuáles no y están en la oposición. La disposición constitucional a renglón seguido consagra expresamente para la oposición los derechos de acceso a la información y a las documentaciones oficiales; de uso de los medios de comunicación social oficiales; de réplica en los medios de comunicación estatal ante tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales y de participación en los organismos electorales. Así mismo, se consagra como otro derecho del estatuto de la oposición el acceso de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados y en el Consejo Nacional Electoral.

26. Sobre el acceso a la información y los documentos oficiales el artículo 34 especifica que se debe facilitar en forma preferencial y con celeridad dentro de los 15 días siguientes a la solicitud y que no hacerlo conlleva para el funcionario oficial causal de mala conducta. Sobre el derecho de réplica el artículo 35 especifica que procede ante determinados altos funcionarios del gobierno nacional y de entes territoriales, contrario a la norma constitucional que lo concibe en general para los altos funcionarios oficiales, de manera que quedan por fuera de la obligación respecto al derecho un número mayor de altos funcionarios de la rama ejecutiva y todos los de las demás ramas del poder público. Resulta sí valioso que se especifique que debe responderse en forma oportuna y en condiciones de tiempo, medio y espacio por lo menos igual al hecho que suscitó el ejercicio. Por su parte el artículo 36 especifica que se reserven dos puestos en el Consejo Nacional Electoral a partidos y movimientos de oposición. Y si bien compete también a la reglamentación del Congreso en el ámbito nacional no se avanza en nada con respecto al acceso de la oposición en las mesas directivas de las corporaciones públicas.

27. Corrige las indefiniciones constitucionales y la forma indiscriminada y con efectos negativos como proliferaron personerías jurídicas a partir de la Ley 30 de 1994. Aboga por el fortalecimiento del sistema y de los propios partidos con medidas como la pro-

hibición de la doble militancia, la demanda de la organización de los partidos y movimientos y la celebración de las consultas populares e internas según el artículo 107 de la Constitución Política modificado. Establece el umbral del 2% en las elecciones parlamentarias para mantener las personerías de los partidos y movimientos excepto para las minorías, define establecer requisitos de seriedad en la inscripción de candidatos, exige a las organizaciones políticas un régimen disciplinario interno y actuación como bancada según el artículo 108 modificado. Establece términos en la financiación estatal y en las contribuciones privadas, límites, topes y rendición de cuentas públicas en el nuevo artículo 109. Con relación a la oposición y sus derechos retoma en el artículo 112 el estatuto e incluye en el acceso a los medios de comunicación social a todos los que hacen uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación en el Congreso. Así mismo, amplía a este tipo de medios con relación al derecho de réplica de la oposición. Igualmente establece el valor jurídico del voto en blanco que al ser ganador demandará la repetición de la elección al cargo invalidando la participación de los candidatos que se presentaron, según el artículo 258. Y en el artículo 263 establece las listas únicas, los candidatos únicos por partido o movimiento y el que no se puede exceder en las listas de candidatos los cargos o curules a proveer, a la vez que se introduce la cifra repartidora.

28. Introduce enmiendas a los artículos constitucionales 127, 197 y 204 de la Constitución Política. Restringe la prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos sólo a los empleados de la rama judicial, de los órganos de control, electorales y de seguridad, permitiendo así la participación de los funcionarios del poder ejecutivo en las actividades políticas, partidistas y electorales.

29. Entrará en vigencia el 19 de julio de 2006. Exige a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido político o movimiento político o ciudadano actuar en ellas como bancadas de conformidad con las decisiones democráticamente adoptadas por ellas. Los estatutos internos de los partidos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrá establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales podrán incluir la pérdida del derecho al voto por el resto del período al que fue elegido y hasta la expulsión.

— *Ley 996 de 2005. Garantías electorales.* Reglamenta la elección de presidente y vicepresidente, la reelección, la participación política de servidores públicos y garantías para la oposición. El único derecho del estatuto de la oposición directamente referido es el de réplica.³⁰

— *Sentencia C-1153 de 2005. Revisión constitucional de la Ley 996.* Este tribunal aprobó la ley pero declaró parte de sus normas inconstitucionales. En tal sentido no aceptó la exclusión de la prohibición de la participación política de parte importante de los servidores públicos; evidenció un vacío en el ejercicio del derecho de réplica y condicionó la exequibilidad a que se entienda que las decisiones del Consejo Nacional Electoral serán vinculantes para el Ministerio de Comunicaciones.

Discusión sobre las posibilidades en el ejercicio de la oposición política

La ciencia política reconoce que un régimen democrático tiene como uno de sus fundamentos brindar garantías a la oposición; no obstante ello, se reconoce principalmente en el régimen parlamentario y tiende a desestimarse e incluso a cuestionarse su validez en el régimen presidencialista, debido a la estructura más centralizada, vertical y propensa a formas de gobierno autoritarias. Sin embargo, existe consenso e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que en la actualidad reconocen como necesario y obligante el otorgamiento de garantías a la oposición dentro del Estado de derecho.

Las realidades políticas, internas e internacionales, presentan grupos de oposición que se expresan mediante métodos constitucionales, legales, ile-

gales o violentos, en correspondencia con determinados contextos, bien constitucionales o *de facto*, así como dadas las circunstancias del desarrollo político y del tratamiento y eventual solución de los intensos conflictos presentes en cada sociedad y a escala internacional. Por supuesto que en nuestro caso corresponde afirmar, en medio de la pervivencia del conflicto armado y de un alto grado de violencia política e intolerancia social, la aspiración de consolidar el régimen constitucional y hacer efectivo el marco de garantías políticas consagrado. A la vez, la oposición, en sus expresiones sociales y políticas se manifiesta tanto por la actuación parlamentaria como extraparlamentaria, dentro de la cual son diversas sus formas como las manifestaciones, las campaña de opinión e incidencia, las huelgas, jornadas de protesta, los paros cívicos y otras manifestaciones ciudadanas.

Dentro de las principales funciones que puede cumplir la oposición política, precisamente cuando no se trata simplemente de un desarreglo burocrático sino de un proyecto alternativo con perfiles ideológicos, creíble y con capacidad para acceder a las posiciones de gobierno y de poder, resulta ilustrativa la siguiente consideración:

“Es, precisamente, (la) distancia no sólo burocrática sino ideológica la que le permite a la oposición política cumplir las funciones centrales que le asigna la teoría democrática. Primero, permite la canalización de los desacuerdos por los canales institucionales; segundo, aumenta la fiscalización, lo cual puede redundar en una reducción de la corrupción y de la ineficacia de la gestión pública; tercero, es un instrumento para fortalecer a los partidos y definir mejor sus perfiles programáticos, tanto para aquellos que gobiernan como para aquellos que se oponen y aspiran a

convertirse en una opción de poder; y, finalmente, el gobierno se ve presionado a centrar su gestión en su programa y no en el resultado de simples pactos burocráticos.”³¹

El mismo autor explica que paradójicamente aunque suele argumentarse que la oposición constituye asunto esencial para la consolidación de un régimen político democrático y pluralista, son precarios los niveles de institucionalización y los recursos legales y prácticos en su apoyo. Más aún, en el ámbito internacional e histórico reciente son palpables las incoherencias al respecto que compro-

30. Limita la campaña a cuatro meses. Establece el tipo de actividades y una reglamentación especial de la campaña presidencial, con participación del presidente y del vicepresidente. Define el acceso a la financiación estatal previa, los topes de la campaña, el monto máximo de contribuciones o donaciones de particulares y el manejo de los recursos así como el sistema de auditoría y la rendición de cuentas. Regula el acceso a medios de comunicación oficial y los que usan el espectro electromagnético, la propaganda electoral y un régimen de prohibiciones a los candidatos y otras adicionales al presidente. Sobre el derecho de réplica el artículo 29 establece que el presidente o representantes del gobierno cuando atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos presidenciales, partidos o movimientos o grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica que hayan inscrito candidato, el afectado podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho de réplica y la petición deberá resolverse en 48 horas. En caso de ser concedido se dará en condiciones similares al hecho que suscitó el ejercicio y si un medio de comunicación incumple la disposición se le impondrán sanciones pecuniarias.

31. Pizarro L., Eduardo, “Pasado, Presente y Futuro de la Oposición Política en Colombia”, en *Reelección Presidencial y Garantías para la Oposición*, Konrad Adenauer Stiftung-IEPRI UN, Bogotá, 2005, p. 13



meten tanto a regímenes y gobiernos de derecha y de izquierda. Podemos afirmar que la persecución a la crítica y a la disidencia, característica propia del autoritarismo, ha sido un negativo patrimonio compartido desde muchas posturas.

La Constitución Política consagra expresamente cinco derechos para la oposición: acceso a la información, a los medios de comunicación social, el derecho de réplica y la participación en los organismos electorales y en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Merece considerarse que con respecto al acceso a los medios de comunicación y en el derecho de réplica existe también la obligación de los medios de comunicación privados que hacen uso del espectro electromagnético, con base en la reforma constitucional y legal introducida, así

como con relación a las exigencias de la necesaria equidad informativa y la responsabilidad social que los compromete.

Pero luego de 15 años de expedida la Constitución Política aún no se cuenta con el Estatuto de la oposición que demandó. Algunas propuestas al respecto no han tenido eco en las autoridades nacionales ni en el Congreso. En 1995 la Comisión de Reforma de los Partidos Políticos antes referida consideró recomendaciones al respecto, pero el proyecto de ley pronto se hundió. Allí se proponía que el candidato presidencial derrotado en la segunda vuelta o quien hubiera logrado la segunda votación en la primera si no hubiera segunda vuelta, tendría derecho al cargo de senador y encabezaría la oposición en el Congreso. Aunque tal fórmula me-

reció algunas discusiones es ejemplo de las posibilidades que deben despejarse al respecto. De otra parte, los actos legislativos y las leyes aprobadas en años recientes aún no consiguen reglamentar el Estatuto de la Oposición, sus avances formales son exiguos cuando no inadecuados, y recientemente, de lado de la aprobación de la reelección inmediata del presidente, se consiguió un desarrollo apenas marginal de sus posibilidades.

Como advierte Eduardo Pizarro, en un régimen presidencialista y en un sistema de partidos multipartidista no es fácil establecer el campo e inclusivo en ocasiones la identidad de las fuerzas de la oposición. Pero lo importante y necesario sí es que debe existir un marco normativo claro al respecto y hay que evitar que tales dificultades alimenten las tendencias

a negar la oposición misma, sus posibilidades y sus derechos. Al respecto, Antonio Navarro plantea que es preciso acoger figuras del régimen parlamentario como la moción de censura, consagrada en la Constitución Política pero que no se ha llevado a efecto. Señala así mismo la importancia de estipular un procedimiento para transitar a la oposición y la necesidad de reconocer la conformación de los bloques de los partidos del gobierno y de la oposición.

“Otra herramienta propia de los sistemas parlamentarios se podría acoger: la conformación de bloques de partidos de gobierno y bloques de oposición. Para ello, debe haber un período al principio del gobierno, en que los partidos con representación en el Congreso se declaren o parte de la coalición del gobierno o parte de la coalición de la oposición. Los que se declaren en la oposición, tienen unas restricciones para participar en el gobierno pero, igualmente, una serie de garantías especiales que solamente se aplican para los que están en el campo de la oposición”³².

En las actuales condiciones de sociedades multitudinarias y alto desarrollo de los medios de comunicación el tema del acceso a los medios se constituye en un asunto medular. El senador Navarro presentó una propuesta en ese orden sobre presentación de informes del estado de la nación.

“... nosotros habíamos propuesto en algún momento que la oposición tuviera dos o tres veces al año el derecho a hacer una alocución por los canales de la televisión con las mismas características que hace las alocuciones el Presidente de la República, con todos los canales en cadena y con posibilidad para plantear sus pun-

tos de vista sobre el estado de la nación, sobre lo que está pasando en el país, sobre las políticas públicas. Esta propuesta la hicimos hace unos dos años y el gobierno no la vio con buenos ojos; simplemente, la mayoría del Congreso, que es amiga del gobierno, la votó negativamente, y hasta ahí llegó la propuesta. Sin embargo, sigue siendo indispensable que la oposición pueda expresar sus puntos de vista por los canales de televisión, en un tiempo definido en una cierta periodicidad anual, para poder controvertir los temas de interés nacional”³³.

En la discusión es preciso mostrar el divorcio entre el formalismo de la ley y la ausencia real del ejercicio de los derechos. No se cumple el acceso efectivo de los partidos de la oposición al Consejo Nacional Electoral y a las mesas directivas de las corporaciones públicas. El acceso a los medios de comunicación sigue en marcadas condiciones de inequidad. El derecho a réplica ha sido abiertamente vulnerado en casos recientes.³⁴ La Comisión Nacional de Televisión parece un órgano apéndice del gobierno nacional. No actúa el Procurador ante situaciones graves como los ataques verbales proferidos por el candidato presidente Uribe en la pasada campaña contra el Polo Democrático y su candidato, a la vez que fueron numerosos los casos de indebida participación de funcionarios públicos en actividades políticas y partidistas sin que actúe la autoridad competente, para no referir los reiterados delitos contra el sufragio, la ocurrencia de fraudes y la tolerancia con la presión armada ilegal para constreñir a los electores.

De otra parte, hay que registrar que resulta lamentable que aún el ejercicio de la oposición es calificado como actividad riesgosa, al punto que la Corte Constitucional —al igual que

con la defensa de los derechos humanos y con la lucha social— considera que se requieren “medidas de protección reforzada”³⁵ Es muy alto el número de opositores políticos asesinados y perseguidos con responsabilidad estatal, por acción u omisión, como también es sistemático el ataque de los grupos paramilitares y de las guerrillas contra líderes políticos en distintas regiones.

La nueva situación política puede dar lugar al esquema gobierno–oposición

Se ha creado una nueva situación política en los últimos años que afecta notoriamente la estructura del sistema partidista: un pronunciado declive de los partidos tradicionales, surgimiento de nuevas agrupaciones políticas y una polarización sin antecedentes históricos próximos, en la me-

32. Navarro W., Antonio, “Garantías para el ejercicio de la oposición política”, en *Reelección presidencial y garantías para la oposición*, antes citado, p. 44.

33. Navarro W., Antonio, *op. cit.*, p. 45.

34. Es el caso de la reciente experiencia con el derecho de réplica del M-19 después de un largo proceso ante las autoridades electorales que lo otorgaron ante las declaraciones ofensivas del presidente Uribe desde Miami, aunque los canales oficiales, que tienen muy poca audiencia, lo acogieron mientras que los canales privados, de alta audiencia, se negaron a hacerlo en las condiciones exigidas. La réplica fue negada, debía cumplirse por los canales de la televisión, pero no sucedió así, a pesar de la decisión del Consejo Nacional Electoral y de la Comisión Nacional de Televisión.

35. Basta recordar el asesinato de cuatro candidatos presidenciales en años pasados, tres de ellos en su momento liderando precisamente las fuerzas de la oposición política, y el otro cuando se opuso férreamente a la corrupción, el clientelismo y el narcotráfico.

dida en que se configuran claramente dos bloques políticos. De una parte el liderado por el presidente Álvaro Uribe, reelegido con notorio respaldo electoral y rodeado de varios partidos entre tradicionales y recién conformados. Y de otra, el liderado por Carlos Gaviria, candidato del PDA — proyecto partidista que aglutina a todas las vertientes políticas de la izquierda— cuya candidatura experimentó un impresionante ascenso político y electoral que captó de manera notoria el voto de opinión.

Esta circunstancia crea una oportunidad histórica dada las circunstancias no sólo coyunturales sino estructurales, puesto que inciden una serie de factores que pueden instituir el esquema gobierno–oposición, lo cual significa no solo un alinderamiento de fuerzas políticas, sectores sociales y opinión ciudadana, sino la posibilidad de recuperar de esta manera un pilar central para la democratización del régimen político. Elemento que a la vez podría ser determinante para frenar las expresiones de arbitrariedad gubernamental, conseguir el marco de garantías exigido por la oposición y resolver de manera acertada los intensos conflictos que nos afectan.

Diversas voces advirtieron que la reelección inmediata alteraba la relación del Ejecutivo con los demás organismos del Estado, puesto que se altera el diseño constitucional previsto para un mandato presidencial de cuatro años, de manera que ahora se presentará una mayor ingerencia presidencial en la designación de altos cargos en las Cortes y en particular en la Corte Constitucional, en la Fiscalía, el Ministerio Público y el Banco de la República. Se profundizará entonces el rasgo presidencialista del régimen político.

“... el desmoronamiento de la arquitectura constitucional de 1991 y el fortalecimiento desmedi-

*do 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”.*³⁶

El país debe reconocer que este gobierno se propuso menoscabar los avances democráticos consagrados en la Constitución Política. Que su política llamada de seguridad democrática conllevó medidas contrarias a los derechos humanos, especialmente detenciones masivas y arbitrarias, y no consiguió la derrota militar de la insurgencia, pero sí sacrificó la política de paz. Que la desmovilización del paramilitarismo no acabó con el fenómeno porque perviven expresiones armadas ilegales y conllevó un exagerado margen de beneficios e impunidad que incluyó sectores del narcotráfico.³⁷ Que los Estados Unidos revelaron que se mantienen 144 mil hectáreas sembradas de coca para uso ilícito y se habla abiertamente del fracaso de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Que fracasó también la aplicación de la ley de extinción del dominio de las propiedades del narcotráfico, sobre lo cual se habían fincado esperanzas de desplazados y campesinos pobres que siguen en la desatención. Que a pesar de la tragedia humanitaria no cumple las recomendaciones internacionales para superarla, desconoce el derecho humanitario y desatiende los derechos de las víctimas. Que sumiso a las políticas de la banca internacional, debilita las políticas sociales, precipita la crisis

en la salud, deteriora las condiciones laborales y posibilita la ampliación de la pobreza y la indigencia. Que aprobó un TLC con ventajas estratégicas para Estados Unidos, incongruente con la dinámica de integración regional y con negativos efectos laborales y sociales. Que su mandato favorece las exageradas ganancias del sector financiero, presenta una alarmante concentración del poder económico y privatizaciones innecesarias y dañinas. Que tras ser electo con la consigna de luchar contra la corrupción y el clientelismo, sus funcionarios y sus partidos están comprometidos con gravedad en este tipo de hechos.

Uribe no presentó en su campaña reeleccionista un programa de gobierno porque pretende prolongar un mandato con esas características que sin duda redundará en dinámicas de oposición política y de protesta social. No tiene fondo ni sentido de propuesta política aun la aparente renovación de su discurso en campaña y de inicio de su nuevo mandato con expresiones como las de estar dispuesto a entendimientos de paz, de atender las demandas sociales o acoger propuestas de sus contrincantes electorales. Su respaldo político sigue sustentado en la gama de partidos que agrupan intereses particulares y carecen de perfil claro, de programas reales y coherentes y que atienden al interés de mantener los beneficios del poder. Sin embargo, acentúan las presiones burocráticas y se atizan las disputas

36. Rodríguez G., César, “El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas”, en *Revista Foro*, No. 56, Bogotá, diciembre de 2005, p. 21.

37. La Corte Constitucional en fallo reciente declaró inexistente por tal motivo varias normas de la Ley 975 de 2005, lo cual puede contribuir a rectificar esta situación.

entre sus dirigentes. Los hechos también indican que mantendrá la alianza con sectores de la clase política tradicional, reconocidos corruptos y personajes públicamente señalados por los nexos con el paramilitarismo y las mafias.

Por su parte, el Partido Liberal dejó de ser el partido mayoritario de las pasadas décadas, mostró que aún cuenta con un respaldo que le permitió mantener una bancada parlamentaria significativa pero que obtuvo un estremoso fracaso con su dramático hundimiento en las elecciones presidenciales. Se debate entre consolidarse como proyecto político de corte socialdemócrata, en lo cual influye el aporte de algunos personajes, parlamentarios, líderes y sectores sociales adherentes, o de ceder a las presiones de los ex presidentes y los parlamentarios que desde la derecha pretenden que claudique ante el uribismo. Además, aparece ahora debilitado y dividido y paga ante la ciudadanía el costo ocasionado por los gobiernos liberales recientes, lo cual impide que amplios sectores de la población lo identifiquen con los anhelos de la renovación política.

Entre tanto, el PDA recoge el acumulado político conseguido de una parte por el importante despliegue político en los años anteriores del PDI, siendo su logro principal la Alcaldía de Bogotá con Lucho Garzón; la convergencia de una serie de organizaciones políticas de izquierda en Alternativa Democrática y, además, la llegada de otros sectores políticos independientes, indígenas y movimientos regionales, entre los que se cuentan proyectos valiosos como el liderado por Parmenio Cuéllar en Nariño y el que rodea al gobernador del Valle, Angelino Garzón. El proceso unitario fue estimulado inicialmente por factores como la exigencia del umbral electoral, el reagrupamiento en pro-

pósitos comunes para enfrentar las políticas del gobierno Uribe, el respaldo a los gobiernos alternativos de carácter progresista, el influjo propiciado por la dinámica de los movimientos sociales y el entorno latinoamericano favorable a las alternativas de izquierda ante el fracaso del modelo neoliberal. Pero es claro que la unidad de la izquierda no es un asunto fácil y, menos aún, cuando además del acuerdo electoral, se avanzó en la definición de un ideario común, en consideraciones programáticas y en el compromiso de realizar un congreso de unificación, el cual por primera vez congregará en un solo proyecto a todas las vertientes de la izquierda colombiana.

El programa de gobierno que propuso el PDA pretende la vigencia del Estado social de derecho y por consiguiente de la Constitución Política, en perspectiva de construir una sociedad democrática. Esto conlleva al compromiso para acabar con las enormes desigualdades y aplicar políticas, legislación, programas y recursos coherentes con el reconocimiento de los derechos sociales como exigibles y fundamentales. Asume deslegitimar la lucha armada, propiciar la solución política y negociada del conflicto bélico interno y construir la paz con el concurso de un amplio acuerdo nacional. Restablecer un ambiente político de garantías efectivas y de tolerancia. En lo económico y social, entre otras propuestas, considera la prioridad del empleo, la derogación de la ley de flexibilización laboral y la adopción de un estatuto del trabajo; la eliminación de las exenciones y descuentos tributarios al gran capital, la exclusión del IVA de los productos de consumo básico, la reforma agraria y el retorno de los desplazados a sus tierras; así mismo, medidas para impedir beneficios exorbitantes en el sector financiero, rentístico y terrateniente improducti-

vo. A la vez, propone estimular el desarrollo industrial y recuperar el campo. En materia internacional propone adoptar una nueva política exterior sobre presupuestos de soberanía nacional, integración latinoamericana, hermandad en las fronteras, multilateralismo, respeto a la libre determinación de otros pueblos, apoyo a la población colombiana emigrante en el exterior y búsqueda de la cooperación internacional en beneficio de la paz.

La coyuntura de las pasadas elecciones presidenciales puso de presente la alternativa entre el modelo ideológicamente regresivo, políticamente autoritario y socialmente excluyente del presidente Uribe, y la propuesta progresista, democrática y de inclusión social enarbolada por Carlos Gaviria. Lo que en apariencia es una forma de gobierno y de liderazgo muy diligente y próximo a los ciudadanos del presidente, encubre un sentido paternalista, mesiánico y clientelista que conduce a la desinstitucionalización de las instancias del gobierno, el Estado y los partidos. En contraste, se pone de presente por parte de Carlos Gaviria de una forma de hacer política sin sectarismo, con coherencia y con sensibilidad ante las urgencias sociales y el empeño por conseguir los ideales de la utopía democrática.

PDA y su proyecto de oposición democrática

El PDA se propone forjar un partido moderno, amplio, de adhesión masiva de ciudadanas y ciudadanos, coherente en definiciones y claro en las reglas de juego. Requiere de una identidad básica y aglutina una variedad de tendencias y posiciones, puesto que se trata innegablemente de una izquierda plural y con actitud abierta ante la aportación proporcionada por las dinámicas sociales y políticas.

Como lo reconocieron amplios sectores de opinión en las elecciones parlamentarias y especialmente en las presidenciales, afianzó su presencia política. El nuevo signo del ascenso de la izquierda en la presente década responde a su sintonía con las demandas sociales, la consecuencia con la renovación política, la defensa de la Constitución ante los intentos de contrarreforma, y la reafirmación de los propósitos de la paz, la solución política del conflicto armado, los derechos humanos, la no discriminación y la reconciliación, a partir de una actuación claramente civilista y en expreso rechazo al empleo de la violencia y de la guerra.

Sobresalen liderazgos provenientes de los movimientos sociales y que con frecuencia se corresponden con trayectorias de militancia con las organizaciones de izquierda. Los gobiernos de Lucho Garzón en Bogotá y de Angelino Garzón en el Valle, entre otros, ponen de presente que la izquierda sabe gobernar con responsabilidad, eficacia y resultados, con gran sentido social y con una concepción democrática. El entorno latinoamericano muestra experiencias y logros recientes de gobiernos alternativos encabezados por personajes, partidos y coaliciones políticas de la izquierda democrática. La labor parlamentaria desarrollada por sus integrantes entrega un legado de experiencia, capacidad y particular incidencia en distintos órdenes y materias. La composición y relación con diversos sectores sociales y poblacionales conlleva un compromiso estrecho con sus dinámicas y aspiraciones. Resulta de particular importancia estimular la participación, el liderazgo y el cumplimiento del compromiso de cuotas en beneficio de las mujeres, los jóvenes, las comunidades étnicas y la diversidad de género.³⁸

Carlos Gaviria encarna un legado de actuación democrática, desa-

rrollo constitucional, defensa coherente de los derechos fundamentales y prácticas que inspiran un sentido de renovación política. Por eso consiguió un creciente movimiento ciudadano de adhesión a su candidatura; pues además de los sectores obreros, campesinos y populares, de los jóvenes, los intelectuales y los artistas, llegaron también en su respaldo líderes y miembros de corporaciones públicas de otros partidos, de forma tal que se trató de una opción que sobrepasó el entorno particular del PDA. Esta situación demanda responsabilidad política e histórica para construir un proyecto político unitario, abierto a las alianzas con diversos sectores y comprometido en el inmediato futuro con la opción de ser gobierno.

En el esquema gobierno-oposición el PDA necesita adoptar su línea de actuación como fuerza política opositora. Sus guías son el Ideario de Unidad, el Programa de Gobierno y los consensos políticos y programáticos que se construyan de cara a la realización del Congreso y a las acciones políticas. El reto político inmediato es consolidarse como fuerza política mayoritaria con implantación en las regiones en las elecciones de 2007. Las formas de actuación deben saber relacionar el espacio parlamentario, la participación en gobiernos territoriales y en determinados ámbitos estatales, y la vinculación con la lucha social y ciudadana. En consecuencia, adquiere alto valor el respaldo y la asimilación de la valiosa experiencia de los gobiernos locales y seccionales, a tono con la definición de los programas y las líneas de actuación particular en las localidades y las regiones. Igualmente, la agenda legislativa se tendrá que organizar ahora con base en una línea de actuación unificada, y a partir del trabajo de las bancadas, lo cual redundará en el mejoramiento de la participación, los debates, las iniciativas y las posibilidades del control po-

lítico en el Congreso y las demás corporaciones públicas. Así mismo, los sectores sociales y poblacionales requieren de líneas de acción, iniciativas políticas y organización coordinada y unitaria de las distintas vertientes del mismo Polo en cada frente de actividad.

La oposición al gobierno nacional no significa oposición a los demás gobiernos territoriales sino, por el contrario, de apoyo y alianzas hasta donde sea posible con ellos. Es preciso para las fuerzas opositoras reactivar la amplia convergencia política con el Partido Liberal, con otros movimientos políticos y organizaciones sociales. Significa ejercer una oposición con discurso sólido y sustento programático, contundente frente a las políticas y medidas gubernamentales, y con capacidad de despliegue permanente de opinión, iniciativas y propuestas alternativas ante la ciudadanía. Requiere posicionar temas y propuestas de interés en la agenda pública; asumir con seriedad y fundamentación los debates; organizar acciones de fiscalización, de veeduría y de seguimiento a políticas y programas en curso a distintos niveles. Pero a la vez, en el ejercicio de la oposición es preciso convocar y participar alrededor de consensos en ciertos tópicos de interés nacional como son el tratamiento a las gestiones de la paz, a la crisis humanitaria, a los desastres y emergencias que se llegarán a registrar, y en la atención de algunos temas del interés nacional. Por supuesto, sin sacrificar la opinión independiente y la proyección de la propia actuación política opositora.

38. Asunto importante en la construcción democrática del PDA es que se adopte un criterio de cuotas de participación por lo menos como el conseguido en el Congreso del PDI (30-20-10), a favor de garantizar la participación de la mujer, los jóvenes, las comunidades étnicas y el sector de LGTB.

Se ha propuesto retomar con originalidad la figura inglesa del gabinete alterno, que puede resultar un arma política de importancia en el debate público. Permitirá preparar y promocionar de manera organizada y bajo el apoyo y orientación de la dirección partidaria, a un equipo calificado, idóneo y con reconocimiento en cada campo de la política. Su actuación exigirá proyectar debates, incidir en políticas públicas, posicionar propuestas y apoyar la movilización ciudadana. Ya en el seminario político recientemente realizado por la Mesa de Unidad expresó criterios ante el interrogante sobre la oposición que ejercerá el PDA en el próximo mandato Uribe, en los siguientes términos:

"La oposición que el PDA hará el segundo gobierno del Presidente Uribe será programática, no aceptará ninguna cooptación a través de puestos, empleará el recurso del *gabinete a la luz*, que actuará bajo la orientación de los órganos de dirección del partido. Estamos ante un Estado ... que al tiempo que le da juego a élites de origen narcoparamilitar, mantiene una alianza estrecha con los Estados Unidos... No se ve que en este contexto Uribe pueda optar por una verdadera política de paz... La oposición no se hace sólo a través de la acción parlamentaria, sino a través de la protesta social, la movilización callejera y los espacios de opinión. Es preciso articular las distintas manifestaciones de oposición. El ejercicio de la oposición hay que ligarlo a la estrategia de crecimiento del partido y a la construcción de alianzas con sectores afines en el nivel nacional y en las regiones. No se ve que el Partido Liberal de conjunto pueda ser verdadera oposición, está atravesado y atraído por fuerzas que quieren a toda costa entregarlo al uribismo ... Carlos Gaviria por el resultado electoral de las presidenciales es el jefe de la oposición."³⁹

Pero en este empeño es imposible pensar la recuperación de un sistema democrático de partidos sin recuperar a la vez el sentido de la política y sin restituirlle las calidades merecidas a sus protagonistas. Es necesario valorar el concepto de ejercicio de la política como asunto público, de interés colectivo y exento de los lastres que en su aplicación se han presentado. Responde a las exigencias de moralización de la gestión pública y de acabar con el perfil del político esquilador y negociante, introduciendo fuertes ingredientes éticos. En términos culturales, como proyecto de sociedad y proceso social, es un reto pedagógico que implica una ruptura con las expresiones de degradación y mercantilización del asunto electoral.

El país avanza hacia comprender lo que es un esquema gobierno-oposición, lo cual debe entenderse como

un asunto también de mentalidad y de cultura democrática. La oposición debe ser entendida y asumida de forma respetable, como reserva política y moral, como alternativa ante los desafíos de la gobernabilidad. La oposición equivale a la capacidad del sistema político para que los ciudadanos tengan referentes alternativos. Norberto Bobbio bien señala que la piedra de toque de la democracia política la constituye el trato que se depare a quienes disienten y se oponen por medios legítimos.

Bogotá, D.C., julio de 2006

39. Notas de Luis Sandoval, integrante de la dirección nacional del PDA, Seminario Político del PDA, Teusacá, La Calera, Cundinamarca, 16 y 17 de junio de 2006, p. 2.

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
Profesora-investigadora, Grupo de
Investigación en Comunicación, Universidad
Pontificia Bolivariana, Medellín.

Medios y malabarismos electorales

Ana María Miralles
Castellanos

Tras las elecciones del pasado 28 de mayo es necesario volver sobre el análisis del papel jugado por los medios de comunicación en el debate electoral. Es importante hacerlo no solamente porque a pesar de las propuestas mediáticas de paquetes informativos que se autopublicitaron en los medios con la intención de mejorar el nivel de información del electorado, la verdad es que la cobertura electoral siguió la tendencia tradicional: falta de equilibrio, tendenciosa y alimentada por el mundo fantástico de las encuestas. Este análisis se justifica en un contexto en el cual la Ley de Garantías especificó unos principios para lograr el equilibrio informativo y el hecho contundente de que no hubo tal equilibrio.

Los medios de comunicación colombianos volvieron una vez más, sobre todo la televisión, a sus tradicionales patrones de información político-electoral y particularmente reprodujeron el modelo de la última contienda electoral del año 2002 para la Presidencia de la República, marcado por los sondeos de popularidad, las apariciones en los medios del presidente-candidato vinculado a la actualidad, en este caso una actualidad que lo involucraba a él a manera de fuente de la información, es decir, se produjo un desplazamiento del *comentarista* de



la actualidad (año 2002, cuando era un simple candidato) hacia el *protagonista* de la información.¹ El nuevo rol investía al presidente-candidato de mayor legitimidad con el fin de que especialmente el canal RCN se las arreglara para darle un tiempo evidentemente muy superior a él por encima de los demás.

Bueno, pero esa es una vieja historia. Basta recordar que durante todo su primer mandato Álvaro Uribe ha tenido a los medios audiovisuales y a gran parte de la prensa de su parte, para la promoción del referendo y en general para dar visibilidad a toda su gestión y a programas como el de la seguridad democrática, que dicho sea de paso, no ha recibido un proceso serio de in-

1. Miralles, Ana María, "La fabricación del consenso", en *Revista Foro* No. 45, Bogotá septiembre de 2002, pp. 50-62. El candidato Álvaro Uribe fue el rey de los directos y los periodistas lo requerían para comentar diversos asuntos de actualidad, con lo cual su presencia se hizo mucho más transversal que la de los otros candidatos, limitados solamente a defender su discurso electoral.

vestigación periodística. En particular, los medios audiovisuales han sido gobiernistas; igualmente parte de la prensa, con algunas excepciones sobre temas y de manera muy esporádica. Sin las suspicacias que despertó la época electoral, a lo largo de su primer mandato, Uribe tuvo espacios a sus anchas en los medios audiovisuales. No en vano orientó su última campaña de forma exclusiva en los medios audiovisuales, además de que la televisión es el medio por el cual tiene más entrada el tema electoral.²

Pero una campaña que pretenda hacerse por programas y con el debate de tesis de los candidatos no puede contar solamente con la televisión. Limitaciones de tiempo, un discurso mosaico que no permite la profundización de ideas ante los televíidentes, el predominio del dispositivo para el espectáculo, el imperio de la imagen al servicio del *marketing* electoral, impiden pensar que un proceso serio de campaña electoral se haga sin el conjunto de los medios y, es más, creando nuevos espacios para visibilizar las propuestas de los candidatos. Definitivamente la campaña electoral fue pobre.

Aunque la televisión diseñó programas de debate, siempre tienen una debilidad de tiempos, de acartonamiento, y se les atravesian las consignas de los asesores: quien va punteando en las encuestas no debe asistir. Entonces, ¿cuál debate y con quién? Pero en el pasado debate electoral, la situación favoreció a Uribe, en una extraña interpretación del equilibrio.

En el marco, de la estrategia trazada por su campaña el candidato presidente Uribe, decidió no asistir a un programa que tenía un formato predefinido con la intervención sucesiva en igualdad de oportunidades de todos los candidatos. Al día siguiente, a solicitud de dicha campaña, en un horario prime y en formato diferente, se llevó a cabo la intervención del candidato presidente.

¿Se trató de restablecer el equilibrio informativo a favor del presidente o nos encontramos frente a un privilegio? ¿Quién es el responsable de lo ocurrido,

*el presidente o el sector privado? ¿Quién concibió el restablecimiento del equilibrio informativo en estas condiciones?*³

Otra de las estrategias, a falta de poder juntar a los candidatos para el debate es presentar a cada uno por aparte. La televisión perdió la vergüenza, ya ni siquiera llama a las cosas por su nombre. Ha jugado a la profecía autocumplida desde las elecciones de 2002. Lo demás, corre por cuenta del espectáculo.

¿Equilibrio o malabarismo?

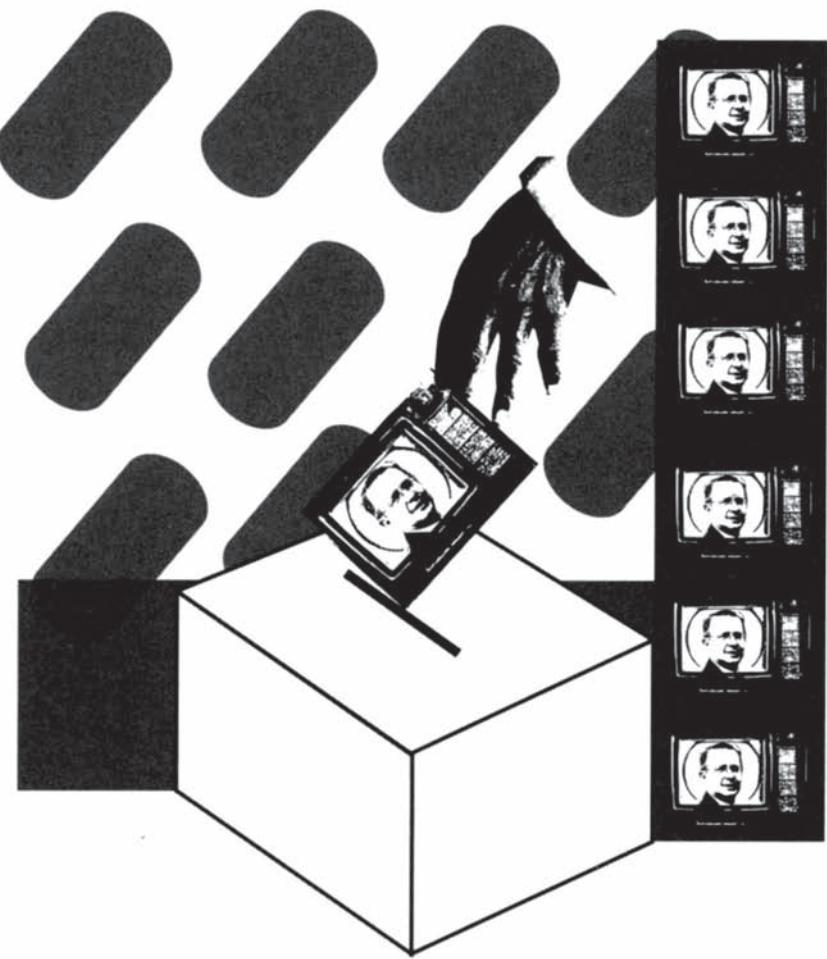
Desde lo planteado por la Corte Constitucional, hay varios aspectos que merecen una reflexión. Por ejemplo, el *equilibrio en los espacios* que los medios le dan a cada uno de los candidatos. Para la Corte, y me atrevería a decir, que también para el punto de vista del ciudadano, hay una discrepancia fundamental con la mirada tradicional del periodismo frente a esta situación. En las salas de redacción existe una de esas tradiciones que puede identificarse con los *habitus* (Bourdieu): la de darle más espacio a los candidatos que más peso tengan socialmente, lo cual coincide con su grado de reconocimiento y aparición mediática, por lo general medido con los sondeos de popularidad. Ahí hay una gran discrepancia con el principio de igualdad. ¿Cómo logran entonces los candidatos más desconocidos acceder a esa visibilidad? ¿Cómo podrían las nuevas propuestas acceder al espacio público? ¿Cómo podrían las propuestas tradicionalmente excluidas e invisibilizadas llegar al público? El discurso periodístico aparece aquí como reproductor de posiciones de poder. No

2. "Percepciones ciudadanas sobre lo político y la política", Medellín, Alcaldía de Medellín-Grupo de Investigación en Comunicación Urbana, Universidad Pontificia Bolivariana. Un 92% de los encuestado dijo informarse sobre la política por la televisión, p. 38.

3. Noriega de la Hoz, Eduardo, comisionado de televisión. Memorando a la Junta Directiva de la CNTV, "Seguimiento al equilibrio informativo en la campaña electoral", mayo 26 de 2006, Bogotá, p. 3.

es un espacio de transformación y cambio social. Esta práctica, que antecede con mucho a la expedición de conceptos jurídicos como el que expresa la Corte Constitucional, hizo carrera en el periodismo. No se trata simplemente de un problema colombiano. Es una práctica inherente al ejercicio del periodismo, un *habitus*, una regla del juego que los periodistas asumen sin discusión. La característica de los *habitus* es precisamente esa, ser “principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a sus fines sin suponer el alcance consciente de esos fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos”.⁴ Ni más ni menos, se trata de prácticas introyectadas, no mediadas por la reflexión y que permiten lograr los fines sin ser conscientes del proceso. Esto es así también y de modo particular, para el campo periodístico, por demás con una carga fuerte de empirismo en la concepción de la noticia y en la selección de los hechos del acontecer a partir de la reproducción mecánica de una forma de entender la realidad.

Si bien Uprimny⁵ señala dos tradiciones con relación a la práctica de darle mayor espacio en los medios a los candidatos que tengan mayores porcentajes en las encuestas, la *regla de la equidad ponderada* y la *regla de estricta igualdad*, y es acertada esa identificación en aras del debate, el problema en el discurso periodístico no tiene un fundamento jurídico ni tampoco se somete a discusión. Los periodistas no dudan y tienen una visión muy particular acerca de las preferencias ciudadanas, pues a nombre de ellas le impiden conocer otras opciones. Aunque como claramente lo expone Uprimny, hay argumentos a favor de una tesis y de otra, la regla de la equidad ponderada es un artificio por medio del cual el periodismo, basado en un principio de “cientificidad”, pero de indudable valor político —el de las encuestas— acaba señalando a quién se le otorga más espacios. A mi juicio esto contradice el principio político de la igualdad. Eso sin contar con que lo que los medios reivindican como la voluntad ciudadana expresada en las encuestas, está sujeto a las representaciones



que los propios medios emitieron con anterioridad. El gato que se muerde la cola.

Es posible que en eso se haya quedado corto el fallo de la Corte Constitucional en relación con el artículo 25 de la Ley de Garantías Electorales, al no abordar la complejidad del problema del equilibrio en la asignación de espacios para los candidatos de manera contundente y dejarlo más al criterio de los editores. En conjunto, sobre este asunto es necesario no olvidar que las preferencias mediáticas para otorgar más espacios a ciertos candidatos van incluso más allá de las

4. De Barros Filho, Clovis y Sá Martino, Luis Mauro, *O habitus na comunicacao*, Ed. Paulus, São Paulo, 2003, p. 44.

5. Uprimny, Rodrigo, “Equilibrio informativo electoral, libertad de prensa y democracia: elementos para una discusión sobre el artículo 25 de la Ley de Garantías Electorales”, Bogotá, 2006, p. 9.

encuestas y están vinculadas no solamente a las conexiones político-económicas de los medios con determinado candidato —como se ha considerado tradicionalmente— sino que están regidas fundamentalmente por el *habitus*.

La cantidad de espacio dedicado a un candidato tiene mayor peso desde que los debates electorales se plantean más en función de la imagen que de los programas. Por lo tanto es un primer aspecto serio a considerar, aunque quizás no el de mayor importancia. La reiteración de las imágenes, la aparición constante que recuerda la gramática del lenguaje publicitario, sirve para dar al electorado una figura por la cual inclinarse, crearle una “certeza”. Esto funciona así en la mayoría de las sociedades occidentales, pero tiene implicaciones mucho más graves en contextos marcados por una cultura política incipiente. La consigna de máxima aparición y mínimo debate es la clave. Máximo contacto, pero poca participación real. Un contacto mediatisado, sometido a los dictámenes del régimen de pantalla y por lo tanto con las limitaciones propias de la tensión entre el lenguaje audiovisual y su propuesta de entretenimiento y la necesaria racionalización de los asuntos políticos. Los imaginarios del corto plazo de la comunicación mediática frente a los imaginarios de más larga duración de la política.

En esta campaña, así como en la anterior, abundan las evidencias sobre la dedicación desproporcionada de mayores espacios a favor de Álvaro Uribe, uno de cuyos ejemplos, pero no el único, fue el de la maratón sobre el TLC transmitida por RCN durante 7 horas seguidas en plena campaña electoral. Y hay más:

...mientras la campaña de un sólo candidato recibió 820 segundos de aparición en el noticiero (la de Uribe), sus seis restantes contendores a la Presidencia de la República, en total, recibieron 253 segundos en los mismos programas.

El segundo caso nos ilustra respecto de la forma en que el eslogan de campaña de un candidato presidencial (Uribe), fue divulgado de manera gratuita, exclu-

siva y excluyente por la televisión nacional, durante 61 segundos, en el horario de mayor rating, en una tarde dominical y en el marco de la transmisión en directo de un partido de fútbol.⁶

La calidad

Otro aspecto de la discusión tiene que ver con el análisis cualitativo de los contenidos. La cantidad de espacio —dado que se cumpliera con el equilibrio— no resolvería del todo el problema. Por eso se introduce el análisis de contenido, pues si bien es cierto que puede dedicársele la misma cantidad de espacios a los candidatos puede que en algunos casos las referencias a ellos sean negativas para unos y favorables para otros. Pero, ¿quién hace ese análisis? Si se hace desde fuera de los medios, el gremio lo considera como censura.

Lo que no se explica es que los llamados grandes “cacaos” del periodismo olviden, a propósito, que la radio y la televisión operan como concesiones públicas de un bien patrimonial y estratégico del Estado, cuya vocación es la defensa de la democracia, del bien común y del interés general. Y que, por la misma razón, son susceptibles de vigilar en su cumplimiento de los compromisos pactados y de su sometimiento a la realización de los fines sociales del Estado.

Por eso no pueden olvidar que su compromiso es con la verdad y con la igualdad. Pero resulta que ahora, al simple llamado a cumplir la Ley, al pedido de igualdad en la información política y electoral, lo llaman censura.⁷

6. Noriega de la Hoz, Eduardo. “Seguimiento al equilibrio informativo en la campaña electoral”. Comisionado CNTV, memorando a la Junta Directiva. Se refiere al partido Atlético Nacional y América de Cali el 21 de mayo de 2006, transmitido en directo por el canal RCN, que mostró en varias ocasiones unos globos con el eslogan “Adelante presidente”. Se hicieron, según el comisionado, ocho tomas deliberadas de los globos con la propaganda electoral. Bogotá, mayo 26 de 2006, p. 18.

7. Velásquez Betancur, Jorge Alberto, “La ley de garantías electorales y los medios de comunicación”, en *El espíritu mafioso de las instituciones*, Medellín, UPB, marzo 3 de 2006, pp. 4-5.

Si se deja este análisis en manos de los medios, no se hace, eso está demostrado. La idea de la autorregulación frente a lo que pasó en las últimas contiendas electorales ha quedado realmente en entredicho. Pero el problema es viejo. El principio de la autorregulación tiene muchas bondades y un claro soporte ético-jurídico, pero la cultura profesional periodística se opone en realidad a su práctica. Basta recordar lo que dice el periodismo sobre sí mismo, es decir, el discurso que los periodistas han construido de tiempo atrás sobre el periodismo. En él entra en juego un sistema de autoprotección e impermeabilización del campo periodístico frente a cualquier crítica que venga de fuera del campo. La autoproclamada objetividad, la misión de “ser la voz de los que no tienen voz”, la supuesta neutralidad frente a las fuentes, la información objeto del discurso periodístico y las vinculaciones de la información con la construcción de la democracia —conexión esta última absolutamente necesaria, pero en la cual no trabajan los periodistas— son algunos de los elementos que han configurado un muro de contención a la crítica que venga de afuera. Y puestos a mirar, dentro del campo periodístico entre los medios de comunicación no hay críticas mutuas sino rivalidades de tipo comercial o alrededor de criterios periodísticos tan lamentables como la “chiva”, que, contrario a lo que muchos quieren sostener, es una especie que no está en vías de extinción.

Las defensorías de los televidentes de los canales privados y las de los periódicos, son más defensorías de los medios que de la ciudadanía⁸, así que ese espacio significa muy poco en términos de reclamar un mayor equilibrio informativo. Es claro que la manera en que se comportan los debates electorales en el mundo occidental, demuestra que la máxima aparición tiene rendimiento en votos, pero también es cierto que es un tema mucho más complejo: ¿cómo se habla de los candidatos? ¿En qué circunstancias se da su figuración pública? Estas son preguntas cruciales a la hora de determinar lo que el discurso informativo ofrece a la ciudadanía y sobre la manera en que los

medios contribuyen a la construcción de representaciones sociales. Y eso es justamente lo que los medios no están dispuestos a hacer, amparados en el principio de la autorregulación. ¿Cómo puede hablarse de autorregulación cuando los canales privados están concentrados en sus objetivos comerciales y tienen sus apuestas políticas? Peor aún, ¿cómo se puede hablar de autorregulación si los periodistas se niegan a ser conscientes de las prácticas rutinarias de su oficio y a ver los efectos que producen?

A esto se agrega el problema de la ausencia de un sistema de comunicación e información pluralista. Con ello me refiero a que si bien un medio tiene sus políticas editoriales y es consecuente con ellas, además de visibilizarlas ante sus audiencias, la verdad es que en Colombia no hay divergencias ideológicas entre los medios que le permitan a los públicos tener acceso a diferentes visiones sobre la actualidad. Además, la condición de monopolio sobre los grandes medios de comunicación, al tener de fondo el mismo argumento —los intereses económicos y comerciales— anula la confrontación política y el debate de las ideas. ¿En qué pueden competir Caracol y RCN televisión? Ambos reeleccionistas, casi siempre gobiernistas, las rivalidades quedan confinadas a la competencia por el mejor *reality*, el *rating* y la farándula. Un sistema informativo pluralista permitiría a la ciudadanía tener una oferta informativa amplia, retar la consonancia mediática que ofrece un efecto de verdad y contribuir a la construcción del sujeto político.

Pero no hay transparencia en las políticas editoriales, esa no es una característica de los medios de comunicación que se han configurado como posiciones dominantes en el mercado informativo marcado por intereses privados. Con política editorial me refie-

8. Así lo demostró un estudio hecho en el marco del curso de Opinión Pública por estudiantes de la Universidad Pontificia Bolivariana en el año 2001. La mayor parte de los dictámenes de los defensores, se dedican a justificar las acciones de los periodistas y a explicarle a las audiencias el por qué de las publicaciones.

ro no solamente a la opinión del medio sino al conjunto de la información. Justamente la claridad y visibilidad pública de los principios editoriales es un reclamo que los ciudadanos de varios países del mundo —incluido Colombia— hacen a sus medios de comunicación, en términos de calidad informativa.⁹

Por otra parte, el panorama no es claro para la vigilancia, dado que la actual CNTV fue configurada parcialmente y desde posiciones de poder por personas afectas al uribismo, con dos comisionados que jugaron y jugarán indudablemente un rol estratégico. Un gobierno que se ha mostrado poco amigo de la oposición y del disenso, lógicamente está también en contra de cualquier forma de control. No cabe esperar, como no se hizo durante las elecciones, un verdadero control y vigilancia de lo que sigue siendo un servicio público de televisión, así sea prestado por operadores privados. Los controladores no funcionan y el autocontrol tampoco. ¿Qué hacer entonces?

Justamente, el periodismo público comenzó en Estados Unidos a raíz de la autocrítica que un sector del periodismo estadounidense se hizo con relación al tratamiento de la información electoral en las presidenciales de 1988. Algunos de los elementos de esa crítica indican el desenfoque con respecto a las funciones periodísticas de contribuir a crear una ciudadanía bien informada, la pérdida del sentido de la información como bien público y la desaparición del debate que alimenta la democracia: cubrimiento focalizado en las rivalidades entre los candidatos, permanentes sondeos de popularidad y la consecuente “carrera de caballos”, desconexión con los intereses de la ciudadanía al centrarse solamente en los asuntos burocráticos, y atención a asuntos baladíes.

De ahí que las experiencias periodismo-público electorales hayan sido en ese país las más abundantes. Su reto principal consiste en colocar al votante en el comienzo del proceso, para que entre ciudadanos y periodistas puedan encontrar los puntos centrales del debate político, entrando en contradicción incluso con los asesores de imagen de los candidatos. No en vano, en la ex-

periencia de Voces Ciudadanas de la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín, este tipo de proyecto se rige por el lema “de los temas de campaña a los temas de gobierno”. Una de las estrategias de estos proyectos consiste en optar concientemente por la regla de la estricta igualdad, punto fuerte de la discusión con aquellos medios y periodistas que defienden la regla de la equidad ponderada. Esto indudablemente ha proporcionado a los electores al menos la oportunidad de conocer lo que todos los candidatos dicen, pero además, frente a los asuntos de contenido, dotar al esquema de unos ejes de discusión que previenen contra la tentación periodística de calificar a los candidatos e incluso minimizar a los que no están en sus preferencias o en las de las encuestas. Así, la ciudadanía participa activamente en un debate sobre las prioridades del próximo gobierno y con el concurso de los medios de comunicación, los candidatos deben responder las inquietudes sobre esos temas. Eso se hizo en el proyecto de Voces Ciudadanas ¡Usted Decide! en el año 2000 para la elección de alcaldes de Medellín y de Cali. Si bien es preciso reconocer que el proceso en la práctica no fue tan coherente como en el planteamiento, es una alternativa que vale la pena seguir profundizando.

Sin embargo, la misma experiencia indica que es necesario un cambio más profundo en el discurso periodístico, porque en el fondo se trata de la necesidad también de una transformación de la cultura profesional periodística. La cobertura electoral es solamente un síntoma de los problemas que tiene la mirada periodística y la forma de entender y de relatar el acontecer. Las reflexiones de lingüistas como Charaudeau¹⁰ sostienen que por ser de divulgación, el discurso periodístico resulta *deformante* por cuanto su objetivo es dirigirse a un público amplio y muy heterogéneo y por lo tanto se ve obligado a estructurar sus relatos de forma que va mucho más allá de “hacer

9. Fundación Medios y Sociedad, Ginebra, Suiza. Estudio adelantado en el año 2001 en cinco países: Suiza, Colombia, Canadá, Japón, India.

10. Charaudeau, Patrick, *El discurso de la información*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003, p. 73.

eso sencillo para los lectores” y se sitúa francamente en las construcciones simplistas y hasta estereotipadas. Lo que sucede es que en elecciones esos defectos son más protuberantes. Pero en la realidad cotidiana de los medios no por pasar más desapercibido deja de ser incidente. Al estar centrado en el destinatario, este discurso, al igual que el de la propaganda, la construcción del discurso se basa en suposiciones acerca de las representaciones en las que se mueven los receptores. Más que en lo que divulga, el contenido al estar dirigido a cumplir una función con el auditorio, de algún modo se centra en el público al que va dirigido y no en lo que debe ser divulgado con sus propias exigencias y en ello radica la deformación fundamental de la gramática periodística.

La mirada ingenua sobre el discurso periodístico como espejo de la realidad es cada vez menos creíble, pero de indudable éxito entre los periodistas. Desde fuera del campo, particularmente desde la lingüística, los análisis más críticos se sitúan frente a dos ejes de reflexión: el periodismo como discurso reconstructor de la realidad y como discurso constructor. En ambos casos los argumentos se construyen alrededor de la idea de que las estrategias periodísticas para la reconstrucción del acontecimiento mediante testimonios y no mediante el razonamiento —propio del discurso científico—, además de la forma en que se estructura el relato periodístico y del problema previo de las fuentes seleccionadas, llevan a admitir que este discurso lo que hace finalmente es construir la realidad. Lo que le muestran al público no es la realidad, sino su propia versión sobre ella. Y en este punto no hay que olvidar que —como suele afirmarlo Teun Van Dijk, uno de los investigadores con más trayectoria en los estudios de análisis de contenido— lo que los medios venden no es información sino un modo de lectura de la realidad.

Para el caso que nos ocupa, el de la cobertura electoral, la información periodística tiene los mismos problemas en general que la información política: por lo general no se basa en hechos sino en testimonios de los actores de la política. En el caso de la información gubernamental, es más fácil enfocarse en realizaciones, pero igualmente sucede, como en el caso del primer mandato de Álvaro Uribe, que la abundancia de este tipo de información y los enfoques determinen más una óptica propagandística que informativa.

En relación con los problemas del lenguaje periodístico, lo más preocupante no es solamente el tema del desequilibrio en la información electoral. ¡Es el lenguaje mismo! La evidencia del descrédito de la política por parte de los medios ha hecho mella en las representaciones sociales sobre esta actividad. Así, el plato está servido para que la ciudadanía tenga la aspiración a una política desinstitucionalizada, al margen de los partidos y ligada a figuras individuales. El intento de sustitución de la política por parte de los medios de comunicación a partir de la crisis de representación política, llevó a los medios no solamente a la construcción de candidatos mediáticos sin trayectoria en política, sino que configuró un imaginario social de rechazo a la política y a los políticos. Por eso en época de elecciones no valen los partidos ni las tesis políticas sino los individuos. Ahí está parte del éxito de Álvaro Uribe. Por eso es que al margen de la dificultad para mejorar los niveles de la información, la ciudadanía no está preparada para un debate racional de las ideas. Tampoco los partidos políticos son lo suficientemente fuertes como para recuperar el respeto por las tesis políticas. Ante ello, los medios seguirán reinando y la televisión imponiendo su lenguaje al de la política.

Eduardo Cifuentes Muñoz
ex magistrado de la Corte Constitucional

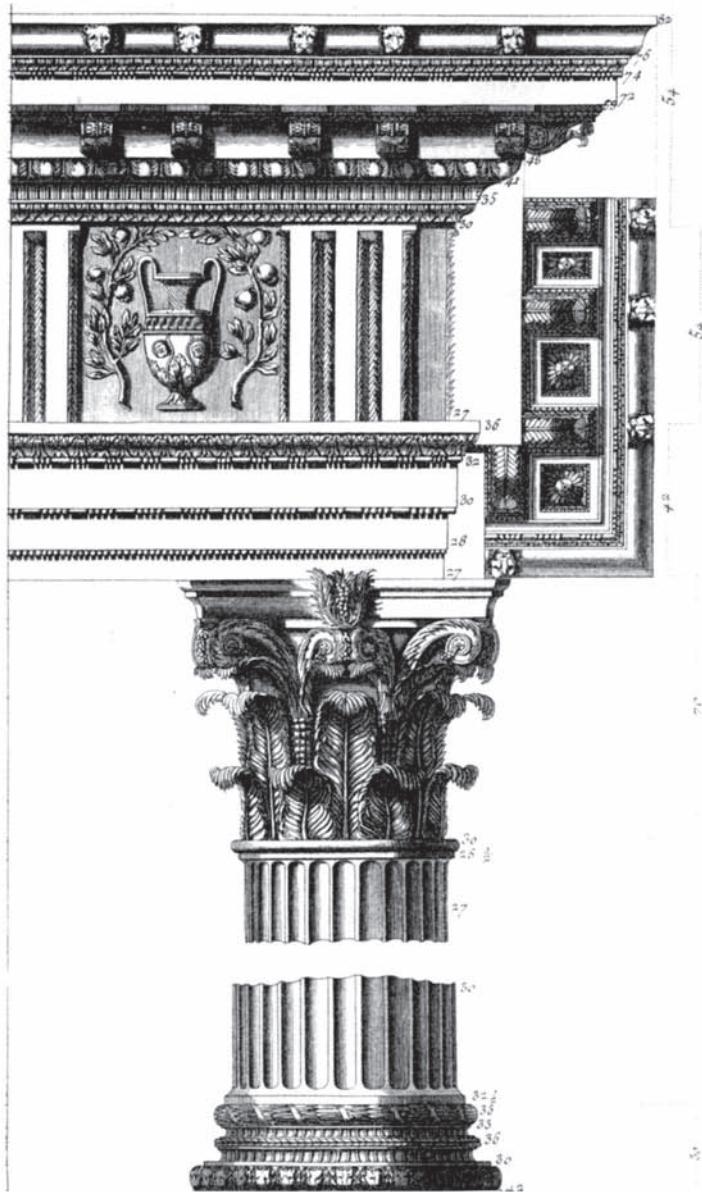
La autonomía de la Corte Constitucional y la separación de poderes

Eduardo Cifuentes Muñoz

El principado del Turco, según Maquiavelo, “es gobernado por un príncipe y todos los demás son siervos”. Esta es la antítesis más absoluta que pueda encontrarse en la Constitución Política de Colombia. En esta la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. Colombia rechaza tanto príncipes como siervos. De una parte, toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico. De otro lado, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Las autoridades no se entienden por fuera del marco de respeto a la Constitución y a las leyes y, por eso, tienen el carácter de servidores públicos.

La proscripción de la servidumbre se apoya en el principio de la igualdad ante la ley, pero además exige igualdad básica en las condiciones reales de vida. El Estado en Colombia tiene el deber de promover la igualdad real y efectiva y de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Con el objeto de evitar que en Colombia existan siervos, la Constitución determina que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su posición económica, o características físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La pobreza es un estado de servidumbre. La pobreza absoluta es un estado de servidumbre absoluta. El Estado social de derecho y los derechos económicos y sociales que le son inherentes, se conciben en la Constitución colombiana



como remedio contra la pobreza. Por ello son irrenunciables. También por ello son justiciables.

La violencia que los grupos armados ejercen contra la población civil, así como la que proviene del Estado cuando incurre en desviación de poder, es el medio más cobarde y censurable al que pueda recurrirse para sojuzgar a una persona o mantener una relación de vasallaje. Con el fin de que esto no ocurra la Constitución apela a la democracia como fuente única de poder y radica en cabeza del Estado el monopolio legítimo de las armas.

La concepción del poder político en Colombia, en consecuencia, está sujeta a un estatuto que debe construirse a partir de los parámetros constitucionales y de la propia realidad sociopolítica. Es menester, en primer término, investigar el dato normativo. Sin embargo, dado que cualquier doctrina sobre el poder y la separación de los poderes es instrumental de una visión de fondo acerca del uso que ha de hacerse de aquél, el esfuerzo analítico deberá preguntarse sobre las formas concretas que rodean su manifestación y sus controles.

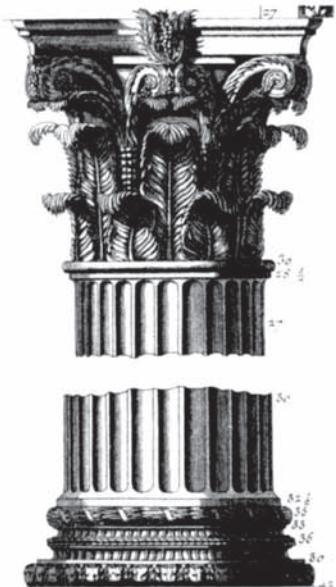
En punto al uso del poder público, no puede ser más clara y perentoria la Constitución. En efecto, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo. El poder debe servir para alcanzar estas finalidades. De esta manera, la Constitución responde a la pregunta: ¿el poder para qué?

En lo que concierne a la lucha contra la patología consistente en la concentración, desviación y abuso del poder por parte de los gobernantes de turno, aparte de las fórmulas tradicionales heredadas del constitucionalismo liberal, que se conservan, la Constitución ha introducido diversos me-

dios e instituciones, que debidamente aplicados la combatirían eficazmente. Entre ellos cabría mencionar los siguientes: protección judicial de los derechos constitucionales; estatuto de la oposición; funciones de control del Legislativo a ejercer en relación con el Ejecutivo; funciones del Ejecutivo *vis a vis* el Legislativo; controles judiciales y políticos a los estados de excepción y limitación correlativa de los poderes presidenciales; competencias de los órganos de control y autonomía de estos organismos; participación ciudadana directa en asuntos de su incumbencia; mecanismos de participación ciudadana, dotados inclusive de fuerza legislativa o constituyente; organización territorial en clave de autonomía; revocatoria del mandato y voto programático; libertad de expresión y derecho de informar y ser informado; acceso a los documentos y archivos públicos; libertad para fundar partidos y movimientos políticos, etc.

Empero, lo que es decisivo es que el poder se use con el objeto de asegurar la libertad y la igualdad reales de todos los habitantes del país y que, a este respecto, las acciones y omisiones de los gobernantes, sean estas injerencias abusivas en los ámbitos intangibles de los derechos o abstenciones intolerables en el campo de la justicia social, en todos los casos puedan ser efectivamente denunciadas y advertidas y que contra ellas se dirija el portentoso aparato de legítima represión ideado por la Constitución con el objeto de evitar que los ciudadanos no queden reducidos a la impotencia frente al desnudo poder de los gobernantes que prevarican o de los particulares que someten a los demás sin tasa ni medida. Colombia debe ser un territorio sin siervos y sin amos.

En este designio —el más significativo y fecundo de la Constitución de 1991—, ciertamente se ha avanzado. Nos queda, sin embargo, mucha Edad Media en Colombia. Feudos de poder público todavía emulan con feudos de poder privado, algunos de estos aún apelan a la disciplina del homicidio en todas sus formas, a la desaparición forzada, al secuestro y a la extorsión, con el fin de mantener su infame control sobre territorios y poblaciones.





Digo que en esta lucha contra los amos se ha comenzado a avanzar. Un millón quinientas mil tutelas son eso: un millón quinientos mil gritos contra la injusticia. En la tutela se sintetiza la mejor expresión de una doctrina del poder y del control del poder sustentada en el principio de la dignidad humana y de la justicia social.

Este primer paso, que saludamos hoy, quince años después de que se acuñara la figura, despeja un horizonte que debe ser emancipador y liberador de las opresiones que han impedido hasta ahora el libre desarrollo de la personalidad de casi la mayoría de los colombianos y colombianas y que debe asimismo ser francamente abolicionista de la iniquidad social que ha postrado al pueblo colombiano, que todavía no conoce lo que es una verdadera cohesión social.

Para liberar al pueblo colombiano de la servidumbre —en esto finca la utilidad de una doctrina del poder y de la separación de los poderes—, se impone que todos los servidores públicos asuman en el más alto grado su responsabilidad, esto es, su deber de hacer efectivos los derechos humanos. Habla bien del pueblo colombiano que quiere liberarse de la injusticia que acuda a la acción de tutela. Habla mal del funcionario o del poderoso que solamente se apresten a cumplir y a respetar el derecho cuando un juez de tutela se los ordena. Un millón quinientas mil tutelas son un testimonio del

anhelo de justicia del que han sido portadores miles de colombianos que no se han querido resignar a ser siervos de la injusticia, pero también son un testimonio de la resistencia de los titulares del poder a la vigencia efectiva de los derechos, la que ha tenido que vencerse gracias a la férrea y sistemática intervención judicial.

No cabe duda de que el juez constitucional ha asumido cabalmente su función de protector de los derechos. En el camino de liberación de la servidumbre, ya la historia de Colombia puede registrar así, el juez ha cumplido un papel clave desde que comprendió que su función era la de servir de puente entre el ciudadano y sus necesidades y el derecho y sus contenidos de justicia.

No tendrá futuro y no tiene derecho a tener futuro la pretensión de erosionar el poder de la Corte Constitucional. Esta pretensión desde luego es una póliza de seguro desesperada de aquellos que se niegan a ser servidores del pueblo y de sus derechos y que en el fondo aspiran a mantener su estatus como amos y señores de la tierra. Colombia no permitirá nunca que este puente que une al pueblo con la justicia y que tiene sentido liberador, sea destruido o debilitado. Colombia no es el principado del Turco, gobernado por un príncipe y en el que todos los demás son siervos. Hemos decidido ser un país sin siervos, sin príncipes, sin amos. Sólo ciudadanos plenos. Sólo ciudadanos plenos. Sólo ciudadanos plenos.

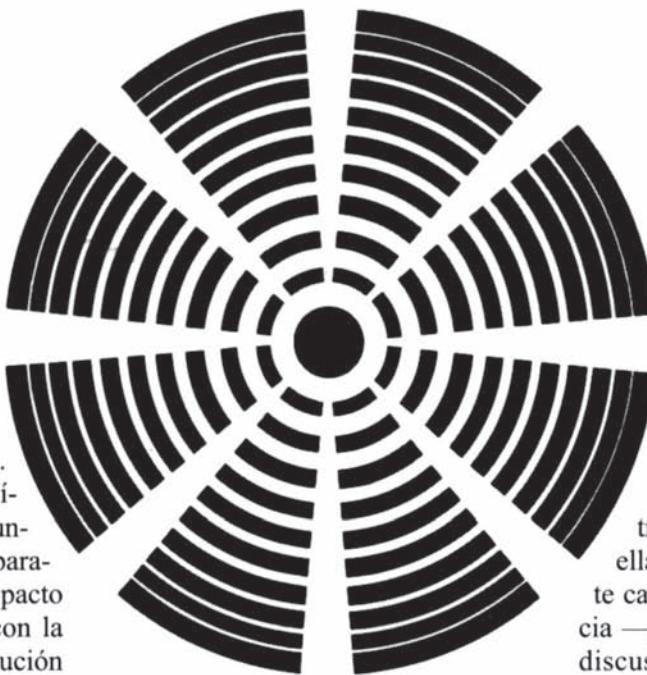
Fabio E. Velásquez C.
Investigador de Foro Nacional por Colombia.

¿Descentralizar o recentralizar?

Fabio E. Velásquez C.

S e cumplen este año dos décadas de haber sido aprobadas las reformas que dieron inicio al proceso de descentralización en Colombia. Este fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, comparable solamente con la firma del pacto frentenacionalista en 1957 y con la expedición de la nueva Constitución Política en 1991. La ocasión es propicia no solo para hacer un balance de los logros y las limitaciones del proceso en estos veinte años, sino también para examinar lo que le espera en el futuro y, en particular, en el cuatrienio que se inicia el próximo siete de agosto, en cabeza del reelecto presidente Álvaro Uribe.

La pregunta por el futuro de la descentralización es relevante por varias razones: en primer lugar, ella produjo importantes transformaciones en la organización y el funcionamiento del Estado, así como en las relaciones entre este último y la sociedad a través de la institucionalización de mecanismos de participación en las decisiones públicas. En segundo lugar, el proceso ha sido objeto de un



tratamiento que lo ha reducido prácticamente a un problema de corte fiscal, desvirtuando por completo otras dimensiones igualmente destacadas como el ordenamiento territorial, la democratización de las decisiones públicas, la autonomía de los entes territoriales, el impacto del conflicto armado, el desarrollo local, los modelos de gestión, etc.

Una tercera razón estriba en las dificultades que ha tenido que enfrentar el proceso en estas dos décadas y las consecuentes deficiencias que presenta actualmente, las cuales limitan su capacidad de garantizar una adecuada y oportuna respuesta de las autoridades territoriales a las necesidades de la población. Finalmen-

te —aspecto no menos importante que los anteriores— el futuro de la descentralización va a depender en buena parte de las reformas que el Gobierno Nacional piensa introducir en su diseño, algunas de ellas ventiladas durante la reciente campaña electoral a la Presidencia —pobre, entre otras cosas, en la discusión sobre el tema— y otras anunciadas hace poco a propósito del inicio de una nueva legislatura del Congreso de la República. No sobra señalar, además, la propuesta de mediano plazo del Gobierno sobre el tema, consignada en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, que Planeación Nacional publicó en agosto de 2005 para la discusión pública.

En las páginas siguientes se presenta un balance de los resultados del proceso y se examina lo que le puede esperar a la descentralización en Colombia como consecuencia de la aplicación de las propuestas que ha venido formulando el gobierno del presidente Uribe sobre el tema. En últimas, se pretende aclarar si el futuro de la descentralización estará marca-

do por una tendencia a su fortalecimiento, tal y como lo predica en todos sus documentos el actual gobierno, o más bien por el debilitamiento de los entes territoriales en términos de su capacidad de tomar decisiones y de disponer de los recursos necesarios para atender sus obligaciones, tal y como las define la Constitución Nacional.

Una reforma reformada

La reforma del régimen territorial en Colombia a mediados de la década de los ochenta era una necesidad histórica y, por tanto, ineludible. La crisis del régimen político había llegado a niveles insostenibles y comenzaba a generar efectos que el gobierno de entonces no dudó en calificar como factores de desestabilización de las instituciones democráticas. Quienes la impulsaron en ese entonces entendieron que el Frente Nacional había dejado una herencia negativa por lo menos desde dos puntos de vista: de una parte, el Estado se mostraba cada vez más incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y regionales. El centralismo estatal, consagrado en la Constitución de 1886, había fracasado como modelo para atender las demandas de la población, particularmente en las zonas periféricas del país, en los municipios rurales y en los lugares más alejados de la capital. De otra, el pacto bipartidista había puesto de presente algunos rasgos del régimen político, entre ellos el centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo en el manejo del disenso, el clientelismo como forma de atención a las necesidades de la población, y la exclusión política de grupos diferentes a los partidos tradicionales.

Había a mediados de la década de los ochenta un desencanto con el *statu quo*, del que eran partícipes la mayoría de los colombianos, que to-

caba las raíces del régimen político y que obligó a quienes detentaban el poder político a definir estrategias que impidieran un deterioro mayor de la confianza ciudadana en las instituciones políticas. No había acuerdo sobre cuáles eran las estrategias más apropiadas. De hecho, el presidente Betancur propuso al inicio de su gobierno una reforma política que tocaba varios frentes de acción (reforma electoral, reforma a la justicia, estatuto de oposición, reforma al régimen territorial), complementada con un diálogo con la insurgencia armada para evitar un mayor derramamiento de sangre en el país. La mayoría de esas iniciativas fracasaron en el Congreso, excepto las reformas al régimen municipal y departamental, aprobadas al final del cuatrienio.

La descentralización surgió entonces como una estrategia de reforma del Estado destinada a paliar la crisis del régimen político y a darle un nuevo aire que permitiera recuperar la confianza de los colombianos en sus instituciones. El espíritu de la reforma descentralista en la década de los ochenta no fue otro que el de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas y en la prestación de algunos servicios, así como abrir las puertas del Estado a la participación ciudadana, de manera que las decisiones fueran el producto del diálogo entre las autoridades públicas y la ciudadanía.

La Constitución de 1991 ratificó dicho espíritu y lo tradujo en mecanismos e instituciones que profundizaron el proceso: la definición del Estado colombiano como descentralizado, multicultural y con autonomías regionales, y del municipio como célula básica de la estructura del Estado, la multiplicación de canales y mecanismos de participación ciudadana, la elección de gobernadores, la creación del sistema nacional de planeación, el fortalecimiento de las finanzas municipales y departamen-

tales y la definición de un nuevo ordenamiento territorial, y la declaración de la autonomía regional.

Iniciado el siglo XXI, el gobierno del presidente Pastrana introdujo cambios cualitativos en ese diseño, inspirados en una idea de ajuste fiscal que cambió las reglas de juego de las relaciones intergubernamentales. La coyuntura juntó en ese momento dos hechos que permitieron al Gobierno Nacional modificar dichas reglas: de un lado, la crisis fiscal de municipios y departamentos, producto de un mal manejo de las finanzas por parte de los alcaldes y los gobernadores. De otro, el déficit de las finanzas nacionales, que representaba un porcentaje demasiado alto del PIB, en comparación con los estándares internacionalmente admitidos.¹ El Fondo Monetario Internacional venía presionando al Ministerio de Hacienda para que redujera el déficit² y la vía más expedita —dada la crisis financiera de los entes territoriales— era la afectación de las finanzas territoriales.

Dos medidas fueron la piedra de toque de la reforma: la Ley 617 de 2000, a través de la cual se establecieron topes de gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos con respecto a los ingresos propios, y el Acto Legislativo N° 1 de 2001, que modificó el sistema de transferencias de la nación a las entidades territoriales y creó el Sistema General de Participaciones, reglamentado por la Ley 715 de 2001.

De esa forma, el Gobierno Nacional reformó la reforma y adquirió un mayor control sobre las finanzas territoriales. Redujo a través de la Ley

1. Según los datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional, los ingresos corrientes de la nación aumentaron en la década del 90 un 2,4% del PIB, mientras el gasto corriente lo hizo en un 8,1%.

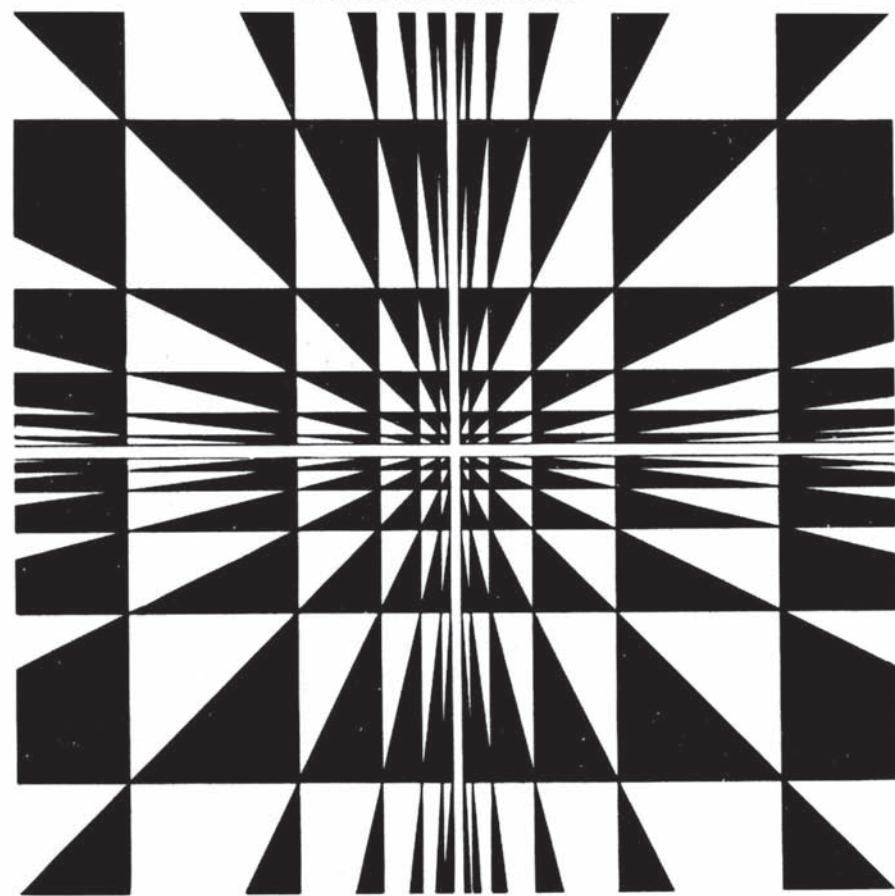
2. En 1998 dicho déficit representaba un 4,8% del PIB.

715 la incidencia de los alcaldes y gobernadores en las decisiones relacionadas con los servicios a su cargo (educación, salud, agua potable, recreación, cultura, etc.) y los convirtió en ejecutores de las políticas decididas por el Gobierno Nacional. Estableció, además, el sistema de capitanía para calcular los fondos trasladables a cada municipio, el cual toma en cuenta principalmente la población atendida, más que la población por atender, lo que obligó a los municipios y departamentos a ampliar las coberturas con recursos propios. En otras palabras, se redujo la autonomía municipal y departamental y, a cambio, se les asignó a los alcaldes y gobernadores la responsabilidad de atender con su propio esfuerzo la ampliación de los servicios. Menor autonomía de las entidades territoriales, menores recursos y mayor responsabilidad en la prestación de los servicios. Ese fue el nuevo perfil de la descentralización en el cambio de siglo.

Resultados aceptables, aunque no los mejores

La apuesta de los gestores de la descentralización se refería principalmente a tres campos: una mejor prestación de los servicios a cargo de los municipios y los departamentos la modernización de la gestión, especialmente en materia de planeación y control de las actuaciones públicas, y la democratización de las decisiones relacionadas con la prestación de los servicios y, en general, con el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Los resultados en esos tres campos en la década de los noventa pueden ser calificados como aceptables, aunque habrían podido ser mejores.³ Las estadísticas muestran avances importantes en la cobertura de los servicios. En educación, salud y agua potable las coberturas aumentaron du-



rante la década y beneficiaron a los sectores más pobres de la población,⁴ aunque las diferencias entre las áreas urbanas y rurales siguen siendo notorias en materia de agua potable y saneamiento básico.⁵

Sin embargo, estos resultados no se vieron correspondidos por aumentos en la calidad de los servicios. Los indicadores sobre infraestructura y dotación de centros escolares, número de estudiantes por docente en los establecimientos públicos y resultados de las pruebas académicas, reflejaban bajas en la calidad o, por lo menos, dificultad para aumentarla. En el caso de la salud la situación era parecida al finalizar la década: la calidad de los servicios, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo, dejaba mucho que desear, a juzgar por los reclamos de los usuarios y el elevado número de tutelas inter-

3. El déficit de información sobre los resultados de la descentralización en Colombia es notorio, lo que impide tener la base empírica suficiente para elaborar conclusiones definitivas. El DNP realizó una evaluación de la descentralización al finalizar la década de los noventa con base en una muestra de 150 municipios, pero no ha emprendido nuevas investigaciones que permitan hacer comparaciones en el tiempo. Algunos estudios fragmentarios aportan información y análisis sectoriales o territoriales. Las afirmaciones incluidas en esta sección deben, por tanto, ser entendidas como meras hipótesis de trabajo.

4. Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los noventa?", en *Coyuntura Social*, N° 20, mayo de 1999, Fedesarrolló, Bogotá.

5. Zapata, Juan Gonzalo, "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, N° 20, mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

puestas por estos últimos, amén de las dificultades del sector hospitalario para sobrevivir a la crisis financiera que comenzó a vivir a partir de la aplicación de la Ley 100 de 1993. En el sector de agua potable y saneamiento básico los problemas eran aun mayores: baja calidad del agua, frecuente interrupción del servicio en muchos lugares del país y falta de tratamiento de aguas servidas.

Los incrementos en cobertura se lograron gracias al aumento de las transferencias ordenado por la Constitución de 1991,⁶ que benefició especialmente a los municipios más pequeños y de menor capacidad económica, así como del incremento de los ingresos propios, los cuales crecieron en términos reales durante la década.⁷ El estudio de Planeación Nacional anota, sin embargo, que los resultados en esa década habrían podido ser mejores si las entidades territoriales hubiese hecho un uso más eficiente de los recursos, especialmente de las transferencias. Fue ese el argumento que llevó al Gobierno a proponer la reforma del régimen de transferencias, al que ya se hizo alusión. La pregunta es si con el cambio de régimen el comportamiento en esos tres sectores mejoró o empeoró.⁸

Según Planeación Nacional, ese cambio de régimen se tradujo a partir de 2002 en un mejoramiento de los indicadores en educación y salud, no tanto en agua potable. Los recursos asignados para educación crecieron en un 11% entre 2002 y 2006, pasando de 8.3 a 9.21 billones de pesos de 2006⁹. El crecimiento de los recursos para la salud no fue tan alto, aunque fue real, especialmente por el aumento de recursos asignados al régimen subsidiado (4.8% de aumento entre 2002 y 2006). En agua potable, el crecimiento fue pequeño (1.1% de 2002 a 2003; 2.2% entre 2004 y 2005), mientras que en propósito general las asignaciones cayeron en \$147 mil

millones entre 2003 y 2004 y se recuperaron levemente a partir de 2005.

Estas asignaciones permitieron, según el DNP, un buen desempeño de los entes territoriales en la prestación de los servicios, tanto en cobertura como en calidad. Entre 2002 y 2005 la cobertura bruta en educación preescolar, básica y media, aumentó en seis puntos porcentuales, alcanzando el 88% de los niños en edad escolar, lo que representa una matrícula de 8,9 millones de niños en los tres niveles. En salud, la cobertura del régimen subsidiado creció en más de cinco millones de personas, alcanzando la cifra de 16,5 millones en 2005. La cobertura del régimen contributivo creció en 2,6 millones de personas durante el período. En agua potable y saneamiento básico, los indicadores de cobertura en 2003 eran mayores que una década antes; sin embargo, las diferencias entre regiones son aún protuberantes. La información suministrada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano, basada en estadísticas del Sisben y de la Encuesta Continua de Hogares, señala que mientras en Bogotá la cobertura de saneamiento y alcantarillado era de 99,3% en 2003, en San Andrés era del 51,9% y en la Región Pacífica, del 35,7%, con un promedio nacional del 67,8%, lo que significa que una tercera parte de la población colombiana aún no dispone de alcantarillado y saneamiento básico. Además, existen ineficiencias en el sector, producto de la multiplicación de prestadores del servicio en las regiones¹⁰ y de la mala distribución de los recursos en los entes territoriales, lo que hace que en los municipios más pequeños (menores de 20.000 habitantes) las coberturas sean bajas.

Según Planeación Nacional, se han logrado avances importantes en la calidad de los servicios de educación y salud. En el primer caso, más de 8,3 millones de alumnos fueron

evaluados en competencias de matemáticas y lenguaje (pruebas SABER) entre 2002 y 2005, mientras que en el mismo período más de 370.000 docentes fueron sometidos a evaluación para examinar su desempeño o para ingresar a la carrera docente.¹¹ En cuanto a la salud, entre 2002 y 2005 entraron al programa de reestructuración cerca de 120 IPS en 22 departamentos del país, aunque los reclamos de los usuarios siguen siendo frecuentes, como lo refleja el movimiento de las tutelas en el período. Además, el problema de los hospitales no se ha resuelto.

6. Echeverry, Juan Carlos, "Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia", en *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo IV, Bogotá, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, 2002, p. 27.

7. Ídem.

8. El nuevo régimen creó el rubro "propósito general", a través del cual las entidades territoriales pueden invertir en otros sectores como agua potable y saneamiento básico, vivienda, sector agropecuario, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo económico, atención a grupos vulnerables, justicia, fortalecimiento institucional y empleo, entre otros (Ley 715 de 2001, Título IV).

9. Santamaría , Mauricio, *Reforma al sistema de transferencias*, Bogotá, DNP, febrero de 2006. El dato para este año es una proyección.

10. En las ciudades de más de 500.000 habitantes hay, en promedio, cinco empresas urbanas por municipio, y en las ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes el número promedio es de 1,8.

11. No se pudo acceder a la información sobre los resultados de estas evaluaciones, lo que permitiría valorarla. Sin embargo, el DNP opina que el solo hecho de haber realizado esas evaluaciones constituye de por sí un avance importante en el mejoramiento de la calidad de la educación. Es un punto sumamente discutible.



Hubo sin duda avances, pero al nuevo sistema podría aplicarse la tesis que el gobierno defendió sobre el anterior sistema: los resultados fueron aceptables, pero habrían podido ser mejores, por lo menos en términos de cobertura, si se hubiese mantenido el sistema de transferencias ligadas a los ingresos corrientes de la nación, sobre todo teniendo en cuenta que fueron diseñados desde el Gobierno Central controles estrictos al desempeño de las entidades territoriales en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. En otras palabras, con esos controles de eficiencia, los resultados habrían sido mucho mejores en términos de cobertura y calidad si los municipios y departamentos hubieran tenido más recursos, pues con el nuevo sistema las entidades territoriales perdieron plata.¹²

El segundo resultado esperado de la descentralización se refiere al mejoramiento de la gestión pública. Desde la década de los noventa el Gobierno Nacional desarrolló programas de fortalecimiento institucional de los municipios, orientados a mejorar su capacidad de gestión. Algunos de esos elementos hacen parte hoy día de las prácticas que sustentan la gestión pública en las entidades territoriales, en particular, la planeación y el reforzamiento de los sistemas de control institucional, realizado a través de

los entes de control. De igual manera, se observa un esfuerzo por crear sistemas de información a los que tenga acceso la ciudadanía y que garanticen mayor transparencia de los agentes públicos. Los procesos de rendición de cuentas se han multiplicado, así como los controles del Gobierno Nacional sobre el desempeño de los entes territoriales en el uso de los recursos de transferencia.

Estos avances se ven, sin embargo, contrarrestados por debilidades comprobadas en materia de planeación y de seguimiento y evaluación de la gestión. La Constitución del 91 creó instrumentos muy concretos para fortalecer la planeación como herramienta para el logro de los objetivos de gobierno. Sin embargo, la planeación sigue siendo en la mayor parte de los municipios una conducta formal cuyo único objetivo es cumplir un requisito de ley y, si acaso, definir el plan de inversiones para el período de gobierno. De ahí en adelante, los planes son sustituidos por decisiones cotidianas

para atender problemas que surgen en el día a día, convirtiendo la gestión en una forma de atender situaciones de coyuntura más que de mirar los derroteros de acción en el mediano y el largo plazos.

Más preocupante es aún el tema del seguimiento y la evaluación. A pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional por diseñar sistemas para monitorear la ejecución de los planes y programas de desarrollo y del crecimiento del número y de la acción de las veedurías ciudadanas en todo el país, este parece ser aún uno de los puntos débiles de la gestión pública. Hace falta que se generalice una cultura del seguimiento y la evaluación, sobre todo en cabeza de los funcionarios públicos, tradicionalmente acostumbrados a cumplir unas funciones, pero no a reflexionar sobre su desempeño. Esto es igualmente válido para la ciudadanía, pues buena parte de las veedurías están conformadas por una dirigencia social que no ha logrado irradiar en la población la conciencia sobre la necesidad de ejercer control sobre la gestión pública y sus resultados.

12. Según Planeación Nacional, la reforma a las transferencias generó al Gobierno Central un ahorro de 3,7 puntos del PIB. Las transferencias en 2005 representaron el 37,2% de los ingresos corrientes de la nación, mientras que en 2001 habían sido el 46,5%.

Pero, sin duda, el obstáculo mayor para la modernización de la gestión es la pervivencia del clientelismo como forma dominante de asignación de recursos. Su eficacia —así sea parcial— para resolver necesidades de los sectores más pobres de la población lo convirtió en procedimiento obligado de acceso a bienes y servicios públicos por parte de la ciudadanía y como mecanismo ideal de reproducción de la dirigencia política. La Constitución de 1991 introdujo una serie de instrumentos orientados a combatir el clientelismo como modalidad de la gestión pública, entre ellos la definición de derechos y deberes ciudadanos, la planeación, la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, la transparencia como principio de la gestión de los asuntos públicos, la creación de sistemas de información y el fortalecimiento de los organismos de control.

El uso de tales instrumentos ha contribuido sin duda a minar algunas de las bases del clientelismo en comparación con lo que ocurría hace un par de décadas. Hoy la población ha tomado conciencia de sus derechos y de la obligación de las autoridades públicas de responder a sus demandas. La relación entre gobernantes y gobernados ha comenzado a tomar otros cauces diferentes a los de la transacción de prebendas por lealtades políticas. Sin embargo, el clientelismo sigue arraigado en las costumbres políticas de la población en muchos lugares del país, especialmente en pequeñas localidades en las que las relaciones patrimoniales siguen vigentes y la gente no ha incorporado otros valores en su imaginario político. Incluso en las grandes ciudades, las relaciones de clientela, así hayan asumido otras formas, siguen siendo el referente para la satisfacción de necesidades de los estratos más pobres de la población. El manejo del Sisben y de los subsidios a la

demandas constituye un buen ejemplo de ese tipo de prácticas.

Existe, pues, un punto de tensión y una fase de transición entre viejas y nuevas prácticas en la gestión pública. En ciertas circunstancias la descentralización reforzó el clientelismo local; en otras, ha permitido la transformación de esas conductas por otras basadas en la concertación de políticas públicas. Experiencias como la planeación participativa, los presupuestos participativos y las mesas de concertación han puesto de presente la posibilidad real de sustituir las conductas clientelistas por formas democráticas de manejo de los asuntos públicos.

Esto plantea el último punto del balance de resultados, el de la democratización de la gestión pública. La reforma municipal de 1986 y, luego, la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos, crearon una gran cantidad de espacios y mecanismos institucionales de participación ciudadana en la gestión pública, como complemento de decisiones como la elección de alcaldes y gobernadores y, en general, el fortalecimiento de la democracia representativa en los niveles municipal y departamental. En últimas, la idea era fortalecer la institucionalidad democrática desde un enfoque de democracia participativa.

Sería largo un balance detallado de los procesos y los resultados en esta materia.¹³ No obstante, pueden señalarse algunas tendencias que expresan un perfil de lo ocurrido en estas dos décadas. Ha habido logros como la socialización del lenguaje de la participación entre la dirigencia política, el liderazgo social y la ciudadanía en general; igualmente, las prácticas participativas se han multiplicado y un buen número de ellas han dado resultados positivos desde el punto de vista de la concertación de decisiones entre las autoridades públicas y la ciudadanía. En algu-

nos casos la gente ha hecho uso de los espacios creados por la ley, como es el caso de la planeación participativa o de la formulación de políticas públicas. En otros, ha creado sus propios canales y procedimientos (mesas de concertación, asambleas, eventos de rendición de cuentas, mesas de trabajo, etc.).

Un buen número de esas prácticas han sido exitosas en el logro de los objetivos y de la movilización ciudadana alrededor de los asuntos públicos. Es el caso de los presupuestos participativos y de algunas experiencias de planeación en varias ciudades del país; de la construcción de los planes de vida en poblaciones indígenas y de iniciativas mixtas (ciudadanía-Gobierno) para la construcción de paz. En esos casos se ha logrado una sintonía entre el Gobierno y la ciudadanía, que se ha traducido en la concreción de acuerdos de acción pública. De igual manera, esas experiencias han estimulado la organización social y la inserción de un número creciente de personas en el escenario público. La participación ha sido motivo para que la gente se interese por los asuntos de la colectividad y se movilice hacia la consecución de metas en diversos campos de la gestión pública. Ello ha permitido un acercamiento entre gobernantes y gobernados que ha modificado formas tradicionales de relación entre ellos y generado confianzas mutuas que abren la posibilidad de conjugar esfuerzos en bien de la colectividad.

13. Puede consultarse el estudio hecho por Velásquez y González sobre el tema en Colombia, así como el de Velásquez sobre Bogotá (Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003; y Velásquez, Fabio, *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, 2003).

No todo ha sido, sin embargo, color de rosa en ese esfuerzo por conjugar la descentralización y la participación ciudadana. Han ido apareciendo dificultades que deben ser materia de atención por parte del Gobierno y de la ciudadanía, en la mira de introducir los correctivos necesarios para mejorar el desempeño de los actores y los resultados del proceso. Entre ellas, es preciso mencionar, en primer lugar, las deficiencias normativas que frenan el alcance de la participación. La dispersión normativa, el reglamentarismo excesivo y el fetichismo normativo, constituyen falencias que han restado legitimidad a la participación entre algunos sectores.

A lo anterior se suma la ausencia de políticas y estrategias de estímulo y fortalecimiento de la participación ciudadana por parte del Estado y del Gobierno Nacional. Desde la expedición del documento Conpes sobre participación en 1997, no se conoce ninguna estrategia nacional en esa dirección. Tal responsabilidad ha quedado en manos de las autoridades territoriales, las cuales han promovido la vinculación de la población a la gestión pública, sin que esa sea una constante observable en todo el territorio nacional. Los recursos destinados a la participación son mínimos,¹⁴ incluso nulos, lo que implica la intervención de actores externos (cooperación internacional, ONG, academia, Iglesias) para dar sostén a las prácticas de participación.

También se han observado en estos veinte años algunas “fracturas” en el desarrollo de las prácticas participativas: en primer lugar, la desarticulación entre los actores de la participación, producto, de un lado, de la dispersión de espacios participativos y, de otro, de las desconfianzas que todavía atraviesan las relaciones entre actores en la consecución de objetivos comparti-

dos. El aumento del número de organizaciones sociales en el país no se ve reflejado en una densificación del tejido social, pues ellas siguen operando bajo lógicas corporativas que les impide articular esfuerzos para el logro de metas colectivas. Por supuesto, hay excepciones, cada vez mayores en número, pero ellas siguen confirmando la regla de la fragmentación de la acción en el mundo de la participación.

Los desentendimientos entre los actores de la participación son más notorios cuando se trata de la relación entre líderes sociales y dirigentes políticos. Entre ellos existe una disputa por el control de las decisiones en los escenarios de participación, en lugar de una colaboración para sacar adelante iniciativas que pueden ser de provecho para todos.¹⁵ Los dirigentes políticos alegan en su favor el haber sido elegidos por voto popular y critican en los líderes sociales, especialmente en los que hacen parte de las instancias de participación, su baja representatividad. Por su parte, los dirigentes sociales acusan a los políticos de representarse a sí mismos en la toma de decisiones y de utilizar el aparato institucional para favorecer y resguardar sus intereses.

Las conductas aisladas de personas, grupos y organizaciones, en un país en el que cada quién se rebusa a su manera la forma de sobrevivir, han vuelto cada vez más difícil juntar intereses particulares y bien común. Cada grupo busca lo suyo¹⁶ y se desinteresa de los asuntos de los demás. Que cada quién intente resolver sus problemas es legítimo. Lo que ocurre es que en una democracia el bien común prima como criterio para las decisiones públicas y no es precisamente eso lo que se observa en el día a día. Por el contrario, la lucha de intereses se acrecienta y convierte a

algunos espacios de participación en una arena muy movediza en la que quien posea mayores recursos de experiencia, información, económicos o de poder, sale ganancioso.

Finalmente, existe una fisura cada vez más visible entre los líderes sociales y sus bases. Estas parecen delegar en los primeros su poder de decisión y desinteresarse paulatinamente del ejercicio de las responsabilidades públicas. Los líderes, por su parte, fácilmente se desprenden de su base social y padecen un proceso de burocratización que los aleja aún más de ella y los acerca más a la institucionalidad estatal, donde la cooptación es el pan de cada día. Como resultado de esa tendencia, ha venido operando en estos años un proceso de estratificación del mundo de la participación: dirigencia política, de un lado; liderazgo social, de otro, más una ciudadanía que se vuelve espectadora de unas tensiones no procesadas y no resueltas.

Descentralización y conflicto

Lo dicho hasta aquí constituye la cara formal de la descentralización, aquella que se desprende de la pue-

14. El Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, de la administración de Luis Eduardo Garzón en Bogotá, destinó para el fomento de la participación solamente el 0,58% de los recursos de inversión en los cuatro años de gobierno, y un 0,18% de los recursos destinados a proyectos prioritarios.

15. Es el caso de la disputa en Bogotá entre los consejeros de planeación y los ediles en las localidades.

16. Esa ha sido en parte la experiencia de los encuentros ciudadanos en Bogotá, en los que domina una “puja” por los recursos, mediante el uso de cualquier medio que permita conseguirlo.

ta en marcha de las reformas, las reglas de juego, las instituciones y los actores ligados a ellas. Pero Colombia muestra la otra cara, la del conflicto, la de la presión de las armas, la de la amenaza y la muerte. Como lo muestran Sánchez y Chacón,¹⁷ hasta mediados de la década de los ochenta, los actores del conflicto, en particular los grupos guerrilleros, ligaron su lucha a objetivos nacionales, concretamente a la toma del poder para resolver problemas estructurales del país (la pobreza, la desigualdad). A partir de ese momento, el rumbo de la acción guerrillera y de los grupos de autodefensas que surgieron posteriormente cambió en el sentido de que fue incorporando la dimensión territorial como un factor cada vez más decisivo: “*la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia, ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares o para consolidar su dominio territorial sobre lo local*”.¹⁸

El resultado de ese cambio de estrategia ha sido una presencia activa de los actores armados y de grupos económicos que sustentan la acción de estos últimos en la vida local y regional. Combinan formas legales e ilegales de presión sobre el territorio (la conquista electoral del poder, la amenaza sobre las autoridades públicas y los líderes sociales y políticos, la desviación de fondos, la negociación del presupuesto, el secuestro y el asesinato de dirigentes) con el fin de ejercer un dominio político y militar (por momentos también social y moral) que les permita reproducirse como grupos hegemónicos en sus zonas de asentamiento (urbanas y rurales).

Las estadísticas de la Federación de Municipios y de la de Concejales

muestran cifras elevadas sobre la amenaza, el secuestro y la muerte de alcaldes y concejales en los últimos seis años, que delatan la magnitud del fenómeno. Igual cosa puede decirse de la desaparición de líderes sociales, periodistas y dirigentes políticos, sindicalistas y luchadores de la paz y los derechos humanos, víctimas de las amenazas de los grupos armados, que ha reducido severamente su visibilidad en algunas zonas del país, pues temen por sus vidas si siguen ejerciendo un liderazgo muy activo, lo que estrecha el espacio público y tiende a hacerlo desaparecer.

La otra cara de la moneda es que en algunas comunidades la población se ha organizado para llevar a cabo movimientos de resistencia a los actores armados y de neutralidad ante el conflicto. Es conocida la lucha de los indígenas del Cauca en esa dirección y el papel de las constituyentes municipales y departamentales en el esfuerzo por confrontar a los actores armados y neutralizar su acción.¹⁹ En ciudades como Medellín la acción conjunta de diversos sectores de la población ha permitido neutralizar la acción de algunos grupos de milicias de las autodefensas y de la guerrilla y sacar adelante iniciativas colectivas, como los planes zonales y los presupuestos participativos en las comunas de la ciudad.

La propuesta del presidente Uribe: austeridad y eficiencia

Desde el inicio de su mandato en agosto de 2002, el presidente Uribe siguió la misma línea de sus dos antecesores en la Casa de Nariño: mirar la descentralización como un asunto exclusivamente fiscal. Ya lo había sugerido en el punto 10 de su programa de campaña, en el que propuso la meta de gobiernos austeros y eficientes, asocia-

dos para ahorrar recursos. Ello implicaría reducir el tamaño de las administraciones en municipios y departamentos, especialmente por el lado de las personerías y contralorías.²⁰

El Plan Nacional de Desarrollo recogió esa propuesta y poco añadió a lo ya dicho en el programa de gobierno. En el documento “Bases del Plan” se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización, aunque específicamente nada se dice sobre lo que eso significa. Se propone más de lo mismo: austeridad en el gasto, alianzas entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la “politiquería”, y participación ciudadana, especialmente en el campo del control social y la fiscalización de la gestión pública.

Fiel a esas propuestas, el Gobierno incluyó en el referendo votado el 25 de octubre de 2003 la eliminación de las personerías y las contralorías municipales, y el congelamiento de los salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de municipios y departamentos. La propuesta fue rechazada por los colombianos en las urnas. Posteriormente, convocó a los partidos a firmar un consenso en torno a priorida-

17. Sánchez, Fabio y Chacón, Mauricio, “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local”, en V.V.A.A, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Iepri–Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 347-403.

18. Ibid., p. 349.

19. Velásquez, Fabio y González, Esperanza, obra citada, Capítulo 4.

20 “Una Contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud, y más inversión social” (Punto 14 del programa de gobierno).



des gubernamentales, que incluían el recorte de las transferencias a las entidades territoriales como forma de reducir el déficit fiscal de la nación. El consenso fue firmado por algunos parlamentarios simpatizantes del Gobierno, pero no pasó de ser una propuesta simbólica.

Hace un año, el gobierno nacional lanzó a la opinión pública el documento "Visión Colombia II Centenario: 2019", el cual presenta los resultados del ejercicio de planeación prospectiva realizado por el Departamento Nacional de Planeación con la idea de proponer un plan de acción estratégico en todos los campos de la vida nacional. Uno de los apartes del texto, titulado "Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial", hace un diagnóstico sobre ambos temas y define una serie de objetivos y metas de mediano y largo plazo a cuyo logro el gobierno hará una contribución durante su segundo mandato.

El diagnóstico que hace el gobierno sobre lo que ha sido el proceso de descentralización y sus resultados es, en general, negativo. Señala, en efecto, que, en materia de competencias, a pesar de que la ley 715 de 2001 eliminó parcialmente la confusión que introdujo la ley 60 de 1993, no logró evitar duplicidades, especialmente en campos que siguen siendo claves para el desarrollo de los territorios, como son la construcción de vías, la atención a sectores vulnerables y el impulso al sector agropecuario.

Desde el punto de vista político, la elección de las autoridades públicas no ha sido suficiente para garantizar la apertura política. Según el documento, el principal problema es la representatividad de los cuerpos colegiados. En las Asambleas no están representados todos los municipios de los respectivos departamentos. Además, el criterio poblacional es muy rígido para determinar el número de miem-

bros de las asambleas y los concejos municipales. Finalmente, hay casos en los que la asamblea y el concejo son elegidos para un solo municipio.

En cuanto a la participación, el documento es aún más crítico. Plantea un bajo nivel de corresponsabilidad ciudadana en las tareas de desarrollo y en el ejercicio de sus deberes y derechos. A ello se suma la dispersión de los órganos de participación, el bajo interés de la ciudadanía en esos espacios, la debilidad del tejido social y la ausencia de una información adecuada y suficiente para que la ciudadanía pueda intervenir en los asuntos públicos.

En lo que atañe a las finanzas territoriales —punto que copa el interés del actual gobierno— el documento del Gobierno es crítico del actual sistema, pues encuentra en él varias debilidades: aumento desigual de la capacidad económica de las entidades territoriales, pues unas pocas ciudades y regiones acaparan un alto

porcentaje de los recursos propios (80% de las rentas propias se concentran en Bogotá y otros cuarenta municipios); concentración de las regalías en unas pocas entidades territoriales, principalmente las productoras de hidrocarburos, y bajo impacto por razones de inefficiencia y corrupción; falta de armonía en la estructura del financiamiento territorial en cuanto a sus objetivos y criterios de distribución.

Otro elemento del diagnóstico es el referido a los modelos de gestión. En ese aspecto, el documento plantea limitaciones relacionadas con la carencia de sistemas eficientes de información; alta desarticulación entre la gestión y la asignación de recursos entre los tres niveles de gobierno; planes de desarrollo con orientación de corto plazo, poco pertinentes, no evaluables e inviables; estructuras administrativas poco modernas e inefficientes; bajo nivel profesional y alta rotación de funcionarios; y debilidad en los procesos de contratación, control interno, presupuestación, gestión de proyectos y autoevaluación.

Finalmente, en materia de ordenamiento territorial el listado de problemas es largo: bajos niveles de información sobre el territorio; desconocimiento de la diversidad regional del país; bajo nivel de cooperación y asociatividad entre las entidades territoriales; predominio de los planes y políticas nacionales sobre las territoriales; desarticulación entre municipios y departamentos, de un lado, y entidades territoriales indígenas, de otro; ausencia de políticas de largo plazo que integren los mares al desarrollo del país; aprovechamiento inadecuado de las zonas fronterizas, y bajo desarrollo económico e institucional de las entidades territoriales de frontera.

Este diagnóstico llama la atención por varias razones: en primer lugar, reconoce muy pocos avances de la

descentralización y señala una gran cantidad de problemas, muchos de ellos reales, pero que no pueden dejar la impresión de que lo hecho hasta aquí contiene más errores que aciertos y que estos últimos no tienen el peso que realmente habría que darles al realizar un balance más ponderado del proceso. Algunos de ellos fueron identificados en las páginas anteriores, por lo que sería pretencioso negarlos. Sin embargo, hace falta en el documento del Gobierno un reconocimiento de logros evidentes en campos como la generación de recursos propios, el ahorro generado a partir de la aplicación de la Ley 617 de 2000 y de la disminución sustantiva de la deuda territorial,²¹ la multiplicación de programas y proyectos de los municipios y departamentos para atender las demandas de la población; la legitimidad de la elección popular de las autoridades territoriales; la multiplicación de experiencias exitosas de participación y la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, gracias, entre otras cosas, al papel jugado por la ciudadanía a través del ejercicio de control sobre la gestión pública. Estos logros no pueden ocultar las fallas del proceso, varias de ellas enunciadas en el documento del Gobierno. Pero tampoco pueden ser desconocidos si se quiere diseñar una estrategia de largo plazo.

En segundo lugar, es un diagnóstico sin cifras y, por tanto, poco sustentado en los hechos. Varias afirmaciones tienen seguramente piso en la realidad, pero el documento aporta apenas una mínima cantidad de datos y hace afirmaciones que requieren ser demostradas. Esto denota por lo menos dos rasgos que afectan las políticas en esta materia: en primer lugar, la inexistencia de una base adecuada de información que permita conocer las tendencias más relevantes del proceso y calibrar poco a poco sus resultados; segundo, la ligereza con la que el Gobierno mira el asun-

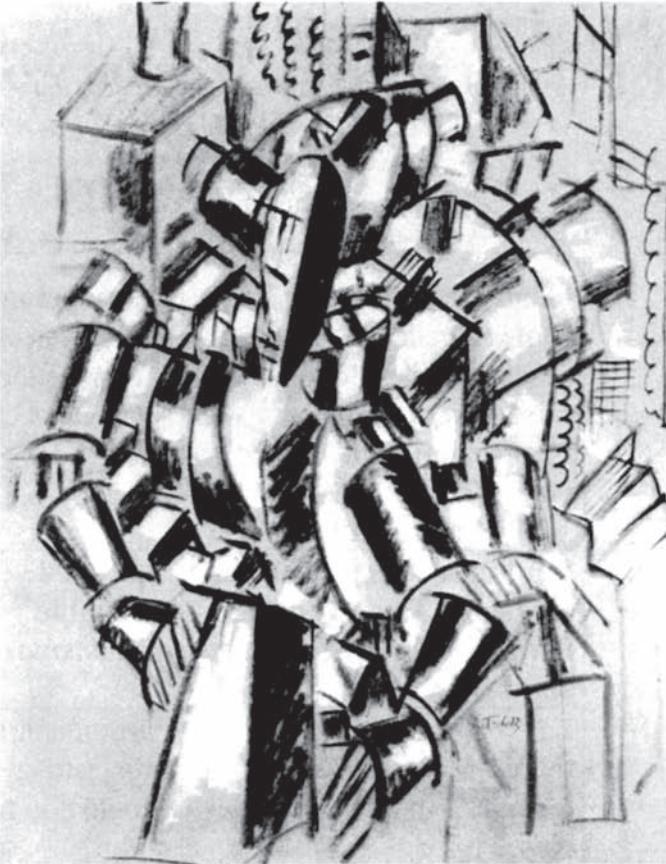
to, especialmente en aspectos donde la investigación ha hecho aportes sustantivos para comprender lo que está ocurriendo.

En tercer lugar, es un diagnóstico que no establece las diferencias entre grandes ciudades y pequeñas localidades, entre regiones, departamentos y municipios, entre sectores de la gestión. Las generalizaciones hechas son, por tanto, en algunos casos injustas, pues no se corresponden con logros realizados en algunos campos. Esta es una dimensión importante del análisis, particularmente en lo que respecta al diseño de políticas de cara al futuro y a las normas que regirán el proceso en los próximos años. Sobre este último aspecto, mucho se ha insistido en la necesidad de contar con una legislación que tome en cuenta las diferencias regionales y sectoriales y proponga modelos flexibles de relación entre los distintos niveles de gobierno.

21. Si no fuera por el superávit generado por un número importante de entidades territoriales del país en los últimos tres o cuatro años, el Gobierno no podría mostrar ante los organismos internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, un déficit fiscal agregado de la nación tan bajo como el que muestran las cifras actualmente. Los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos a comienzos de 2001, a un superávit de 323.900 millones de pesos en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal según datos del Departamento Nacional de Planeación (*El Tiempo*, enero 13 de 2004, pp. 1-6). En 2005, el déficit del Gobierno Central fue de 4,9% del PIB, cifra que se vio compensada por el superávit de las entidades territoriales en el mismo año, equivalente a un 0,7% del PIB. Ese superávit se logró gracias al decrecimiento de la deuda territorial (en 1998 la deuda representaba más de un 3% del PIB; en 2005 se redujo a menos del 2%), y a la reducción de las transferencias para la educación y la salud (ver *supra*).

Finalmente, es un diagnóstico incompleto, especialmente en lo concerniente al impacto del conflicto armado sobre la descentralización. Es un tema vetado por el Gobierno, cuya ausencia vuelve débil el diagnóstico y las propuestas. Y lo que ocurre, como se ha señalado más arriba, es que los actores armados tienen un interés muy específico en ganar control territorial para favorecer sus intereses económicos y políticos. Pero, como el Gobierno sigue afirmando que en Colombia no hay conflicto, termina calificando los hechos de violencia como producto del terrorismo, frente a los cuales lo único que cabe hacer es combatirlos militarmente. Sin embargo, se trata de grupos que tienen una influencia cada vez mayor en la vida de las entidades territoriales y que amenazan con cambiar el rumbo democrático que inspiró en un comienzo el fortalecimiento de los municipios y departamentos. No tomar en cuenta esta dimensión de análisis es querer tapar el sol con las manos y negarse tercamente a aceptar la realidad, con lo cual las políticas diseñadas pierden solidez.

Pero, lo que más llama la atención en el análisis del Gobierno es el hecho de que ese diagnóstico no lo haya motivado durante los últimos cuatro años a emprender las acciones necesarias para enfrentar los problemas diagnosticados —y los no diagnosticados— de manera que no tuviéramos que hacer el balance que realiza el Gobierno en su documento. En otras palabras, ¿qué ha hecho el Gobierno para enfrentar las defi-



ciencias de la descentralización? La respuesta más cercana a la verdad es que no ha hecho mucho, salvo interferir en las decisiones de las autoridades municipales y departamentales a través de los consejos comunales y debilitar la institucionalidad territorial, base de los procesos de gestión democrática de los asuntos locales y regionales. El Gobierno debería ser el primero en reconocer que algunas de las fallas de la descentralización son responsabilidad suya, por lo cual no puede salirle al país con la historia de que quienes las fraguaron fueron los anteriores gobiernos.

Con base en el diagnóstico arriba descrito, el Gobierno propone unas metas y los resultados esperados en 2010 y 2019, que aparecen resumidos en el Cuadro 1. Son cuatro los temas que acaparan la aten-

ción del gobierno: las competencias, los recursos, el modelo de gestión y el ordenamiento territorial.²² En el primer caso, sugiere un modelo de competencias exclusivas que define roles diferentes de la nación y la entidades territoriales. Ese modelo tiene sus ventajas y sus desventajas. Permite aclarar responsabilidades, pero reduce el margen de colaboración intergubernamental, necesaria en varios campos, especialmente en el caso de los municipios más débiles administrativa y financieramente. Además, supone que al asumir una competencia específica, la entidad territorial cuenta con los recursos suficientes para la prestación de los servicios, cosa que

hasta el presente no ha ocurrido, especialmente en el caso de los municipios que tienen una alta dependencia con respecto a las transferencias de la nación. El modelo de competencias exclusivas implica equilibrio en la distribución de los recursos propios y de las transferencias entre todas las entidades territoriales, lo que resulta casi imposible en el caso de las que no cuentan con una sólida base económica que les garantice suficientes ingresos propios y una cierta autonomía con respecto a las transferencias nacionales. En esos casos, sería necesario diseñar sistemas de compensación y cofinanciación muy fuertes y de subsidios cruzados entre las entidades territoriales ricas y

22. En este artículo no haremos referencia al tema del ordenamiento territorial.

Cuadro 19

METAS Y ACCIONES EN DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Metas	Acciones 2010	Acciones 2019
1. El país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la nación y las Entidades territoriales.	Identificación de competencias por descentralizar o delegar en sectores como el agropecuario, vías, vivienda y atención de población infantil.	Distribución de competencias exclusivas entre la nación y las entidades territoriales, tanto sectoriales como normativas.
2. El país contará con un sistema de financiamiento territorial sostenible para las entidades territoriales.	Reformas constitucionales al Sistema General de Participaciones y regalías aprobadas.	Sistema de compensaciones sostenible y articulado en mecanismos y objetivos.
	Las rentas territoriales representarán 20% del recaudo tributario total del país.	Participación de 25% de los impuestos territoriales en la tributación total.
	La calificación promedio de desempeño fiscal no será inferior a 60 puntos.	100% de las entidades territoriales serán fiscalmente viables.
3. Municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa, y orientada a resultados.	Reforma aprobada a los códigos de régimen departamental y municipal.	Entidades territoriales con un marco legal propicio para una gestión orientada a resultados, generando información útil para la rendición de cuentas a la ciudadanía.
	Ley 152 de 1994 reformada y ajustada a las características territoriales.	Las entidades territoriales contarán con un sistema de planificación que incluye normas, instrumentos y metodologías que permiten la armonización e integración de las políticas públicas.

Metas	Acciones 2010	Acciones 2019
<p>4. Desarrollar un marco normativo de políticas e instrumentos para un ordenamiento territorial, que posibilite y promueva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político-administrativa. • La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país. • Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos, que contribuya a la generación de mayores niveles de desarrollo económico y social para las zonas fronterizas y en general para el país. • Esquemas asociativos público-privados orientados al desarrollo territorial endógeno. • Conformación y consolidación de las entidades territoriales indígenas. 	<p>Marco constitucional ajustado para contar con un ordenamiento territorial flexible.</p> <p>Ley orgánica de ordenamiento territorial aprobada.</p> <p>Colombia armonizará su marco legal con Venezuela y Ecuador para la ejecución de programas binacionales.</p> <p>Se consolidarán tres Zonas de Integración Fronteriza:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Colombia-Ecuador</i> (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos). 2. <i>Colombia-Venezuela</i> (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure). 3. <i>Colombia-Perú</i> (Amazonas-Putumayo, Loreto). 	<p>Las normas de ordenamiento territorial aprobadas en el país tienen un carácter flexible que permite aprovechar la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación; generar dinámicas territoriales y diferentes alternativas de organización territorial que se traducen en mayor desarrollo y mejoramiento en el bienestar de la población colombiana.</p> <p>Colombia cuenta con marco legal armonizado con los países vecinos para la ejecución de programas binacionales.</p> <p>Se encuentran conformadas y en funcionamiento cinco ZIF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Colombia-Ecuador</i> (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos); 2. <i>Colombia-Venezuela</i> (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure); 3. <i>Colombia-Brasil</i> (Leticia-Tabatinga); 4. <i>Colombia-Venezuela</i> (Arauca-Apure); y 5. <i>Colombia-Perú</i> (Amazonas-Putumayo, Loreto).

las pobres, como ocurre en otros países de América Latina.

En el tema del financiamiento de las entidades territoriales, la propuesta del Gobierno es coherente con la idea de establecer un régimen de competencias exclusivas: fortalecer recursos propios, a través de una reforma tributaria territorial y reducir al máximo las transferencias a través del Sistema General de Participaciones, amén de metas de eficiencia en el desempeño fiscal. Este es probablemente el punto que más interesa al Gobierno, por lo planteado en las últimas semanas, sobre todo en lo relativo a una reforma del Sistema General de Participaciones. Según el Gobierno, esa reforma debe asegurar la sostenibilidad del sistema, lo que no significa otra cosa que reducir las transferencias. De hecho, ya se viene ventilando la idea de que el régimen actual, de carácter transitorio, se convierta en permanente, eliminando los puntos por encima de la inflación en la indexación anual. De esa manera, el Gobierno Central dispondría de mayores recursos para su estrategia de seguridad democrática y para repartir auxilios a través de los consejos comunitarios.

El modelo se acerca bastante a una idea de federalismo fiscal: competencias exclusivas, incremento de los recursos propios, reducción de las transferencias y mejoramiento en el desempeño fiscal. El mensaje es el mismo que hace ocho años envió Pastrana a los municipios y departamentos: cada quién deberá ver cómo costea la prestación de sus servicios. Mejor dicho, sálvese quien pueda y como pueda.

Ello supone modernizar la gestión de los entes territoriales (se supondría que también la gestión del Gobierno Nacional), lo cual es materia de la tercera meta propuesta

por el Gobierno: lograr municipios y departamentos eficientes, con una administración orientada a resultados y con alguna dosis de participación ciudadana. En ese campo, el Gobierno aspira a modificar el orden legal (códigos de régimen municipal y departamental, ley orgánica de planeación) y la cultura organizacional de las entidades territoriales, así como mejorar los sistemas de información, de control interno y de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

El tema no deja de ser importante por las observaciones hechas a lo largo de este artículo. Dos aspectos son relevantes en esta propuesta: de un lado, la intención de modificar la Ley 152 de 1994 con el ánimo de armonizar la planeación nacional, departamental y municipal y seguramente de modificar los espacios de participación creados por esa ley. Sabido es que el presidente Uribe ha propuesto eliminar el Consejo Nacional de Planeación o, al menos, reformarlo para que sus funciones se limiten exclusivamente al seguimiento del plan de desarrollo. De otro, articular de alguna manera las normas sobre participación ciudadana, comenzando por la reforma de la Ley 134 de 1994 y de los artículos sobre espacios de participación contenidos en la Ley 136 de 1994. Esas reformas pueden ser saludables si se trata de fortalecer y hacer más eficientes los espacios de participación y de estimular la vinculación de la ciudadanía a los asuntos públicos. Lo percibido en los primeros cuatro años de gobierno del presidente Uribe es que no sería esa la intención, sino más bien restarle poder a los espacios de participación y convertirlos en instancias de carácter meramente consultivo, lo que significaría de veras un paso hacia atrás.

Lo que nos espera

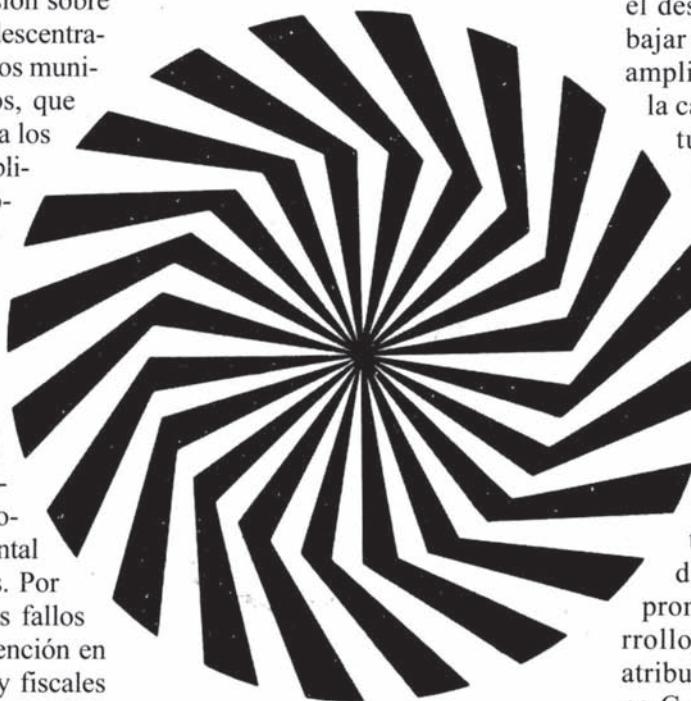
La descentralización no ha sido una cadena de fracasos, como lo pretende mostrar el Gobierno Nacional en su afán por debilitar las entidades territoriales, ganar mayor poder de decisión y concentrar recursos para sacar adelante sus propósitos de gobierno. Si bien existen deficiencias en varios campos, también es cierto que ha habido logros en todos los aspectos del proceso (administrativo, fiscal, modelos de gestión y participación ciudadana), que deben ser considerados para efectos de cualquier balance que se haga de cara al futuro. Más aún: habría que reiterar que el saldo que dejan los resultados obtenidos es positivo, como se mostró en las páginas anteriores.

Lo que ocurre es que el gobierno del presidente Uribe ha sido enemigo, no de la descentralización, sino del modelo diseñado a mediados de la década de los ochenta y ratificado y fortalecido por la Constitución de 1991. Al presidente Uribe y a muchos de sus incondicionales seguidores no les gusta la Constitución ni el modelo de descentralización que ella promueve, basado en pilares como la autonomía regional, la protección y garantía de los derechos, la participación ciudadana en la gestión pública, el fortalecimiento fiscal de municipios y departamentos, el reconocimiento de la diversidad cultural y la prioridad en la inversión social. A ellos les parece mejor una descentralización sin dientes, unas autoridades territoriales sometidas a la voluntad del Gobierno Central, receptoras de las dádivas del presidente y obedientes de los designios suyos. Prefieren una descentralización sin autonomía y sin presencia activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Una descentralización “eficiente”, tecnocratizada, despojada de cualquier connotación política,

es decir, de poder de decisión sobre los asuntos propios. Una descentralización autocosteada por los municipios y los departamentos, que presione de manera mínima los recursos nacionales y que obligue a las entidades territoriales a rebuscarse la forma de atender las competencias que la norma les obliga a asumir.

Al gobierno del presidente Uribe le interesa despolitizar el proceso, en el sentido de eliminar cualquier referencia a la autonomía municipal y departamental para la toma de decisiones. Por ello su afán en mostrar los fallos del proceso y centrar la atención en las cuestiones financieras y fiscales (incremento de los recursos propios, reducción de las transferencias, asociación de municipios para compartir funcionarios, eliminación de órganos de control, reducción de la nómina, etc.) sobre las cuales el Gobierno tiene una gran injerencia a través de iniciativas legislativas y reformas constitucionales que cambien las reglas de juego que rigen el funcionamiento de las entidades territoriales y las relaciones intergubernamentales.

Así las cosas, no es muy promisorio el futuro que le espera a la descentralización, vista desde la óptica de los intereses municipales y departamentales en términos de autonomía regional para la toma de decisiones, fortalecimiento fiscal y democratización de la gestión. El dilema en el que se mueve actualmente el proceso, *ad portas* del inicio de un segundo mandato de Uribe, es si los municipios y departamentos lograrán mantener los márgenes de acción propia consagrados en la Constitución de 1991 o si, por el contrario, se verán sometidos al proyecto recentralizador de un gobierno que todo lo quiere acaparar y que puede



utilizar la maquinaria parlamentaria para introducir las reformas que cambien sustancialmente el sentido y el funcionamiento de la descentralización.

En ese caso —muy probable, por cierto— tendremos que hablar de un retroceso recentralista que ningún bien le hará al desarrollo de municipios y departamentos, pues sometidos a los designios del emperador, dejarán de ser agentes de desarrollo y promotores de la convivencia y la democracia.

El modelo exige reformas, sin duda alguna, pero no para acabar con él, sino para perfeccionarlo. Por ejemplo, el diseño de un ordenamiento territorial adecuado, el fortalecimiento de los recursos de las entidades territoriales, tanto los propios como las transferencias, la asistencia técnica para incrementar la capacidad de gestión, la armonización de los espacios de participación, la entrega de competencias y recursos que permitan a los alcaldes y gobernadores promover

el desarrollo económico local, trabajar por la paz de su territorio y ampliar la cobertura y, sobre todo, la calidad de los servicios que actualmente tienen a su cargo. Esas son reformas políticas que no dan espera y que pueden fortalecer el proceso. Lo contrario no es otra cosa que debilitar la descentralización, así de dientes para afuera el Gobierno diga que la quiere profundizar. A las cosas hay que llamarlas por su nombre. El dilema es, pues, profundizar la descentralización para que las entidades territoriales sean promotoras de la paz y el desarrollo, o debilitarla entregándole atribuciones y recursos al Gobierno Central.

No se trata de plantear la cuestión en términos de un antagonismo entre la nación los departamentos y municipios, sino de construir colectivamente un modelo de nación en el que todos quepamos y en el que lo central y lo territorial se conjuguen y armonicen sus esfuerzos para bien de todos y todas.

Un modelo que permita desde la diversidad y desde la autonomía de los territorios y de sus gentes, desde la democracia y la capacidad de gestión, construir una nación fuerte capaz de enfrentar los retos de la globalización. Un modelo que evada el autoritarismo, el centralismo asfixiante y el clientelismo, pilares sobre los cuales se erigió el sistema político colombiano. Tampoco se trata de inventar nada nuevo. El espíritu de la Constitución es precisamente ese, el de un concepto de nación democrática, respetuosa de la diversidad y convencida de que la autonomía municipal y departamental son las claves para pensar en una Colombia próspera y en paz.

Francisco Taborda Ocampo, abogado, candidato a doctor en Derechos Humanos y Desarrollo, de la Universidad Pablo de Olavide - España. Miembro de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Constitución del 91: algunos retos pendientes en la justicia y en la formación de los abogados

Francisco Taborda Ocampo



Para quienes vivimos la transición de la Constitución de 1886 a la de 1991, cobra sentido promover una reflexión acerca de lo que hemos ganado y de lo que falta por construir. Obviamente ese esfuerzo va más allá de un artículo como el de estas características, aunque a partir de él se puedan suscitar análisis posteriores.

Ahora bien: cuando esa reflexión parte de alguien que el 4 de julio de 1991 había superado la mitad de la carrera de derecho, la cosa toma matices diferentes, pues hasta ahora no hemos enfrentado la necesi-

dad que tiene el país de transformar sus escuelas de jurisprudencia, de darle coherencia a la formación de los abogados a partir de nuevos enfoques constitucionales para que no sigamos pensando únicamente en los códigos de don Andrés Bello o en los libros de texto de los administrativistas clásicos, sino en el país real desbordado por el desplazamiento y la inequidad social, que reclama un modelo de jurista capaz de pensar más allá de fórmulas latinas desgastadas como las que eran el postre predilecto de nuestros profesores: *Dura lex sed lex, Roma locuta, causa finita* y cosas por el estilo.

La herencia de un país intolerante

Herederos de un país intolerante, excluyente, discriminatorio, inequitativo y represivo, quienes iniciamos nuestra formación universitaria al final de la década de los ochenta, comprendíamos muy bien cuál era la necesidad de un cambio constitucional que le diera otra bitácora de navegación al país. Estábamos, sin embargo, adormecidos, porque el furor del 68, del cual apenas escuchamos ecos pues habíamos nacido al final de esa década, se había difuminado ya, y muchos de los colombianos y colombianas que incluso habían asistido a los hechos de París en mayo del 68, ya en los ochenta formaban parte de una casta política responsable de la continuidad de un bipartidismo ramplón y arbitrario que le venía quitando la vida a muchos líderes de izquierda. Eso sin contar con la herencia del Frente Nacional, que nos habían presentado como un acuerdo de tolerancia que pacificó a Colombia, cuando en realidad se trató del pacto más excluyente y generador de violencia, que nos mostraba a un país de dos colores y ocultaba otras corrientes de pensamiento político, ávidas de expresión, pero negadas en el acceso a la política y silenciadas por el sistema y por la fuerza de las armas.

Tan adormecíamos estábamos que, valga la pena confesarlo, cuando desde las universidades de provincia escuchábamos lo de la séptima papeleta, a veces hacíamos comentarios malediciosos: esas eran cosas de muchachitos de Bogotá, rebeldones sin causa, tramando una triquiñuela política de espectáculo y relumbrón; nos atrevímos a sospechar algunos.

Era explicable. Nos habíamos formado en el derecho constitucional general y en el derecho constitucional colombiano, en vigencia en la Carta de 1886; goditos ilustrados, nos embelesábamos con los artículos del Código Civil sobre el “lento e imperceptible retiro de las aguas” o sobre la *industria para aquerenciar las palomas*, y pensábamos que era suficiente con eso, aunque de otro lado, y movidos por las contradicciones, ya que habíamos sido víctimas del estado de sitio permanente que se mantuvo durante toda nuestra juventud, también pensábamos

en la necesidad de ampliar nuestros canales de expresión.

Lo excepcional se nos había vuelto la regla, vivir con una restricción profunda de las libertades de expresión era el pan de cada día y aumentaba la adrenalina de las manifestaciones, por la persecución de la policía y las palizas ocasionales. La Constitución del 91 llegó para revelarnos los grandes límites del ordenamiento anterior y de nuestra estructura mental. La Colombia invisible emergía y de ella no daban cuenta ya, ni el Código Civil, ni el Penal, ni el Laboral, ni ninguna otra de las herramientas pensadas para un país decimonónico, para un país de varones blancos, propietarios, católicos, y encima de todo, formados en el Derecho romano.

Contar con una herencia de esas características, y ser capaces, sin embargo, de reaccionar contra sus efectos, era como dejar respirar el pensamiento, contra lo cual siguen reaccionando los que aún tienen añoranzas del viejo país. Y ya han pasado quince años, pero resulta que, en buena medida, quienes siguen detentando el poder político y dominan la mayoría de esferas de lo jurídico, pertenecen aún a esa generación y no se resignan a que en Colombia exista otro orden constitucional o, lo que es equivalente, otro modelo de convivencia. Su rigidez mental conduce, entre otras distorsiones, a condonar decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con la tutela contra sentencias, la posibilidad de hacer un control de fondo de los decretos de estado de excepción, o las decisiones de constitucionalidad en materia económica.¹

1. Al respecto se puede consultar el trabajo de Rodrigo Uprimny titulado “Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía”, que, como actualización de un trabajo anterior, conforma el tercer capítulo de un libro de reciente aparición: *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García, Colección Vitral, Editorial Norma, Bogotá, marzo de 2006. En dicho trabajo, a partir de muchas ideas sugerentes y con un tono irónico, Uprimny defiende la necesidad de un control a la legislación económica del Gobierno, interrogándose qué hace tan especial dicho saber como para que no pueda ser interpelado por la Corte Constitucional.



La Colombia que emergía

La Colombia que salía a flote era la de las negritudes y los indígenas, la de la empleada del servicio doméstico y el artista, la del libre desarrollo de la personalidad y la de la acción de tutela, la de los mecanismos de participación y la del derecho de petición. Pero era también la Colombia de la niñez y la de los adultos y adultas mayores, negados durante tanto tiempo en su nula existencia (para usar términos caros a los civilistas) y principalmente en sus derechos. En 1991 nuestro país ya no quería callarse más, porque había callado demasiado debido a la mordaza impuesta por regímenes que, pese a vestir de civil, impulsaban estatutos de seguridad con los que desaparecían, torturaban o masacraban gente que sólo quería ser escuchada, o que habiendo recurrido a la vía armada, de todas maneras merecía el debido proceso y el derecho a la defensa que se les negaba a punta de bala. Algunos dirigentes políticos siguen pensando que representantes de esa vieja mentalidad fueron los adalides de la democracia, y no estoy pensando exclusivamente en el *coronel* Julio César Turbay Ayala.² Que no se llame a engaño el país, porque menos mal otra cosa piensan las víctimas, cuya memoria histórica también hace juicios para negar el silencio y el olvido.

La Colombia que emergía era, en suma, la que clamaba por pluralismo y la que perseguía el reconocimiento de la multiculturalidad, la que abogaba por una noción de la dignidad no solo como principio constitucional sino ante todo como derecho.³ Era la Colombia de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias.

Dos ámbitos de discusión

Varios desarrollos y muchos retrocesos ha tenido el texto constitucional de 1991. Por eso debemos defender lo que aún queda, ya

2. Dicho aspecto me fue revelado a partir de la lectura del libro *El MRL*, de Mauricio Botero Montoya, Universidad Central, primera edición, Bogotá, 1990, pág. 42. Este grado honorario de “coronel”, el haber sido ministro de Minas y Energía de junta militar, sus visitas constantes a la Comisión Segunda de la Cámara, donde según el autor se decidían los ascensos a general, entre otros factores que narra Botero en dicho libro y a partir de muchos elementos de su enfoque de la seguridad y los derechos humanos, pueden explicar el estilo que caracterizó el cuatrienio presidencial de Turbay.

3. La sentencia T-881 de 2002 sistematizó con bastante rigor y capacidad didáctica la línea jurisprudencial de esa corporación en punto a tres dimensiones de la dignidad: como valor, en tanto estándar moral como principio, en tanto estándar ético y como derecho, en tanto estándar jurídico.

que en 15 años de su vigencia, Colombia ha podido expresarse más que en 180 de “vida republicana”. Es cierto que la Constitución del 91 no nació perfecta, con ningún texto constitucional ha pasado eso; es más, quizás es deseable que no pase.

En la empresa de examinar algunos aspectos ligados a la Constitución del 91, es preciso reconocer dos ámbitos diferentes: de un lado la necesidad de mantener conquistas como la acción de tutela y las facultades de control de la Corte Constitucional ante los riesgos de recorte que enfrenta la actual Carta Política, y del otro, la urgencia de un replanteamiento en los estudios de derecho. Ya veremos cómo se conectan estos dos aspectos.

Los riesgos de las figuras más importantes de la Constitución del 91

Nadie discute la importancia y los avances que ha representado en la garantía de derechos la acción de tutela, que, más allá de un mecanismo de protección se convirtió en una herramienta clave de participación en la vida pública y puso a los jueces, apabullados por ritos procedimentales inútiles, a pensar nuevas y eficaces formas de protección. El país necesitaba una respuesta ágil en la defensa de los derechos humanos. Nos habíamos resignado y aún ahora tenemos que asistir en muchas esferas del derecho, a controversias que tardan diez, veinte o treinta años en ser resueltas. Pero ya no dábamos más. Y ante una herramienta garantista y democrática han reaccionado los viejos representantes, los heraldos de la “seguridad jurídica”.

Por eso en 15 años hemos tenido que escuchar las voces más retrógradas, que claman por la vuelta al pasado, que añoran los blasones de una juridicidad caduca y altisonante. La versión de la seguridad jurídica que dicen defender es aquella simplistica de la ley en sentido formal, no una concepción integral del ordenamiento jurídico dentro del cual caben también los fallos de la Corte Constitucional y por tanto

tienen fuerza vinculante en el conjunto de la juridicidad.⁴ La Constitución de 1886 era para muchos un texto *ilustre*, intocable, redactado por *prohombres* del siglo XIX, y además distante y ajeno.

Otra percepción tuvimos desde el principio de la Constitución de 1991. Se trataba de una verdadera herramienta portátil en manos de cualquier ciudadano y, lo mejor, que se podía leer con desenfado y además exigir su aplicación. Esa *Constitución material* que muchos han rechazado, es la que le ha dado sentido a un control constitucional al que no deben escapar ni siquiera las decisiones económicas o los fallos de las demás cortes, por *supremas* que sean, porque la idea de una Constitución material es garantía de aplicación directa y de exigibilidad ante los jueces; ¿o acaso hay una idea más democrática que la de que cualquier juez, independientemente de su jerarquía, sea un guardián de la Constitución y esté llamado a proteger derechos?⁵ ¿Debemos asumir, de ma-

4. Así lo ha expresado de manera contundente Alejandro Martínez Caballero: ...*la Constitución es no sólo una norma de suprema jerarquía sino además un orden de valores a ser realizado...la Constitución no es una norma como las otras, puesto que ella admite, en función del principio democrático y del pluralismo, distintas realizaciones prácticas. Ella es entonces, como lo decía Herman Heller, una forma abierta a través de la cual pasa la vida. Esto explica entonces que la interpretación constitucional busque también maximizar el respeto por el pluralismo.... “Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana”, conferencia dictada por el entonces presidente de la Corte Constitucional, Alejandro Martínez Caballero, en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal, publicada en la *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, No. 316, Bogotá, junio de 2000, pág.103.*

5. Para decirlo con claridad y evidenciar la coherencia de la Corte Constitucional en punto a control de constitucionalidad de las sentencias, “es necesario mencionar que la misma Corte Constitucional ha admitido que sus sentencias sean impugnadas, si bien las normas reglamentarias de los distintos procesos ante la Corte Constitucional no contemplaban ningún recurso contra sus sentencias y decisiones. A través de su jurisprudencia, la Corte creó el

nera sumisa y acrítica, que cuando la Corte Suprema o el Consejo de Estado se equivocan y con su error vulneran derechos fundamentales, están “administrando justicia”? Quien examine con algún detenimiento los casos en que la Corte Constitucional ha revocado sentencias sabrá de lo que hablo y estará en condiciones de asumir una postura crítica frente a lo que dogmáticamente han dado en llamar la “seguridad jurídica”.

No sólo la tutela contra sentencias inquieta a los representantes del *ancien régime* jurídico colombiano. Las sentencias de control de constitucionalidad en materia económica y el control de fondo de los decretos de estado de excepción (y no sólo un control formal), también les quitan el sueño. En ambos casos, la Corte Constitucional ha tomado decisiones en las que se evidencia que ninguna esfera debe escapar del control de ese tribunal. Como se pregunta Rodrigo Uprimny en el texto citado, ¿qué tiene de especial lo económico como para que escape del control de la Corte, si de todas maneras ocupa un capítulo importante en la propia Constitución? Al fin y al cabo un Estado social de derecho debe buscar la justicia también en las relaciones económicas, y quizá principalmente en ellas, ese no es un ámbito que se pueda sustraer o arrebatar de su vigilancia por el argumento simplista de que pertenece a “expertos” o por las implicaciones que puedan tener en materia económica los fallos de la Corte, ya que efectos más devastadores pueden tener las mismas normas que, sin ningún control, agravan la situación de millones de colombianos que estarían inermes si no contaran con la herramienta de las demandas de inexequibilidad. ¿Y qué decir del control material de los decretos de estado de excepción, cuántos abusos de poder nos hemos ahorrado con la posibilidad de que la Corte no solo se limite al control formal sino que realice un control de fondo?

Como ya he indicado, estábamos demasiado acostumbrados al anquilosamiento mental de la Constitución de 1886 que obedecía a un diseño estatal diferente, a un mero Estado liberal de derecho, en el que los de-

rechos económicos, sociales y culturales no cobraban ninguna dimensión pues no formaban parte de la posibilidad de ciudadanía plena como a la que aspira un Estado social de derecho.

Los intentos de reformas regresivas continúan: el caso de Nilson Pinilla como “caballo de Troya” en la Corte Constitucional

Nilson Pinilla, nombrado recientemente como magistrado de la Corte Constitucional, ha señalado reiteradamente su desacuerdo frente a la tutela contra sentencias, e incluso, lo que ya es un despropósito mayor, su desacuerdo con la creación de la propia Corte Constitucional. Como quien dice, ha aceptado integrar una Corte en cuyo origen no cree y de cuya legitimidad

recurso de nulidad contra sus sentencias, por medio del cual ha decidido anular hasta ahora 15 de sus sentencias” (énfasis añadido). “EL CONFLICTO DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS EN TORNO A LA TUTELA CONTRA SENTENCIAS”, documento escrito por Catalina Botero Marino y Juan Fernando Jaramillo, miembros fundadores del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad. En este artículo, los autores presentan en *blanco y negro* y con cifras concretas, datos que son relevantes en este análisis: “Si se tiene en cuenta que, hasta el 31 de diciembre de 2005, habían sido interpuestas 1.262.346 acciones de tutela en todo el territorio nacional, de las cuales habían sido seleccionadas para revisión [por la Corte Constitucional] 23.497 procesos, debe concluirse que la cifra de sentencias de esas altas cortes que han sido seleccionadas para revisión es muy baja”. Respecto de la tutela contra sentencias, los dos autores, a través de un cuadro en donde se detallan número y sala o sección de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, concluyen que sólo en 49 casos la Corte Constitucional ha concedido tutelas contra sentencias de esos altos tribunales, observando que “*existen algunos temas recurrentes en las tutelas seleccionadas -y concedidas- contra las sentencias de las altas Cortes. Así ocurre con la Reformatorio pejus, en materia penal, y con la indexación de la primera mesada pensional, en materia laboral, asuntos sobre los cuales las Salas de Casación Penal y Laboral de la Corte Suprema de Justicia se niegan a seguir los lineamientos fijados por la Corte Constitucional*”. Documento en: <http://www.djs.org.co/equipo/publicaciones>

dad desconfía.⁶ Pero estas actitudes ameritan un análisis más detenido para vislumbrar con mayor claridad sus intenciones. Tal como ya lo hemos comentado, es evidente la animadversión de la Corte Suprema por varias decisiones de la Constitucional. Las declaraciones de Nilson Pinilla representan, más que su propio pensamiento, la opinión de muchos de sus excolegas de la Corte Suprema, la de varios consejeros de Estado y la del Gobierno actual, incluida la del propio presidente, entre la de otros altos funcionarios del Estado. Por eso la entrada de Nilson Pinilla a la Corte Constitucional es como la de un caballo de Troya anunciado, cuyo contenido seguirá revelándose en los próximos años, a medida que sigan siendo reemplazados los magistrados actuales de la Corte Constitucional al cumplir su período. Él mismo ha dicho que por ahora estará solo en sus posiciones, pero que luego eso cambiará, lo cual hace temer una toma de la Corte desde dentro, auspiciada por la Corte Suprema y por el alto Gobierno. Ese es un ardid más inteligente que el de anunciar a voz en cuello reformas a la tutela o recortes en las funciones de la Corte Constitucional, anuncios ante los cuales han reaccionado siempre de manera multitudinaria los ciudadanos y ciudadanas que no se sienten representados en esas iniciativas, y que por el contrario, se sienten amenazados.

Las demás reformas tendrán que ver, seguramente, con restringir las facultades de control de los estados de excepción, con el recorte de las atribuciones de la Corte para dictar fallos en materia económica, y tenderán a darle una autonomía plena al Congreso en la expedición de actos legislativos para reformar la Constitución. También se orientarán a cercenar la autonomía territorial en el manejo de los recursos, a aumentar los impuestos a favor del nivel central, y habrá incluso nuevos intentos de ampliar las facultades de la fuerza pública para consolidar la política de *seguridad democrática*.

Este es un panorama apenas parcial de lo que nos espera en reformas a la justicia durante el segundo mandato de Uribe, y no se necesita ser un adivino para vaticinar que este gobierno no cumplirá con sus anuncios

de no reformar la tutela y de no recortar las funciones de la Corte Constitucional, pues ya ha comenzado en serio.

Las reformas regresivas a la justicia evidencian que una reforma sí es necesaria: la de los estudios de derecho

Al principio había indicado que la concepción conservadora y simplista que tenemos de las relaciones entre justicia constitucional y ordenamiento jurídico, y reformas regresivas al papel de la Corte Constitucional, tiene mucho que ver con nuestra formación como abogados. Veamos.

Exceptuando la inclusión de cursos de derechos humanos en algunas facultades de derecho, ni siquiera, mediante una reforma curricular, sino como meros cursos abiertos o de extensión, o intentos como los de un conjunto de entidades lideradas por Management Sciences for Development (MSD Colombia) de realizar anualmente un concurso nacional de derechos humanos que fortalezca las capacidades argumentativas de los jóvenes estudiantes mediante el recurso a jurisprudencia de organismos internaciona-

6. En efecto, en diferentes programas de opinión dicho magistrado ha sido reiterativo frente a estos dos puntos. Así, en una entrevista televisiva con Yamid Amat, Nilson Pinilla afirmó: “*Yo nunca entendí para qué creaban la Corte Constitucional... la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia venía cumpliendo maravillosamente esa función...*”. Yamid Amat también le preguntó: “*¿se va a oponer a todo fallo de tutela contra sentencias?*”, a lo cual respondió perentoriamente que sí (*Canal Uno*, entrevista en la edición de *CM&* del 31 de mayo de 2006). También lo repitió en el programa radial “Desafíos RCN” del domingo 4 de junio de 2006, realizado por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. En el último número de *Ámbito Jurídico*, periódico de circulación mensual editado por Legis, una crónica expone otros puntos de vista, no menos regresivos y conservadores, del mencionado magistrado. Sus pronunciamientos públicos han provocado una carta del procurador general de la nación en la que le pide declararse impedido en todos los casos que conozca de tutela contra sentencias.

les, o los concursos de otras universidades sobre consultorios jurídicos y desplazamiento forzado, entre otros intentos, no existen iniciativas novedosas tendientes a replantear la enseñanza del derecho y a evidenciar la necesidad de que la formación jurídica vaya más allá del ánimo le-guleyo por *fabricar* litigantes. De esta generalización sólo se salvan, por razones explicables de formación profesional, algunas facultades de derecho de universidades de ciudades capitales.

Quisiera enunciar otros factores que han contribuido a una precaria y pacata visión de lo jurídico y que tienen reflejo en la marcha de la justicia y en el planteamiento de reformas generalmente regresivas:

1. La inexistencia de fenómenos como el desplazamiento forzado en la reflexión jurídica

Ante el grave fenómeno de desplazamiento forzado que ha movido a la Corte Constitucional a declarar la situación como *la más grave catástrofe humanitaria que haya padecido la nación*,⁷ nos siguen enseñando en las facultades de derecho que una de las formas de perder la posesión es la prescripción extintiva del dominio, olvidando que el despojo que ocasionan los actores armados en este conflicto es causa del desarraigo y de la más efectiva “extinción de derechos” en contra de cerca de tres millones de colombianos y colombianas.

Nos quieren seguir enseñando que la reforma agraria comenzó con la Ley 200 de 1936 y vivimos aún orgullosos de que la Constitución ratificó la función social de la propiedad, cuando es un hecho que sin haberse dado dicha reforma, una contrarreforma a sangre y fuego ha venido operando con eficacia cruel en muchos departamentos de Colombia.

En materia de garantías para los desplazados, sólo hasta el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con la ley “de justicia y paz”, cobramos conciencia sobre su carácter de víctimas, condición que les había sido negada en el



texto original de la Ley 975 de 2005, y en cuanto a las demás víctimas del conflicto, la Corte tuvo que reiterar su jurisprudencia sobre la posibilidad de participación en el proceso penal.⁸

Si no fuera por la tipificación como delitos, en el actual Código Penal, de infracciones al Derecho Internacional Humanitario

7. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte, tal como lo ha hecho antes en aproximadamente diez ocasiones en otros temas como el de la situación carcelaria, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, caracterizado por una grave y generalizada violación de los derechos humanos y de la normativa humanitaria que ha obligado al desplazamiento a cientos de miles de colombianos que se ven obligados a migrar del campo a la ciudad (en la mayoría de los casos) para salvar su vida y la de sus seres queridos, sin encontrar una respuesta oportuna del Estado.

tario como la del homicidio en persona protegida o la del desplazamiento forzado por la violencia, entre otras, no percibiríamos el impacto de la degradación del conflicto armado en nuestro país. Pero eso han tenido que venir a decírnoslo instituciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja o la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Aunque, a decir verdad, ningún aspecto del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia (ni su tipificación como delito en el Código Penal actual, ni su carácter de infracción al Derecho Internacional Humanitario), aparece con claridad en el pénsum de derecho de cualquier facultad, y solo hasta hace poco un reducido número de tesis en pregrado o posgrado comienzan a escribirse sobre este y otros aspectos del conflicto armado y sus consecuencias.

2. El flagelo de la desaparición forzada

En otro orden relacionado con lo anterior, la jurisprudencia sobre familiares de víctimas de desaparición forzada se ha ido desarrollando con lentitud y dificultad, porque sólo gracias a las perspectivas que abrió la Corte Constitucional, fue posible instaurar un principio de solidaridad, para suspender los créditos y otras obligaciones de las personas privadas arbitrariamente de la libertad.

Los desarrollos en materia de protección de los derechos de las personas desaparecidas forzadas se fueron dando con posterioridad a las sentencias sobre los derechos de los secuestrados, y apenas muy recientemente comenzamos a conocer sentencias, como la ya mencionada, sobre la Ley 975 en relación con los derechos de los desplazados como víctimas. Sin embargo, en este último punto queda un amplio camino por recorrer, que implicará necesariamente el interés de la academia y de los doctrinantes en estas materias. Por ejemplo, ¿cómo no considerar dentro de las causales de fuerza mayor que impiden pagar cumplidamente un crédito de tierras con el Banco Agrario, y por tanto evitar el reporte a las centrales de riesgo (con

la consecuente imposibilidad de adquirir nuevos créditos), la circunstancia de haber sido despojado arbitrariamente de la posesión o la propiedad como efecto del conflicto armado?; pero no, en lugar de ello, algunos funcionarios de la Red de Solidaridad Social (actual Programa Presidencial de Acción Social y Cooperación Internacional) han recomendado a los desplazados que para evitar la negación de créditos se asocien para solicitarlos, obviando el riesgo de aparecer individualmente como deudores morosos, pero violando con ello, de paso, el principio constitucional sobre la libertad de asociación (cuyo correlato es la posibilidad de no asociarse con quien uno no quiera).

Pero es que lo que nos enseñaron en derecho civil es que para que una obligación

8. *"El texto original de la ley [hacia] una interpretación restrictiva sobre a quiénes debe considerarse víctima, manifestando que tal noción se debía restringir al cónyuge o compañero o compañera permanente, y a los familiares en primer grado de consanguinidad o primero civil de la persona o personas que hubiesen sido asesinadas o estuvieran desaparecidas. La Corte, al declarar constitucionales los incisos segundo y quinto del artículo 5 que contienen dicha previsión, expresa que por virtud de dicha norma no se pueden excluir a otros familiares de los que se pueda afirmar que sufrieron daño como consecuencia del asesinato o la desaparición de su ser querido. La Corte incluso amplía la protección ya consagrada en el inciso quinto del artículo en mención, a otros familiares de los miembros de la fuerza pública que pierdan la vida en actos del servicio... De otro lado se garantiza la participación de las víctimas en el proceso judicial, a través del acceso al expediente y el aporte de elementos a la actividad procesal, lo cual estaba vedado en el texto original de la ley. En tal virtud la Corte declaró una exequibilidad condicionada del artículo 38.5 de la Ley [975] que estipula que dentro de los derechos de las víctimas estaba el de recibir información y conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del delito del cual han sido víctimas. La modulación de los efectos en esta parte consiste en reiterar la sentencia C-228 de 2002, que a su vez había declarado la exequibilidad condicionada de un artículo de la Ley 600 de 2000, al establecer que pueda haber un acceso directo al expediente, por parte de la o las víctimas, incluso desde su iniciación, para ejercer los derechos a la verdad, la justicia y la reparación".* En: "Prueba de fuego a la ley 975 de 2005", periódico *Caja de Herramientas*, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá, junio de 2005.

se pueda reclamar eficazmente debe ser *cierta, clara y actualmente exigible*. Y yo me pregunto, ¿se cumple al menos el tercer requisito en el caso de los créditos de los desplazados por la violencia, contraídos antes del desplazamiento? Pues sí, un civilista formado en la tradición jurídica del Código Civil de don Andrés Bello, traducción a su vez del Código Civil francés, diría que sí, que la condición por la cual un desplazado deja de pagar un crédito no es importante, que lo verdaderamente necesario es que la obligación *se haya causado*. Es que así ha sucedido con los créditos y los salarios de las personas secuestradas o desaparecidas forzadas (por lo menos antes de que se comenzara a producir una jurisprudencia garantista al respecto, que ha motivado a su vez, cambios importantes en la normatividad): los primeros se les seguían cobrando y los segundos se suspendían, arrastrando a las familias a situaciones desesperadas.

3. Aportes de la estipulación en la Carta del 91 del bloque de constitucionalidad

Sólo gracias a figuras como la del bloque de constitucionalidad, o a la presencia en Colombia de agencias y oficinas del Sistema de Naciones Unidas o del Sistema Interamericano, hemos logrado acercarnos a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos o de derecho humanitario, pues los profesores de derecho internacional público nos siguen enseñando tratados de una manera acrítica y sin mostrarnos la implicación que tienen para el país, figuras como la Corte Penal Internacional o el nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El estudio de los instrumentos internacionales nos ha hecho cobrar conciencia sobre la importancia de una visión de conjunto sobre la integralidad, la interdependencia y la universalidad de los derechos humanos, por solo nombrar un aporte importante y, por qué negarlo, polémico, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

4. Una breve consideración final sobre el precedente judicial

¿Qué decir de otro tema de gran debate como el del precedente judicial? Nos habían enseñado las reglas más simplistas y aburridas de interpretación legal, nos habían obligado a limitarnos al “tenor literal de la ley”, o a que cuando el texto de una ley fuera claro, no había nada que indagar en su espíritu, o a la primacía de las leyes especiales sobre las generales, o a preferir la ley posterior a la anterior. Formados en la tradición del derecho romano, no nos mostraban la importancia del precedente judicial⁹ como fuente de derecho, y claro, las reacciones airadas de los actuales magistrados de las altas Cortes comienzan a explicarse, ya que pocas noticias de derecho comparado y con menos detalle del derecho anglosajón, tuvimos en nuestras facultades de derecho. Ello explica (aunque no solo este elemento, pero quiero destacar uno), nuestra falta de libertad en la configuración legislativa y ante todo jurisprudencial.

La negación del valor del precedente explica buena parte del *choque de trenes* en nuestro país. Pero esa reacción de las cortes ultraconservadoras como la Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en lugar de mover a la reflexión sobre la necesidad de adoptar mecanismos legales de armonización, ha hecho sonar los tambores de reformas regresivas que limiten las facultades del tribunal constitucional y recorten la tutela para lograr frenar a la primera y volver inocua a la segunda.

Los anteriores solo han sido algunos ejemplos, ya que algunos críticos de la formación jurídica tradicional apuntarán muchas otras esferas sobre las cuales es necesario incidir para que la producción del derecho en sus dimensiones más importantes como la legislativa y la jurisprudencial tome en cuenta elementos innovadores y más respetuosos de la dignidad humana que los que nos brindan las visiones conservadoras preponderantes hasta ahora en los estudios universitarios de derecho.

9. Existen pocos trabajos de la doctrina constitucional colombiana reciente sobre este punto, aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha movido a los tratadistas a ocuparse del tema con mayor frecuencia. Un trabajo importante en esta vía, que merece ser mencionado por su rigor y sistematicidad, es *El Derecho de los jueces* de Diego Eduardo López Medina, Serie *Lex Nova*, coedición de Legis y Uniandes, Bogotá, 2000.

Jorge Bernal Medina
Director Corporación Región

Crecimiento propobre: *condición para reducción de la pobreza y mejora en la equidad*

Jorge Bernal Medina



La mayoría de las ciudadanas y ciudadanos que votaron en las pasadas elecciones del mes de mayo decidieron apoyar al candidato de la derecha colombiana, el actual presidente Álvaro Uribe Vélez. A pesar de los malos resultados sociales de la primera administración de Uribe Vélez, las mayorías tomaron esa decisión y, ante este resultado, el país y sobre todo los desventajados, los excluidos, los pobres, tendrán que padecer otros cuatro años de lo

mismo, nos referimos a lo que se hizo en materia social entre el 2002 y el 2006.

En nuestra opinión, si no hay un cambio sustantivo en las actuales políticas económicas y sociales, si no se promueve un crecimiento propobre, si no se afectan los grandes privilegios de las élites económicas; si ese crecimiento económico no está al servicio del bienestar de las mayorías y no promueve la equidad y la igualdad social; si no

se garantizan los derechos universales a la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, no habrá reducciones importantes de la pobreza, de la inequidad y la desigualdad.

Vamos a analizar en primer término algunos de los resultados de los programas y políticas sociales del primer gobierno de Uribe Vélez, después el panorama de la pobreza y la desigualdad en el país; seguidamente daremos una mirada a las metas de la segunda administración Uribe Vélez, para terminar con una discusión sobre la imposibilidad de mejorar el actual panorama de desigualdad e inequidad si no se cambian las actuales políticas económicas y sociales y no se afectan los intereses del gran capital y de las élites en el poder.

1. Resultados de la primera administración de Uribe Vélez

El monto del gasto social en la estructura general del presupuesto general de la nación

Como lo recuerda el contralor, Antonio Hernández Gamarra: “*El presupuesto de inversión social no podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior tomando como referencia el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones...*” (Hernández, 2006).

Al respecto, de los cuatro años de la administración Uribe Vélez, en dos se han registrado cifras inferiores a las de los años anteriores. Según la Contraloría, los resultados son los siguientes:

— Año 2002: el gasto social es el 44,42% del total del presupuesto.

— Año 2003: el gasto social baja al 42,82% del total del presupuesto.

— Año 2005: el gasto social es el 46,3% del total del presupuesto.

— Año 2006: el gasto social baja al 43,7% del total de presupuesto.

(Contraloría General, 2006).

Es bueno tener en cuenta que el monto del 2002 estaba definido en buena parte por la administración de Andrés Pastrana (el presupuesto estaba definido desde el 2001). Lo que ocurre en el año 2003 sí es de entera responsabilidad de Uribe Vélez, lo mismo que el año 2006, y ambos registran la disminución advertida por la Contraloría.

Como lo señala el contralor, este manejo “*viola las normas constitucionales y legales establecidas al respecto*”. Esta es una primera manifestación que pone de presente el bajo compromiso de este gobierno con los temas sociales.

Adicionalmente hay rubros que tienen que ver con la seguridad y han sido incluidos por esta administración como gasto social, argumentando que las condiciones de los miembros de la fuerza pública deben hacer parte de la inversión social del Estado.

Resultados de algunos de sus programas sociales

Algunas cifras permiten establecer el bajo cumplimiento de las metas propuestas en esta materia para los cuatro años y la persistencia en los incumplimientos de la Constitución Nacional.

La Constitución de 1991 definió con toda claridad la garantía a la educación básica para todos los niños y jóvenes del país (universalidad hasta el noveno grado); así mismo, estableció la meta precisa del aseguramiento universal en materia de salud en el año 2001. Es claro que los gobiernos posteriores a la expedición de esta nueva Carta Política han violado reiteradamente el mandato constitucional y estos derechos de los colombianos y colombianas. Veamos algunos resultados en el gobierno de Uribe.

Educación

El actual Plan de Desarrollo habla de una “Revolución Educativa”. Al respecto, es pertinente la pregunta de Miryam Henao: “*¿Cuál revolución? Y ¿que era lo que iban a revolucionar?*” (Henao, 2006).

¿Es revolucionario proponer la inclusión de 1.500.000 niños y niñas a la educación formal cuando es déficit es de 3 millones?

¿Es revolucionario subir la tasa bruta en educación superior de 21,0% a 23%?

¿Es revolucionario destinar el 0,3% del PIB a la ciencia y la tecnología?

A comienzos de 2006 (a unos meses de terminar este gobierno) sólo se habían generado 1.094.900 cupos en la educación básica, lo que representa un 72% en el cumplimiento de la meta revolucionaria.

Esto se ve agravado por los altos niveles de deserción escolar (5,6%); en efecto, más de 700.000 niños tuvieron que salir de la escuela, en su mayor parte por razones de tipo económico (por pobres), de esta manera se está muy lejos de alcanzar esa meta y de cumplir con la universalización de este derecho fundamental.

Las inequidades en el acceso y en la permanencia en el sistema educativo se pueden apreciar mejor cuando se analizan las cifras según deciles de ingreso de la población.

Si se toma como límite la edad de 17 años, que corresponde al fin del ciclo obligatorio y de la educación media, se observa una disminución en la inasistencia escolar de 4,2 puntos (1.132.000 niños). No obstante, la inasistencia es elevada (13,2%).

Hay 1,6 millones de niños y jóvenes por fuera del sistema, y el 77% son de hogares de los cinco deciles más pobres de la población. De acuerdo con los resultados de la encuesta, la principal causa de inasistencia o deserción escolar es la precariedad económica. La situación en el campo es más dramática. El 52% de la inasistencia escolar del país se concentra en el área rural.

Según el Informe de “La educación, compromiso de todos”, el cumplimiento en las metas de cobertura en educación superior para el año 2004 era de un 40%. Para el 2005 se registraron 211.889 nuevos cupos, lo que hace que de la meta total de 400.000 nuevos cupos, se vaya en un 52.9% a un año de concluir este gobierno.



Estos resultados se agravan por dos circunstancias: por una parte, por las altísimas tasas de deserción de los estudiantes de bajos ingresos que logran acceder a este nivel educativo; en efecto, esta tasa, según el Ministerio de Educación, se mantiene en un 13,6%.

Y, en segundo lugar, por que quienes acceden y permanecen aún en la educación superior pública, son los jóvenes de estratos altos. *“Según cifras de la Encuesta de calidad de vida de 2003, sólo 7% de la población de 18 a 24 años del quintil de ingreso más bajo de la población asiste a una institución de educación superior, mientras que el 72% del quintil de ingreso más alto asiste”* (Educación: compromiso de todos, 2006).

Según el CID, *“el 40% de los nuevos cupos públicos fueron absorbidos por estudiantes pertenecientes a las familias de los dos deciles superiores (los más ricos). El 60% de los nuevos entrantes son de los deciles 7, 8, 9 y 10, con ello se puede establecer que el 73% de los estudiantes de las universidades públicas pertenece a estos cuatro deciles”* (Bien-estar, 2004).

Muy ligado al tema de la educación superior se puede ubicar el referido a los recursos para la investigación, la ciencia y la tec-

nología. Colombia, con un 0,2-0,3% de su PIB dedicado a estas actividades continúa estando en el rango bajo a nivel internacional. Una consecuencia de este bajo porcentaje es el bajo presupuesto de Colciencias, que arroja un promedio de 500 millones de pesos por investigación aprobada.¹ Según José Luis Villaveces, en Colombia tenemos un muy bajo número de doctores; según él, la meta del Gobierno de formar 432 doctores para el 2006 es absolutamente insuficiente. En su criterio un país con 40 millones de habitantes debería formar 40.000 doctores al año. A manera de ejemplo, Brasil financia 6.483 doctores anualmente, mientras Colciencias financia 140 (Educación, un compromiso de todos, 2006:15).

Los datos del ultimo censo ratifican este bajo nivel de formación de la mayoría de la población colombiana; sólo el 1,4 de los colombianos y colombianas ha logrado el nivel de especialización, maestría o doctorado, esto quiere decir 57.400 personas en todo el país.

Si a estas cifras le sumamos la de 2.967.840 personas analfabetas en Colombia (7,2% de la población total y el 20% a nivel de zonas rurales), es fácil concluir que bajo esta administración no ha ocurrido ninguna revolución educativa en Colombia.

Salud

Tomando como referencia los resultados de la Encuesta de calidad de vida del Dane de 1997 y de 2003 se pueden establecer los resultados de afiliación a nivel nacional.

En 1997 en el régimen contributivo el total de afiliados llegaba a 14,8 millones de afiliados; seis años después, en el 2003, este número era de 17,0 millones, lo que representó un incremento de 21% (3,5 por año).

Por su parte, el régimen subsidiado había pasado de 7,9 millones de afiliados en 1997 a 10,0 millones en el 2003. Estos cálculos del CID de la Universidad Nacional indicarían que, para el 2003, 16,6 millones (el 37%) de colombianos no tienen ningún tipo

de aseguramiento, siendo especialmente dramática la situación en las zonas rurales, donde el 48,3, no está asegurada.

Estas cifras son validadas en lo fundamental por los cálculos del Departamento Nacional de Planeación, que en su *Visión Colombia II Centenario-2019*, establece que en el 2004 aparecían afiliadas al régimen contributivo 13,2 millones de personas y al subsidiado 13,7 millones, para un total de no afiliados de 26,9 millones (DNP, 2005:50). Esto significa que, según Planeación Nacional en el 2004, 60% de colombianos y colombianas estaban afiliadas a uno de los dos sistemas y que el 40% estaba desvinculado. Este resultado es absolutamente dramático e inconstitucional si recordamos el mandato de afiliación al 100% en el 2001.

En este campo tampoco se ha registrado ninguna revolución en estos últimos años.

Adicionalmente, la inequidad sigue presente en estas cifras de afiliación si se tiene en cuenta que al mirar la población por deciles encontramos que la afiliación del decil 1 (los más pobres) es tan sólo del 52% (se supone que el Sisben los debe cubrir a todos); mientras que los niveles en el decil 10 llegan al 85%.

Como lo advierte el Contralor, el acceso efectivo favorece a la población de mayores ingresos, dado que alrededor de un 40% de las personas que hacen parte especialmente de los grupos más pobres, no acude a solicitar atención en salud por falta de dinero (Contraloría, 2005: 8).

Es decir, no solo no hay el 100% de aseguramiento como lo manda la Constitución sino que, adicionalmente hay graves problemas en el acceso real y en una atención de calidad a los pobres y a las clases medias. Esto explica que el mayor número de tutelas interpuestas por los ciudadanos siga estando

1. Una suma tan baja en promedio sólo permitiría pagar un investigador principal, un par de investigadores auxiliares por investigación.



concentrada en los asuntos referidos a la atención en salud. Este es el último y en muchos casos, el único recurso de las personas para hacer valer su derecho a la salud.

Vivienda

La distribución de los subsidios en vivienda muestra un desmejoramiento de la equidad entre 1997 y 2003. En efecto, al inicio del periodo, más del 50% de la asignación estaba concentrada en los dos quintiles más bajos, indicador que ha disminuido progresivamente hasta el 43%, al tiempo que el quintil 5 (los más ricos) aumentó su participación del 1% al 31% (Contraloría, 2005: 8).

Atención a la niñez

Los resultados de la evaluación de los programas dirigidos a la atención a la niñez muestran una disminución de la cobertura en los hogares comunitarios entre 2000 y 2004 (disminuyó en más de 130.000 cupos en las diferentes modali-

dades de hogares y jardines infantiles). También disminuye el gasto de inversión en programas de atención a la niñez. (Contraloría, 2005:9).

Vale la pena recordar la reciente denuncia del contralor cuando informó que más de 700.000 millones del presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estaban colocados en inversiones del Estado en el sistema financiero, es decir, una clara desviación de su objeto social.

Los resultados de algunos de los principales temas en materia social y de los programas de la actual administración en este campo dan cuanta de la baja prioridad que este tema tiene; del incumplimiento flagrante de los derechos sociales fundamentales de la población colombiana; de la gran inequidad en el manejo de los recursos disponibles; del fracaso de muchas de las políticas públicas adoptadas y de la gran deuda social que sigue presente en el país.

Por ello no es extraño que en todas las encuestas y sondeos de opinión, antes y después de las últimas elecciones presidencia-

les, la mayoría de las personas ralen a Uribe en materia social. La última encuesta de Gallup (30 de junio de 2006) muestra un repunte de la favorabilidad del presidente Uribe (77%); pero en los temas de empleo; costo de vida y cobertura de servicios públicos domiciliarios, menos de la mitad de los entrevistados dijo sentirse satisfecho con la labor desarrollada por el presidente (*El Tiempo*, 30,6, 2006).

2. ¿Para quién ha gobernado Álvaro Uribe Vélez?

Si no es a los pobres y a las clases medias a quienes está favoreciendo esta administración, cabe la pregunta respecto a quiénes se están beneficiando, o, lo que es lo mismo, para quiénes gobierna Álvaro Uribe V.?

Empecemos con una referencia que hace el diario *El Tiempo* en marzo de este año:

Según la lista de los 500 más ricos del planeta que publica anualmente la revista Forbes, las fortunas de los dos únicos billonarios colombianos (Julio Mario Santodomingo y Luis Carlos Sarmiento Angulo) se triplicaron en los pasados dos años (2004-2005) y hoy pasan de los 4.000 millones de dólares (El Tiempo, marzo, 2006).

Un segundo dato nos informa que el sector financiero reportó 5,5 billones de pesos en utilidades en el 2005, casi 50% más que en el año 2004 (*El Tiempo*, abril, 2006).

En otro sentido, un trabajo reciente de Libardo Sarmiento señala que:

Buena parte de los 6.000 millones de dólares de inversión del capital extranjero fue para la adquisición de empresas nacionales ya constituidas. Al país llegó la Phillip Morris, Sap Miller, el grupo Gerdau, el Bbva de España y varias multinacionales petroleras y carboníferas. El control de las multinacionales sobre las empresas colombianas viene significando un creciente desangre económico para el país: en el año 1996 la remesa de las

utilidades hacia las casas matrices fue de 100 millones de dólares; en el año 2005 superaron los 2.500 millones de dólares (Sarmiento, 2006:2).

El importante trabajo de CID sobre el Bien-estar del 2006 corrobora de manera categórica la indignante concentración de la propiedad y del ingreso en Colombia.

De acuerdo con el IGAC (2005), 231 mil propietarios (el 0,06%) posee 44 millones de hectáreas (el 53,5%). Y al mismo tiempo, 1,3 millones de propietarios (el 35,8%) poseen 345 mil has (el 0,42%) en proporciones individuales menores de 1 hectárea.

Mientras tanto, la gran proporción de la población campesina, 655.000 hogares, no tiene acceso a la tierra y siguen esperando una reforma agraria; mientras que 2,2 millones de pequeños minifundistas no logran generar los ingresos que les permita superar la línea de pobreza (CID, 2006:56)

Con seguridad esta concentración de la propiedad rural se ha acentuado en los últimos años a consecuencia del despojo violento de las propiedades de los pequeños y medianos propietarios del campo. Los estudios hablan de un mínimo de tres millones y un máximo de cinco millones de hectáreas arrebatadas por los grupos armados ilegales a esos pequeños propietarios. La “reforma agraria” que se ha producido en Colombia es a favor de los grandes hacendados y de los grupos violentos.

Junto a esta gran concentración de la propiedad se da otro fenómeno igualmente censurable en el plano ético y político e improductivo en el plano económico; se trata del uso potencial y actual de la tierra. De los 113,9 millones de hectáreas consideradas como área rural, 40 millones están hoy dedicadas a la ganadería extensiva; la ganadería absorbe el 208% de la tierra apta para esa actividad, ello significa que buena parte de la tierra con vocación agrícola y más de 10 millones de hectáreas de bosques tumbados se han dedicado a la cría y el levante de ganado bovino y otras especies menores (CID: 53).

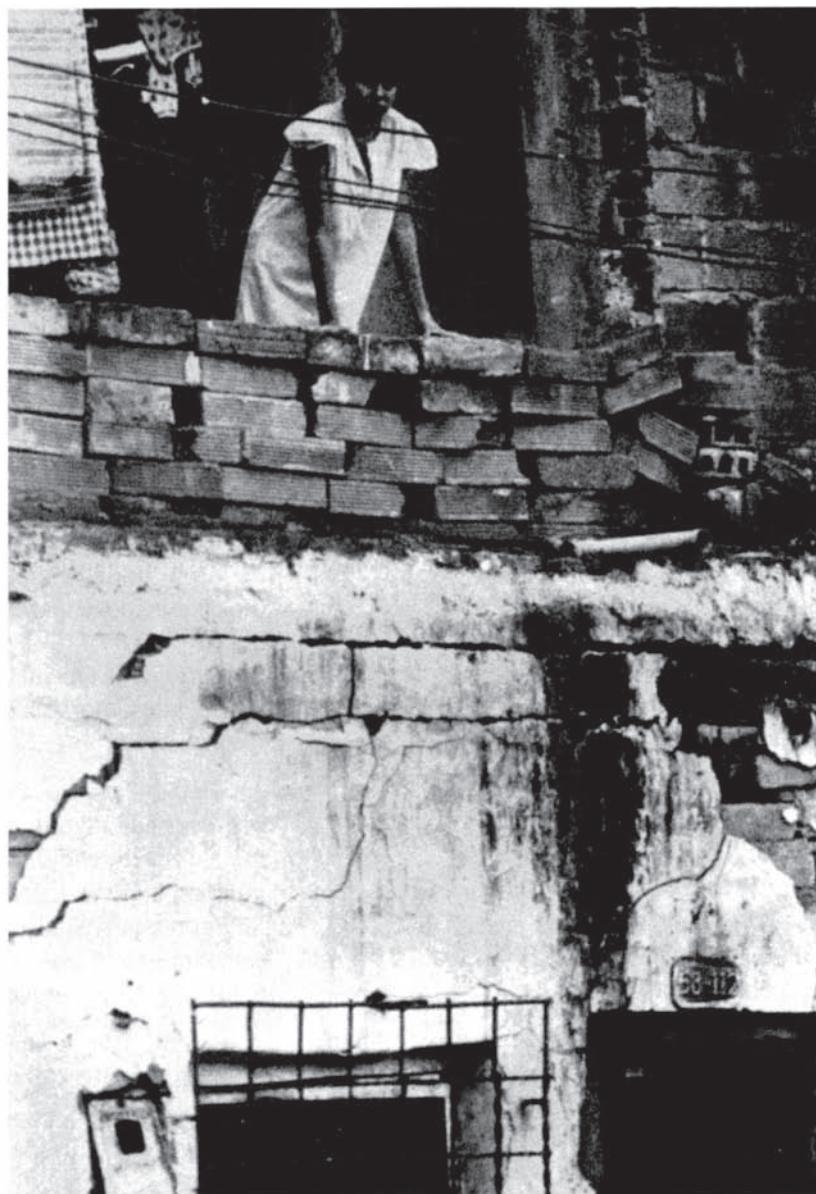
Se están destruyendo bosques y ecosistemas, se está dejando de producir más alimentos para superar el estado de hambre de más de 7 millones de colombianos en estado de pobreza extrema, para aumentar el poder de los grandes latifundistas y ganaderos, que por lo demás son los que pagan los impuestos más bajos del sector rural. Según el IGAC, entre más pequeño es el predio, mayor es su avalúo catastral por hectárea, el avalúo crece por las construcciones. En el minufundio el avalúo es, en promedio, de \$8,2 millones por ha, mientras que en el latifundio apenas es de \$47.767 por hectáreas; en consecuencia, el pequeño propietario paga más impuesto predial por hectárea de terreno poseído que el gran latifundista (CID: 57).

Otra manifestación elocuente de la alta concentración de la riqueza en Colombia se registra en el capital accionario en Colombia. Según el CID, el 80% del capital bursátil está en manos de un pequeño número de accionistas (el 0,21%). Los cálculos de Libardo Sarmiento establecen un total de 500 grandes accionistas que se beneficiaron del 74% de valorización de las acciones en la Bolsa de Valores: *Son 103 empresas cuyo valor de mercado subió de 11.000 millones de dólares en el 2003 a 42.000 millones de dólares en el 2005. El 74% de esta extraordinaria valorización quedó en manos de 500 grandes accionistas* (Sarmiento, 2006:2).

Ahora bien, los ingresos de las personas y de las familias dependen, en un alto porcentaje, de su relación con la propiedad y la distribución de los activos, en estas condiciones la gran concentración de la propiedad y de la riqueza que acabamos de señalar se traduce en una gran desigualdad en la distribución del ingreso en Colombia.

Con los cálculos del CID se puede establecer que:

— El 10% de la población más rica dispone de un ingreso (46,5%) tres veces superior al segundo 10% más rico (el 15,9%), restringiendo el papel de la llamada clase media alta.



— Ese 10% más rico concentra un ingreso superior al obtenido por el 80% de la población con menores ingresos, lo que explica el elevado coeficiente Gini de la economía colombiana (0.5652).

— La magnitud de la pobreza la ilustran los limitados ingresos obtenidos por el 50% de la población más pobre (tan solo el 13,8%), o la del 60% de los colombianos que sólo reciben el 19,7% del ingreso total (CID, 2006:64).

Estas son buenas evidencias de que se está ante un sistema económico profundamente monopolista, antidemocrático, espe-

culativo e improductivo. Las grandes multinacionales, los grandes grupos financieros colombianos, los grandes latifundistas y los grandes especuladores financieros, son los principales beneficiarios de las actuales políticas tributarias, cambiarias, monetarias y fiscales, y por eso han apoyado con todas sus fuerzas y recursos al actual gobierno y fueron piezas claves para su reelección.

3. Los planes, promesas para el 2010 y el 2019

Durante la campaña electoral Uribe Vélez habló de continuar y profundizar las políticas y programas que ya viene realizando. Las metas en este campo están consignadas en el documento: "2019 Visión Colombia II Centenario". Este documento, que parece ser el plan de Uribe hasta esa fecha, señala cosas como las siguientes:

Colombia deberá haber reducido el índice de pobreza al 39,6% en el 2010 y al 20% en el 2019; por su parte, el índice de indigencia al 12,6% en el 2010 y al 6% en el 2019.

El índice de Gini se reducirá de 0.552 en que está hoy a 0,528 en el 2010 y al 0,477 en el 2019".

Se habrán construido 3.9 millones de viviendas nuevas y se habrán mejorado 804.000 viviendas. La afiliación al régimen subsidiado en salud llegará al 100% en el 2010 y se mantendrá en el 2019; la igualación del plan de beneficios del régimen subsidiado al contributivo se mantendrá en el actual 56% en el 2010 y llegará al 100% en el 2019. Las coberturas en vacunación pasarán al 95% (hoy 93%) y así se mantendrán hasta el 2019.

La reducción de la mortalidad infantil, que hoy es de 24,4 se reducirá a 21 en el 2010. La desnutrición global de niños menores de 5 años, que hoy es de 6,7% bajará a 5,7% en el 2010 y a 4,5% en el 2019. Las muertes por malaria pasarán de 227 a 117 en el 2010 y por dengue de 229 a 108.

La cobertura en educación preescolar pasará de 44,9% en que está hoy, a

81,4% en el 2010; la básica secundaria pasará de 75,5% a 90,4% en el 2010 y se mantendrá así hasta el 2015. La tasa de deserción bajará en el 2010 a 5,0% en el 2010, hoy está en 5,5%. La tasa de cobertura bruta de la educación media que hoy está en 74,4%, pasará a 87,7% en el 2010 y a 94,5% en el 2015. Aumentar los años promedio de educación, que hoy está en 8,7 años, a 9,7 en el 2010. La tasa de cobertura bruta en educación superior, que hoy es de 25,7%, pasará a 31,4% en el 2010, al 36,2% en el 2015 y a 40% en el 2019 (DNP, 2005:231).

En resumen, al 2010 no pasará nada significativo en materia social, ni en reducción de la profunda desigualdad de la que venimos hablando. Bajar 2,8 puntos en el indicador de Gini en 4 años y 8 puntos en 13 años, es ciertamente una meta muy débil si se quiere hacer de Colombia un país más igualitario y equitativo.

Bajar 10 puntos la pobreza en 4 años tampoco es nada revolucionario, y las modestas metas en educación dejan claro que este gobierno ni hizo, ni va a hacer ninguna revolución educativa. Ni en el 2010, ni en el 2015 se habrá garantizado el derecho constitucional universal a la educación básica.

4. ¿En dónde están las claves para unos mejores resultados sociales? ¡En la economía estúpido!

Uribe Vélez conformó una misión para elaborar propuestas de reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia; puso al frente de ella al economista Hugo López, que con su visión neoclásica y su enfoque asistencialista y focalizador propuso desde el principio el crecimiento económico y las mejoras en el capital humano como las claves para lograr reducir la pobreza al 20% y la desigualdad (el Gini) al 0.47. Es decir, mantener la misma receta y seguir cumpliendo las orientaciones de los organismos internacionales. Sin embargo, cometieron un error estratégico, al contratar como asesor al director del Centro Mundial de Lucha contra la Pobreza, N.Kakwani. Este importante

economista, junto con Klandker y Son, establecieron la Poverty Equivalent Growth Rate (PEGR) (Sarmiento y González, 2005). Esta medida combina la magnitud del crecimiento económico y la forma como sus beneficios son distribuidos entre los pobres y los no pobres. Una vez se obtiene la medida, la PEGR, y se le compara con la tasa de crecimiento del ingreso medio observado, es posible establecer una tipología del crecimiento económico dependiendo de la forma como incide en el bienestar de los pobres. La PEGR tiene una propiedad fundamental: una disminución de la pobreza es una función monotónica creciente. Si la PEGR crece la pobreza disminuye. Kakwani parte del principio de que el crecimiento debe favorecer a los pobres (*crecimiento pro-pobre*), y para que ello sea posible, es indispensable redistribuir el ingreso y la riqueza durante el proceso de crecimiento. Hay diversos tipos de crecimiento y no todos contribuyen a reducir la pobreza (Sarmiento y González, 2005:2).

Hasta hace muy poco la tesis que prevalecía entre los economistas colombianos más ortodoxos tenía que ver con que el crecimiento económico por sí sólo era la condición básica y principal para lograr alguna reducción en los índices de pobreza. Aplicando la metodología de N. Kakwani, Jorge Iván González y Alfredo Sarmiento, entre otros,² han buscado determinar la relación entre crecimiento económico, equidad y lucha contra la pobreza para el caso colombiano entre 1996 y el 2004, y lograron demostrar que de esos ocho años, sólo dos habían tenido la característica de ser propobres.

Para establecer una conclusión acerca de la interacción crecimiento, equidad y pobreza, es preciso visualizar el comportamiento de cada variable de manera simultánea. El crecimiento puede ser reductor o generador de pobreza, dependiendo de qué suceda con la inequidad durante el proceso de crecimiento. No antes ni después.

Por esta razón no es suficiente con el análisis estático de indicadores de pobreza y distribución (Sarmiento y González, 2005:17)



El crecimiento y la distribución son objetivos complementarios que pueden lograrse simultáneamente. La lucha contra la pobreza requiere de las dos estrategias identificadas por Bhagwati: i) lograr que el crecimiento económico favorezca a los pobres y mejore la equi-

2. Crecimiento propobre en Colombia: 1996 –2004; Alfredo Sarmiento, Jorge Iván González, Carlos E. Alonso, Roberto Angulo y Francisco Espinosa aplican el enfoque y la metodología de N. Kakwani para analizar si el crecimiento de Colombia en los últimos 9 años ha favorecido a los pobres y mejorado la equidad.

dad, y ii) favorecer el acceso a los bienes y servicios básicos por medio del gasto público que favorezca a los pobres, que requiere de la primera estrategia para ser sostenible y tener efectos apreciables.

El análisis que hemos presentado de la experiencia reciente colombiana muestra que en la mayor parte de los años recientes el crecimiento no es el deseable, así se crezca a tasas cercanas al 5%. No ha sido redistributivo, no es productivo, no es sostenible; todo lo contrario, ha sido concentrador, especulativo y profundamente inequitativo.

Si se quiere seriamente disminuir la pobreza y la desigualdad es indispensable que el crecimiento esté acompañado de una mejor distribución del ingreso y de la propiedad y que se garanticen de verdad los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías. Una agenda redistributiva debe contemplar acciones como las siguientes:

— Una reforma agraria que democratice la propiedad rural y genere alternativas de propiedad, crédito e ingresos para miles de familias campesinas.

— El establecimiento de plusvalías urbanas que contribuyan a una mejor distribución de las propiedades y del ingreso.

— Promover políticas tributarias progresivas que graven los consumos suntuarios y al gran capital; gravar las rentas ociosas, las grandes fortunas y las grandes herencias; reducir los excesivos márgenes de intermediación financiera; democratizar los activos limitando el control de los grandes monopolios y de los grupos financieros y facilitando el acceso a crédito barato a los pequeños productores. Pensar en impuestos o donaciones voluntarias de las grandes empresas y los estratos altos de la población para favorecer los programas y proyectos de lucha contra la pobreza.

— Generación de nuevos empleos en las empresas existentes. La principal responsabilidad del sector empresarial formal es contribuir a generar empleo. Como insiste J. Stiglitz, una agenda contra la pobreza supone que los gobiernos y las empresas asuman el compromiso de crear empleos y trabajo decoroso para todos.

— Promover nuevas empresas y emprendimientos pero articulados a las estrategias de desarrollo económico formal acordadas en pactos económicos y sociales entre grandes, medianos y pequeños productores.

— Mejorar en forma masiva las oportunidades de educación media, técnica y superior, de buena calidad, para los estratos bajos y medios.

Hacer más compatibles el tipo de programas y acciones educativas formales e informales con las necesidades del desarrollo del país y sus regiones. Es decir, hacer más pertinente la educación que hoy se imparte.

— Garantizar los derechos constitucionales a la educación, la salud, la alimentación, el ingreso y la vivienda dignas.

— Promover la organización de la población pobre y excluida, para que esté en mejores condiciones de hacerse representar y de exigir sus derechos.

Las prioridades de Álvaro Uribe Velez no son estas y por eso somos poco optimistas de lo que pueda pasar en materia de bienestar, equidad e igualdad social en los próximos cuatro años.

Bibliografía

Contraloría General de la Nación, *Informes 2005 y 2006*, Bogotá

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2005-2006), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Educación: compromiso de todos, 2006, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2005), *2019 Visión Colombia II Centenario*, Bogotá.

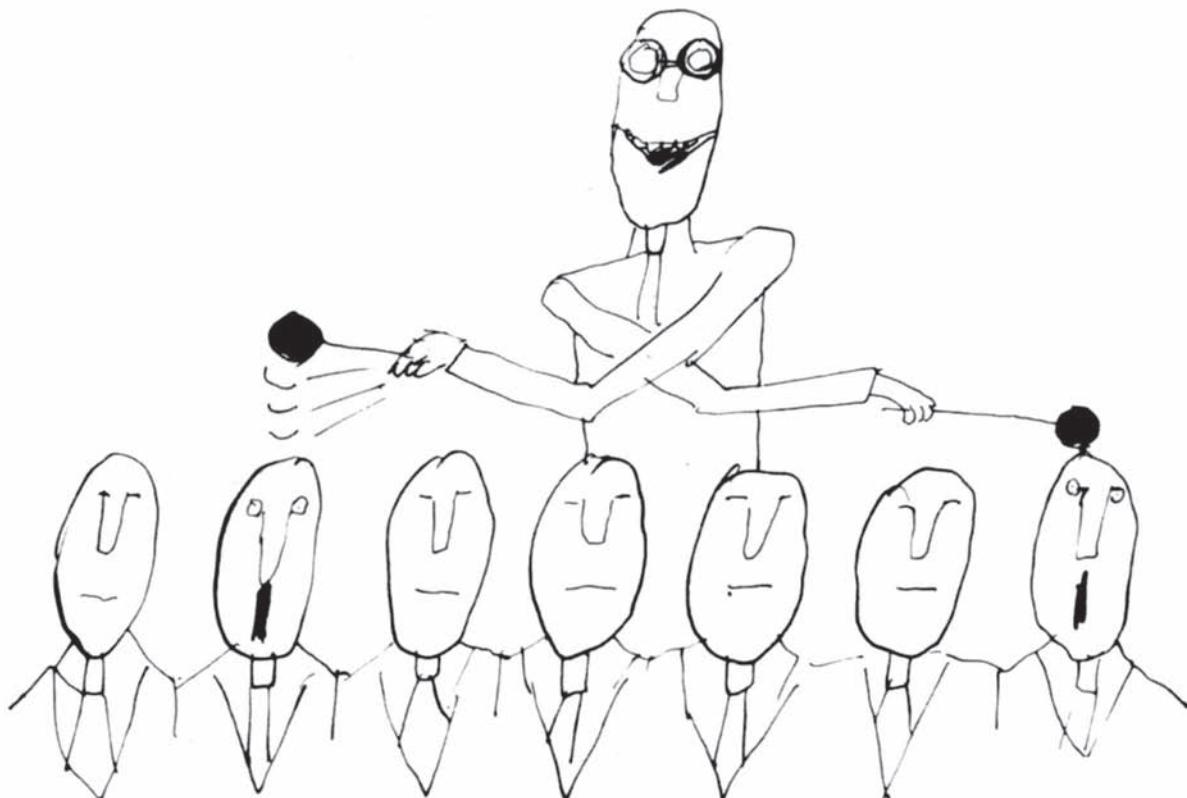
Sarmiento, Libardo (2006), *Desde abajo*, Bogotá.

Sarmiento, A. Jorge I. González (2005), *Crecimiento pro-pobre en Colombia*, Planeación Nacional, Bogotá.

Francisco de Oliveira,
Sociólogo brasileño

¿Por qué política?¹

Francisco de Oliveira



¿Por qué reinventar la política?² Yo pienso que se puede partir de una definición, muy polémica por cierto de Jacques Rancière, un filósofo francés, en su pequeño y magnífico texto *El desacuerdo*,³ para quien la política es la reivindicación de la parte de los que no tienen parte. Es decir, se hace política cuando se reivindica lo que no es nuestro dentro del sistema de los derechos dominantes y se crea un campo de debate. Es lo que, por ejemplo, el Movimiento de los Sin Tierra (MST) hace como tal.

Ranciere llama a las maniobras cotidianas de la política como “política policial”, con el fin de establecer una distinción entre las rupturas y la creación de un campo de disputas y el movimiento común de la actividad

política. Y, como estamos y parece que estaremos por mucho tiempo en una sociedad en donde los que no tienen parte son la mayoría, entonces es necesario hacer política. ¿Por qué? Porque el sistema capitalista es fuertemente concentrador de riquezas, de recursos y también de la política. Y la política apareció en un sistema de pro-

1. Texto traducido por Martha Cecilia Herrera, doctora de Unicamp Brasil, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional.

2. Conferencia pronunciada en el evento “Agenda posneoliberal, haciendo un mundo posible: foro de la sociedad civil”. São Paulo, 14-16 de junio de 2004.

3. Jacques Rancière, *El desacuerdo*, Buenos Aires, Paidós, 1996.

piedad privada, como la invención capaz de corregir, si no totalmente, por lo menos parcialmente, en asuntos importantes, la asimetría de poderes que el sistema capitalista crea en su movimiento. Este sistema es fuertemente privado y concentrador en todos los sentidos, y de cuya dinámica no se puede esperar automáticamente ninguna distribución o redistribución de la riqueza y del poder. Inclusive los casos más exitosos en los que el sistema capitalista llegó a niveles de —no diría igualdad, pero sí de desigualdad tolerable—, es una ilusión pensar que se dio de manera automática. En la historia de Europa Occidental fueron las instituciones del Estado de bienestar las que consiguieron producir los menores niveles de desigualdad. Inclusive en la tradición estadounidense, considerada como la más liberal, es una ilusión pensar que fueron los mecanismos de mercado los que lo consiguieron. Fue precisamente en el período de la Gran Depresión que también surgieron con mayor fuerza elementos del Estado de bienestar, que la retórica liberal estadounidense oculta como habiendo sido de iniciativa estatal.

Sería muy largo enumerar las razones por las cuales fue por la política y no por los automatismos del mercado que se consiguió reducir los niveles de desigualdad en las experiencias más exitosas de la democracia representativa; inclusive en su periferia y, sobre todo, hablando de la periferia latinoamericana, a pesar de que nunca se haya llegado a ningún Estado de bienestar —los nuestros se parecen más a un Estado de malestar—. Se percibe por la narración de la experiencia mexicana —en las palabras que aquí nos ha traído Víctor Quintana— cómo la pretendida instalación de automatismos del mercado elevó los indicadores de desigualdad mexicana a niveles que éstos no conocían hace más de 50 años. Incluso sin considerar siquiera que el Estado creado por la Revolución mexicana haya sido contaminado con un fuerte componente autoritario y corroído por una corrupción tal vez sin paralelo, hay que decir que el gobierno actual del señor Fox —cuyo significado es zorra

en inglés— es peor que la experiencia mexicana anterior, autoritaria y corrupta. El caso brasileño, que conocemos más, confirma la experiencia mexicana tanto como la argentina y la chilena.

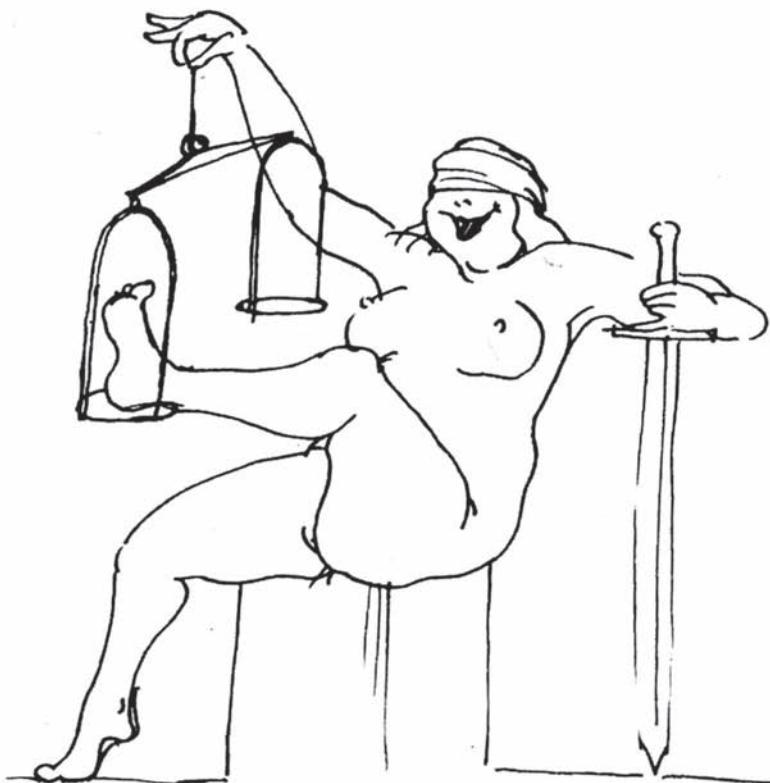
Entonces lo indignante de la historia es que la dinámica capitalista está volviendo la política irrelevante para las clases dominantes, e inaccesible para las clases dominadas. Irrelevante en el sentido de que los grandes problemas, las grandes decisiones, pasan por fuera del sistema representativo y no están al alcance de las instituciones que la democracia creó para vehicular esta reivindicación por parte de los que no tienen parte. ¿Cuál es el caso más dramático entre nosotros que explica esta irrelevancia de la política para las clases dominantes de América Latina? Sin duda, el caso de Venezuela, donde la burguesía venezolana con sus aliados, con el apoyo de Estados Unidos y de España, inflado por la media, llevó a cabo la toma del poder político por el presidente de Fedecámaras, la gran organización de las federaciones de los empresarios. Ellos redujeron el poder político al poder económico, anulando la separación entre los campos de los dos poderes, la cual había sido elevada por el propio liberalismo al estatuto de principio fundamental. Lo anterior mostró la irrelevancia de la política como método de acción dentro de la sociedad capitalista.

Al mismo tiempo, esto es indicador de la llamada crisis de la democracia representativa, la principal forma de la política, en la experiencia que se viene universalizando de manera amplia. Pasamos entonces de una situación en que la izquierda, y me incluyo en ella, calificaba la democracia como “burguesa” sin reconocer el carácter, contradictorio, democrático de la democracia. Pero de esta situación de calificar la democracia como burguesa, se transitó a otra opuesta pero igualmente peligrosa. Aquello que en la senda del discurso político de los años veinte y treinta del siglo XX se llamó “cretinismo parlamentario”, acuerdamente de Carl Schmitt y

la “conversación sin fin” de los parlamentos.⁴ De cero al infinito. Entonces se presume que hoy prácticamente no hay sistemas totalitarios o inclusive autoritarios y que también declinó el número de tiranos, tiranillos, dictadores y jefecillos. Ahí llegamos al paraíso. Es eso lo que ocurre precisamente cuando la política se vuelve irrelevante. Lo paradójico de la amplia democratización en el mundo es el que las instituciones democráticas y representativas no funcionan más para corregir las asimetrías del poder político y económico dentro del sistema.

La arena política, de los partidos y las instituciones representativas, fue abandonada por el poder económico, y el poder político fue transformado en un simulacro. En tradiciones liberales más audaces como la estadounidense, con la experiencia democrática más vieja en el plano mundial, los norteamericanos con su espíritu pragmático percibieron que los mecanismos de la democracia representativa eran insuficientes para procesar los nuevos intereses creados por el capitalismo más dinámico del planeta. De esta manera, se inventaron los *lobbies*,⁵ que son una forma, también institucionalizada, reconocida, de presionar por fuera del sistema representativo. En otras tradiciones paradigmáticamente menos liberales y más cínicas, como la de la propia Europa y las de la periferia capitalista, los *lobbies* ni siquiera son institucionalizados; en ciertas prácticas del capitalismo asiático no hay ni necesidad de ellos: las clases dominantes son dueñas del poder político, como lo muestra la experiencia del partido democrático en el Japón, por ejemplo. En el Brasil, quien pasea por los corredores del Congreso Nacional rápidamente reconoce los lobbistas: todos tienen caras de tales; Lombroso⁶ tenía razón. Y están no oficialmente, porque esa especie de cinismo larvar de nuestras instituciones no reconoce lo que los estadounidense ya reconocieron hacen más de un siglo.

¿Y qué nos dice todo esto? Nos dice que las formas de democracia representativa, el principal lugar donde se ejerce la política, no son suficientes para procesar los nuevos conflictos sociales, económicos y de intereses



dentro del capitalismo globalizado, lo cual no quiere decir, en ningún caso, que debamos colocarlas a un lado, pero sí que es necesario agregar a las instituciones de la democracia representativa nuevas formas de hacer política, puesto que ella se volvió irrelevante para

4. Según este filósofo y político alemán, «lo esencial del Parlamento es el intercambio público de argumentos y de contraargumentos, los debates públicos y la discusión pública, el hecho de parlamentar», en Schmitt, Carl, *Parlementarisme et démocratie*, París, Seuil, 1988 (1a. ed. en 1923), p. 40.

5. Un *lobby* es un equipo especializado en presión política, financiado por las multinacionales, que trata de influir sobre las decisiones de los gobiernos locales, estatales y regionales. Los más poderosos son los *lobbies* industriales de las grandes multinacionales o los financieros de los grandes bancos. En *¿Qué son los lobbies y qué hacen?* <http://www.LiberInfo.net>, consultado en junio 19 de 2005.

6. Lombroso (1835-1909), fundador de la antropología criminal, perteneciente a la escuela positivista alemana. En su teoría existe una transposición directa de la anatomía al psiquismo y al comportamiento.

los que dominan e inaccesible para los que necesitan hacer reivindicaciones, es decir, acción política. Se ha difundido, recientemente, una investigación de la Unesco, realizada en varios países de América Latina, en la que se preguntaba a los ciudadanos por el valor de la democracia. La respuesta fue sorprendentemente negativa. La mayor parte de los latinoamericanos respondió que tal vez fuese preferible un régimen autoritario, desde que satisficiera ciertas demandas sociales. Ahí es que radica el peligro, puesto que no ha sido probado que regímenes autoritarios satisfagan mejor las necesidades que la población reivindica de lo que lo harían los regímenes democráticos. Sí, la tragedia es que tampoco los regímenes democráticos las están satisfaciendo.

Pero no nos apresuremos a ver los componentes atávicos de autoritarismo en nuestros pueblos. Si la pregunta fuera hecha a ciudadanos de los países desarrollados, también encontraríamos algo muy parecido. Haciendo la pregunta de manera directa se obtiene, probablemente, una respuesta positiva. Ahora, ¿qué pasa si la pregunta se reformula de esta manera: "cuál es la relevancia de la política para su vida cotidiana"? Probablemente la respuesta que se obtendrá en los países desarrollados será el que ella es irrelevante. Desde los miembros de las clases dominantes, pasando por las clases medias, por los liberales, por los obreros y los trabajadores de servicios, responderán que la política es en sí misma irrelevante. ¿Dónde está la respuesta a esa encuesta que no fue hecha? En las elecciones estadounidense, sólo el 25% de los electores escogen el presidente de la república, puesto que comparecer a las urnas a votar es una decisión libre, lo cual lleva a que el grado de abstención sea muy alto y que él sea elegido por la mitad de los electores que acuden a las urnas.

Francia mostró también de otra manera que la política se puede volver irrelevante. En la última elección presidencial la izquierda consideró que en el feriado electoral debería irse a la playa, teniendo en cuenta inclusivo que las playas francesas no son ex-

traordinarias. Y en la primera vuelta quedaron Chirac y Le Pen. La opción francesa quedó entre el cuello y la guillotina. La opción del mal menor, o del menos malo. Corrieron socialistas, toda la izquierda y los liberales, "lugar difícil en el espectro político francés", a las urnas en una segunda vuelta para votar por Chirac, para evitar que la guillotina se apoderase de la presidencia de la república francesa y le cortara el cuello a Marianne⁷.

Esta es otra manera de ver que para el ciudadano común la política no hace mucha diferencia. En los países desarrollados esto es trágico. Pero en las periferias es devastador. Porque usted no renuncia al único mecanismo de hecho creado dentro de la civilización política del capitalismo para corregir las desigualdades y transformar las carencias en derechos. ¿Cómo están las cosas entre nosotros, en América Latina y Brasil? ¿Cómo es que está la correlación de fuerzas entre nosotros? Ella es extremadamente desfavorable a la democracia, a la política, como "reivindicación de parte de los que no tienen parte". Los grandes asuntos no pasan por el sistema representativo, están por fuera. Hay, en primer lugar, una especie de desterritorialización de la política. Ella salió fuera del territorio nacional y fuera del "alcance de método" de las clases dominadas, ahora está en el ámbito de las instituciones supranacionales, una de las cuales, además, la más débil, la Unctat, que no tiene ningún poder de decisión, se está reuniendo, a nuestras espaldas, en el Palacio de Convenciones del Anhembi, en las márgenes de ese desagradable río Tieté. La Unctat es débil porque no decide nada. Pero los que deciden, como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, o la Agencia Internacional de la Energía Atómica, en verdad crean las políticas de los países más débiles del sistema capitalista, crean nuestras políticas.

7. Marianne encarna la república francesa. Representa la permanencia de los valores que fundan la adhesión de los ciudadanos a la república: "Libertad, Igualdad y Fraternidad".

Estoy esquematizando mucho, evidentemente, y dramatizando, un recurso necesario en el discurso político. Pero la verdad no se aleja mucho de esto. Hay límites impuestos, como por ejemplo el superávit primario en las cuentas fiscales del Estado. Si se acordó con el Fondo Monetario un cierto nivel de superávit primario y no se lo cumple, la retaliación viene de inmediato. La retaliación viene por el mercado. No estar cumpliendo la meta significa que no se puede pagar la deuda. Van a surgir problemas. He ahí el riesgo. Brasil se dispara hacia arriba. Y cuando esto ocurre, la credibilidad del país va hacia abajo. Hay una caída del valor de los títulos de la deuda externa brasileña, y los que invierten no se interesan, lo que hace entrar en acción la espiral descendente. La guillotina funciona inmediatamente. Las instituciones financieras van a elevar la tasa de intereses para prestar al Brasil, externamente, e internamente las mismas instituciones elevan la tasa de intereses para préstamos de la deuda pública interna.

Entonces ese es el primer punto en que la política deja de estar al alcance de los ciudadanos de cada uno de nuestros países. ¡Y lo interesante es que el riesgo Brasil es un procedimiento de evaluación realizado por empresas privadas que trabajan en los mercados financieros y de capitales! ¡Ellas pueden declarar la quiebra de los países! Entonces es como si nuestro voto no valiera nada. Como dijo George Soros⁸ descaradamente, el voto de los brasileros no puede decir lo que el Brasil debe escoger. Quien tiene ese derecho, dijo él, son los inversionistas. Voten en fulano o mengano, da lo mismo, dijo él. Esa es una cuestión importante que no es vista como crisis de la política sino como crisis de los Estados deudores. Ella debe ser entendida de otra forma, para que alcancemos a entender cuál es el desgaste que la forma representativa y las formas de la política están sufriendo entre nosotros.

Para no hablar de las grandes empresas multinacionales que actúan en nuestras economías. Este es un tema importante porque se piensa siempre, en especial nosotros, que trabajamos en organizaciones que la gente



llama con la boca llena, de la “sociedad civil”. El descubrimiento de la “sociedad civil” fue una enorme novedad pero llena de consecuencias para una tradición estadólatra como la brasileña y, en general, la latinoamericana. Y fuera de esta sociedad civil están, en la tradición de Gramsci, el Estado y el mercado. Solo que la empresa privada por sí misma es un actor político de primera línea. Y, sobre todo, debido a su tamaño.

Se piensa que la empresa sólo actúa en el mercado. En verdad ella lo hace en el mercado y en la sociedad. Crea reglas de comportamiento que anulan la capacidad de la política de corregir las asimetrías de fuerzas en el capitalismo contemporáneo. El ejemplo más banal se da en nuestra cotidianidad. Hoy por ejemplo, si tuviéramos suerte, uno se va para la casa, y como hace frío, decidimos alquilar una película y tomar una sopa caliente. Se prende el aparato en el que se

8. Magnate húngaro estadounidense, propietario de diversos grupos financieros que invierten sus capitales en los países latinoamericanos, entre otros.

va a ver la película y sale un letrero con la primera advertencia: "usted no puede usar esta película sino para fines de exhibición privada. Si fuera usada para cualquier otra exhibición, estará incurriendo en las penalidades contempladas por la ley". Ustedes me pueden decir: esto es banal, usted está exagerando. Pero ahí vuelvo al tema que mencionado y al caso de muchas organizaciones que cotidianamente se enfrentan a situaciones de estas.

Es el caso también del movimiento de los Sin Tierra –SMT– y de Greenpeace, respecto al problema de los transgénicos. La posibilidad de elección de los campesinos, trabajadores rurales, pequeños propietarios, está bloqueada por la patente de la Monsanto.⁹ Allí hay un veto claro. El sistema llegó a tal punto que el capitalismo anuló la propiedad del valor de uso de la mercancía. Es decir, la utilidad que usted le da a la mercancía, pues este valor de uso, una especie de piedra fundamental del sistema, está anulado en los transgénicos. Usted sólo puede hacer con la semilla transgénica aquello que la Monsanto inscribió en su código genético. Usted no puede usarla, por ejemplo, como semilla. Los transgénicos avanzan del mundo vegetal para el mundo animal. Ese tipo de cosas vuelve a las empresas un actor político por excelencia. No somos sólo nosotros los que estamos en la sociedad civil. Las empresas lo están más que nosotros y no tenemos muchos medios de anular su intervención en la sociedad civil y en la política porque esto ocurre dentro de aquello que se consume.

Son restricciones de este tipo que terminan en lo que Vera da Silva Telles, socióloga de la Universidad de São Paulo —USP— y colaboradora del *Polis* y de varias ONG, llama con mucha gracia "jugar a las casitas". Hacemos nuestras organizaciones, intentamos movilizar la sociedad para las luchas, expresamos lo que todavía no tiene nombre en el léxico político y, ¿qué pasa? Nada. Porque lo que hacemos afecta muy poco el poder de las empresas, de las instituciones supranacionales y de las instituciones estatales. Claro que contra esto se viene reaccionando; las grandes manifestaciones, como Víctor Quintana logró mostrar, tienen una

cierta capacidad de detener medidas depredadoras. Pero es poco en relación al poder que las empresas tienen en el campo de la política. Por lo general, pensamos que el campo de la política es nuestro y que el de las empresas es el campo de la economía. No es verdad. El campo de la política es también dominado por las empresas. Ese proceso en la periferia fue agravado, evidentemente, por el proceso de globalización. Es un conjunto de fenómenos el que viene erosionando el campo de la política, donde los ciudadanos deciden sobre su república, sobre su democracia, sobre su Estado.

En este campo, el movimiento simultáneo de globalización y de reestructuración productiva dado en la periferia tiene un efecto devastador, que se mide, en primer lugar, por el tamaño de las empresas frente a los poderes nacionales. El tamaño de cualquiera de las grandes empresas mundiales frente a los poderes nacionales es simplemente desproporcionado. En segundo lugar, se lleva a cabo una reestructuración productiva que cambió la relación entre las clases sociales. Al cambiar esa relación, ella corroyó buena parte de las organizaciones que la antigua institucionalización creó. Por ejemplo, el poder de los sindicatos, que significó en la experiencia occidental un lugar donde esa asimetría de poder entre patron y empleado podía ser corregida, atenuada. Con la reestructuración productiva los sindicatos pierden espacio en todo el mundo, al tiempo que se da un proceso de subjetivación del individualismo predatorio dentro de las masas obreras. A través del proceso de trabajo llamado de células, lo que era competencia entre trabajadores llega, a través de este proceso, a niveles casi increíbles. Todo se hace en ambientes que son *clean*, limpios. Es una especie de opresión limpia. Obreros y sobretodo obreras son puestos en una competencia despiadada. Y las instituciones de clases

9. Monsanto es la mayor productora de semillas transgénicas en el mundo. Como estas contienen genes patentados, los agricultores deben pagar regalías a esa empresa cada vez que siembran, bajo el riesgo de ser demandados por la corporación en caso que no lo hagan.

creadas para corregir estas simetrías son enteramente diluidas. Esto está incidiendo en la subjetividad de trabajadoras y trabajadores, produciendo lo que Gramsci llamaba hegemonía. Está construyendo una nueva forma de pensar, de ver su trabajo, de ver la relación con el otro. Este es el hecho, probablemente, más poderoso del proceso.

Entonces el problema exactamente es el de crear nuevas formas de política, de reinventarla. Esta reinvención se está dando. Las ONG son instituciones creadas por fuera del sistema político tradicional, que comenzaron a expresar y procesar aquello que el sistema representativo no sabía ni podía hacer, incluyéndose ahí los partidos políticos. Pero vean la capacidad del sistema de cooptar, puesto que las clases dominantes comenzaron a imitar a las organizaciones presentándose como de iniciativa ciudadana. En verdad, se trata de una forma de apropiación de un nuevo campo de la política que fue inventado fuera de ella.

Todos los grandes temas de la novedad política fueron traídos por esas organizaciones, porque el sistema antiguo no tenía capacidad de procesarlas. Los partidos, en la vieja tradición izquierdista, tenían un “departamento femenino”, encargado de preparar las fiestas, decorarlas, cuidar de la guardería, etc. Esto era todo. El movimiento feminista mismo es un asunto que estaba subordinado a la clase. Hasta que Elizabeth Lobo, que infelizmente ya no está entre nosotros, vino a enseñarnos que la clase tiene sexo. Y el tema del ambiente vino también como una demanda que el sistema no sabía cómo procesar. Están apareciendo, por lo tanto, más allá de eso, nuevos temas, nuevos conflictos, que ese sistema no tiene capacidad de procesar.

Es, por lo tanto urgente la creación de nuevas formas de hacer política. En esta dirección, Plínio de Arruda Sampaio¹⁰ propone los clubes democráticos. Es como si tuviésemos que reinventar los clubes jacobinos. Y vamos a tener que reinventarlos, para crear un nuevo espacio de conflicto, un nuevo espacio capaz de decir aquello que el sistema representativo ya no tiene capacidad



de decir porque ya fue completamente absorbido, él es irrelevante. Fabio Comparato,¹¹ que es una especie de santo, propone una confederación general de ONG, asociaciones civiles y políticas, populares, para formar un contrapoder. Nosotros no queremos que muera, cuanto más dure mejor, para que cuando suceda sea verdaderamente santo, junto con Paul Singer.¹²

No tenemos que tener piedad de criticar a la democracia representativa. Si no la hacemos, la derecha lo hará. Y la derecha hace una crítica que es simplemente apartarla, como muestra la historia de la derecha brasiliense, amante de los cuarteles. Tenemos

10. Profesor de la Universidad de Campinas, integrante del consejo editorial de la revista del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) de Brasil, fue consejero cercano a Lula desde la fundación del PT hasta 1992.

11. Académico, abogado de profesión, profesor de la Universidad de São Paulo, USP.

12. Académico, abogado de profesión, profesor de macroeconomía en la Universidad de São Paulo, USP, quien ha ocupado cargos políticos en el último gobierno.

que hacer la crítica para fortalecerla y crear nuevos campos que sean capaces de procesar los conflictos que ella no sabe, que ya es incapaz de procesar por su cooptación. Si miramos el sistema representativo brasileño hoy, los partidos responden exactamente a lo que es fácil decir y a lo que debemos seguir diciendo, porque el agua, de tanto pegar sobre la piedra termina perforándola. Veamos, por ejemplo, el Partido del Frente Liberal, PFL: es un partido de derecha en el Brasil. Pero, ¿es verdaderamente un partido de derecha? ¿Acaso representa los grandes intereses de multinacionales, de las grandes empresas y tal? Ciertamente no. Puede ser un partido que sirve a la derecha, pero no tiene ya la capacidad de expresar esos intereses pues ellos son mucho mayores de lo que el PFL puede procesar. ¿Podemos decir que el PST es el partido de las grandes masas? Lo era, pero probablemente hoy en día no lo es. Y no lo es por cuestiones no de carácter o falta de carácter, sino porque la política hace ese tipo de proceso: en el momento en que el partido de oposición pasa al poder, él secuestra la sociedad civil, arrastra parte de la sociedad civil hacia adentro del Gobierno. Y al arrastrarla, al hacer esa operación, anula la capacidad de reivindicar. Y es solo por esto que es necesario siempre cuestionar, crear nuevos campos de protesta e inventar nuevas organizaciones. Si no, se pierden las dos batallas. La de la política y la de la capacidad de reivindicar y corregir las asimetrías del poder existente en una sociedad como ésta.

Veamos este drama precisamente en el gobierno de Lula, que cuenta con el respaldo del 62% de la votación brasileña, algo que sólo ocurrió en la historia republicana en los últimos 50 años con Jânio Quadros.¹³ Pero, ¿qué fue lo que ocurrió? La elección de Lula mostró, más que nada, que el sistema político estaba ultrapasado, pues no era capaz de procesar esos nuevos intereses, incluyendo el desgaste que el neoliberalismo estaba sufriendo en Brasil. Además, es bueno dejar el optimismo. Nosotros no estamos exactamente en una era nosneoliberal.¹⁴ Todavía no.

La elección mostraba que el sistema partidista había sido ultrapasado. Entonces, el gobierno se establece y sobrepasa el sistema, como si esto significase alguna cosa. Coloca casi todos los partidos dentro del Gobierno. Escoge un Consejo de Desarrollo Económico y Social, CDES, y se propone “representar la sociedad brasileña en el consejo y en el ministerio”. Tres ministerios para los banqueros, ya es mucho. Cuatro para los industriales, dos para el agro-negocio, cinco sindicalistas, tres intelectuales, que toda torta se adorna con cereza. Coloca la cerecita encima de la torta y la gente la come con más gusto. Y cuatro o cinco de las ONG, que es la sociedad civil. Y entonces se puede creer que ahora la gente gobierna. No, no gobierna, porque ese sistema no tiene más eficacia, fue sobrepasado. Su lección sobrepasó este sistema. Sólo usted no reconoció eso. Y al sobrepasarlo piensa que gobierna, y no gobierna. ¿Cuál ha sido la decisión importante aprobada por el Consejo de Desarrollo Económico y Social? Ninguna. Ninguna porque las decisiones importantes no pueden pasar por allí. Y los partidos, entonces, en el gobierno, cambian cualquier representante en los ministerios y todo continúa igual.

En necesario, por lo tanto, crear nuevos lugares de hacer política, nuevas formas de hacerla. Inventar inclusive, porque ella es una invención permanente para poder volver a la capacidad de reivindicar y desafiar la desigualdad enorme de fuerzas que existen en el sistema. En mi juventud me subía muchas veces en la caja del gas para blasfemar contra la política. Pero nunca fue tan importante hacerlo como ahora. Podemos entonces, para terminar, evocar al cantante Chico Buarque, de los buenos y viejos tiempos, para decir a quien esté en el gobierno: “usted, que inventó la maldad, haga el favor de desinventarla”, “Você que inventou a malade, faça-me o favor de desinventá-la”.

13. Presidente del Brasil entre enero y agosto de 1961.

14. Hace referencia al título que convoca el evento en el cual el autor está interviniendo.

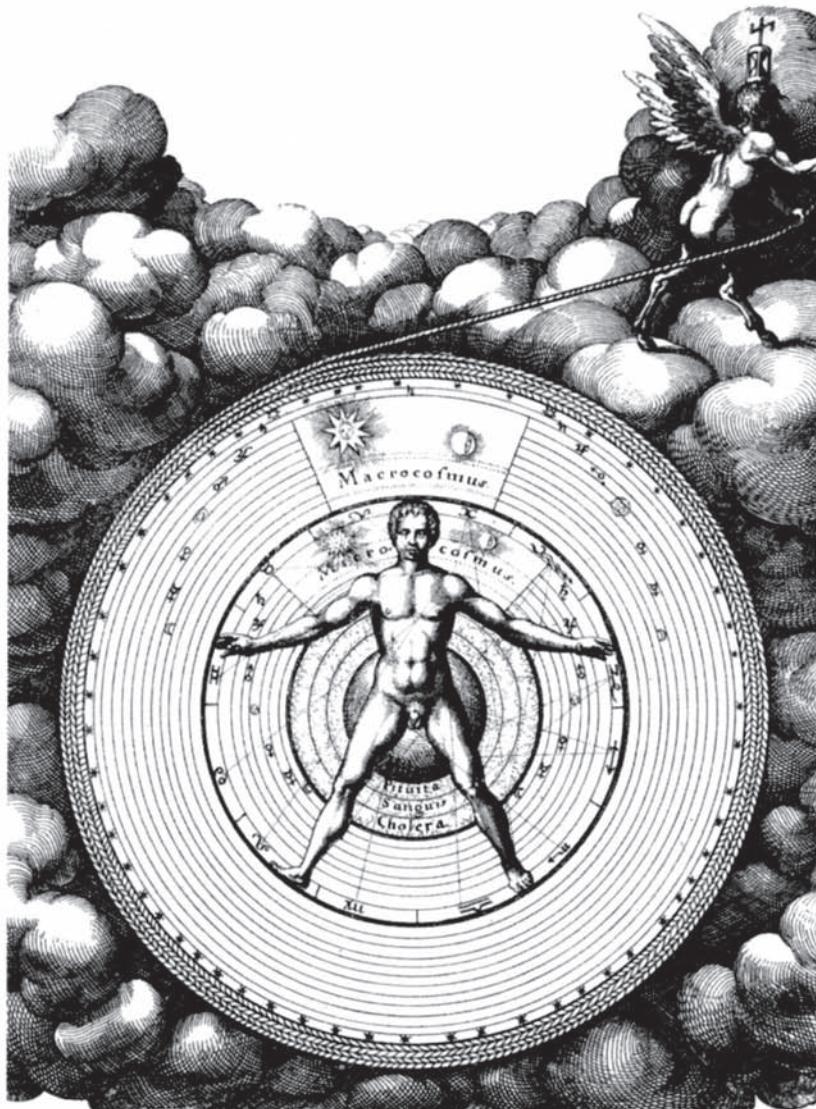
Danilo Zolo
Experto en Filosofía del Derecho internacional,
catedrático de la Universidad de Florencia (Italia)

¿Reformar las Naciones Unidas?

Danilo Zolo

1. Una estructura de poder centralizada y jerárquica

En el verano de 1944, mientras la Segunda Guerra Mundial estaba por terminar, los representantes de los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China se reunieron en Dumbarton Oaks, Distrito de Washington, para poner las bases de una nueva organización internacional. Con pocas excepciones, el proyecto elaborado en Dumbarton Oaks contenía los elementos esenciales de la que sería luego la Carta de las Naciones Unidas. Cuando en abril de 1945 se reunió en San Francisco la Conferencia de las Naciones Unidas para aprobar el estatuto de la nueva organización, los casi cincuenta Estados que habían aceptado la invitación de los *sponsoring governments*, o sea, de Roosevelt, Churchill y Stalin, se encontraron frente a una alternativa neta: aceptar las líneas fijadas por las grandes potencias en Dumbarton Oaks o quedar excluidos del tratado.¹ Con una excepción –el artículo 51 sobre el derecho a legítima defensa de los Estados–, cada intento de evitar que el funcionamiento de la nueva organización dependiera de la decisión insindicable de las grandes potencias fue conducida al fracaso. La voluntad de poder de Estados Unidos, Gran Bretaña y Unión Soviética se impuso a la soberanía de los demás Estados, excluyendo cualquier re-



University of North Carolina Press, 1990; R.B. Russell, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1940-1945*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1958. Se señala, en particular, el apéndice de este último volumen porque contiene, entre otras cosas, el texto del *United States Tentative Proposals for a General International Organization* (pp. 995-1006), el texto de las *Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization* (pp. 1019-28) y una elocuente *Guide to Evolution of Charter Articles* (pp. 1067-72).

1. Cfr. B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 1994, pp. 1-6; además, R.C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill,

ferencia a los pueblos, a las naciones, a los grupos étnico-culturales políticamente no representados.

El estatuto aprobado en San Francisco con voto unánime dio vida a una institución en la que el poder decisional está fuertemente centralizado y jerarquizado. El Consejo de Seguridad, sin ser un órgano puramente deliberativo como lo era el Consejo de la Sociedad de Naciones, concentra en sí la totalidad de poderes institucionales. Todo el capítulo séptimo de la Carta está dedicado a especificar los poderes de organización y de dirección militar a cargo de dicho órgano al deliberar una acción coercitiva internacional.² El Consejo de Seguridad decide la mayoría calificada a condición de que no haya ningún voto contrario de uno de los cinco miembros permanentes indicados por el art. 23 de la Carta, o sea, de una de las potencias ganadoras de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo a Francia. Además, los miembros del Consejo de Seguridad, aun gozando de vastísimos y discrecionales poderes de intervención político-militar,³ no están obligados a abstenerse cuando se trate de dirimir por la fuerza las controversias en las que ellos mismos estén involucrados, como en cambio estaba previsto en el Consejo de la Sociedad de Naciones. Por lo tanto, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad pueden, por derecho y de hecho, valerse de los poderes de este órgano, mientras que ellos por sí solos, gracias al poder de veto, están inmunes de su alcance.

La estructura de las Naciones Unidas se había diseñado con base en la idea de que una paz estable y universal se podía garantizar mediante la suprema fuerza militar de las grandes potencias. La paz, declaraba Winston Churchill en su discurso del 24 de mayo de 1944 a la *House of Commons*, estaría garantizada por el “aplastante poder militar” de la nueva organización mundial.⁴ La guerra está jurídicamente proscrita desde el preámbulo de la Carta: es llamada “flagelo” (*scourge*), un lastre del cual las Naciones Unidas buscan liberar a la humanidad para siempre. El uso de la fuerza por parte de los Estados está explicitamente prohibido por

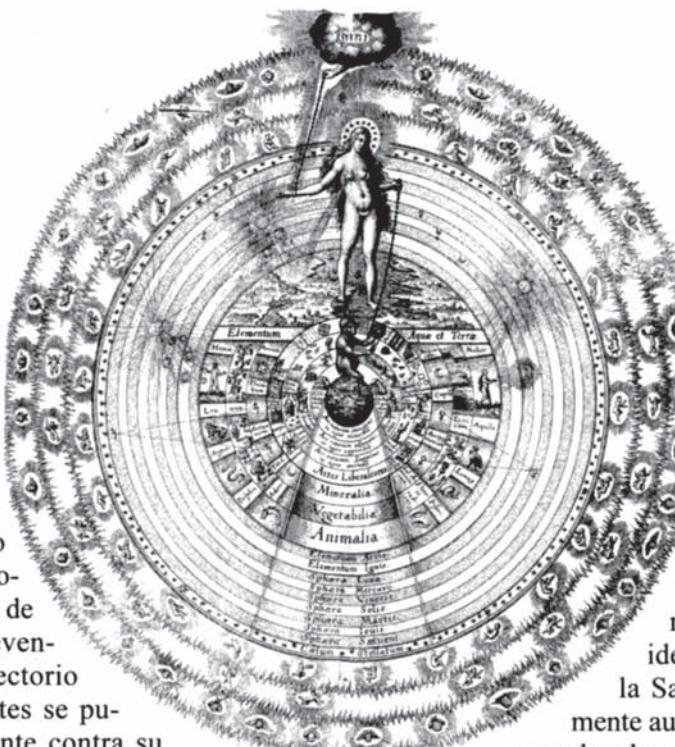
el cuarto coma del art. 2 y el art. 39 autoriza al Consejo de Seguridad a adoptar medidas que impliquen, si es necesario, el uso de la fuerza contra un Estado que viole o ameace violar la paz internacional.

Para realizar el objetivo de la paz y de la seguridad mundial, la Carta de las Naciones Unidas preveía un ejército permanente y un Comité de Estado Mayor, compuesto por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dependientes de este órgano. Se trataba, al menos en teoría, de una policía internacional gracias a la cual las grandes potencias tendrían un papel de “señores de la paz”: su poder de intervención militar no estaba sometido a un preciso y eficaz límite jurídico, mientras la soberanía de los otros Estados quedaba drásticamente limitada. En la práctica, siendo los Estados Unidos y la Unión Soviética las únicas reales superpotencias, la Carta de las Naciones Unidas les garantizaba un extenso poder de regulación coercitiva de las relaciones internacionales sin prever ningún instrumento para la resolución de eventuales conflictos que pudieran surgir entre ellos. Además, no se preveían sanciones para el caso en que quien violara la paz con actos de agresión fuese una de las grandes potencias ganadoras del conflicto mundial y no una potencia media o pequeña. Por otra parte, además del posible recurso al poder de veto por parte del transgresor, el ejército permanente a disposición del Consejo de Seguridad, en realidad al mando de sus miembros

2. Ver en particular los artículos 42, 43, 45, 46 y 47.

3. Sobre la exigencia de un límite a los poderes del Consejo de Seguridad para contrastar su tendencia a obrar *ultra vires*, incluso en base a la (insostenible) doctrina de sus “poderes implícitos” (*implied powers*), cfr. G. Arangio-Ruiz, *Nazioni Unite e legalità internazionale*, in AA.VV., *L'Onu: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*, Roma, SIOI, 1996, p. 409.

4. Citado por Hans Kelsen en *Peace through Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944 (segunda ed., New York, Garland Publishing, Inc., 1973, trad. it. Torino, Giappichelli, 1990), p. 67.



permanentes, hubiera tenido que combatir, de algún modo, contra sí mismo o dividirse en facciones opuestas, unas en guerra contra las otras. En sustancia, el poder de veto y la ausencia de una obligación de abstención en el caso de involucración en una controversia que comportara el uso de la fuerza, impedían que un eventual conflicto dentro del directorio de los miembros permanentes se pudiera resolver coercitivamente contra su voluntad.

En esta paradoja funcional radica, probablemente, la premisa de lo que para muchos observadores es la más grave distorsión del marco normativo de las Naciones Unidas durante sus primeros sesenta años de vida. Se trata de la no aplicación de una parte de las disposiciones del capítulo séptimo de la Carta, en particular de los artículos 43 y 47, que preveían la creación de un contingente militar dependiente del Consejo de Seguridad. Por tal razón el Consejo de Seguridad ha delegado en cada caso el uso de la fuerza a las grandes potencias atribuyéndoles la facultad de recurrir "legítimamente" a la guerra aun en sus formas más agresivas y devastantes: la misma guerra que se pretendía eliminar para siempre.

Con su claro realismo conservador Hans, Morgenthau observó que, en el pasado, la Santa Alianza había sido abierta y deliberadamente constituía un gobierno internacional de grandes potencias. La Sociedad de Naciones, en cambio, era un gobierno internacional de grandes potencias pero moderado por el Consejo y por el consenso de todas las naciones que lo

constituían. En teoría, gracias a la regla de la unanimidad, la mayoría de las naciones podían oponerse a las iniciativas de las grandes potencias en la Sociedad de Naciones. Las Naciones Unidas, en cambio, según Morgenthau, son un gobierno internacional de grandes potencias antíntico institucionalmente al de la Santa Alianza, o sea, absolutocrático, que finge ser abierto como el de la Sociedad de Naciones. El Consejo de Seguridad es la Santa Alianza del siglo XX y sus cinco miembros forman una Santa Alianza dentro de la misma.⁵

2. Una larga parálisis

Durante los primeros años de su existencia las Naciones Unidas obraron bajo la incontrastable hegemonía de los Estados Unidos, que, entre otras cosas, habían decidido alojarlas en su territorio sosteniendo por lo menos el 25% de sus costos. En 1947, como expresión de esta hegemonía, una resolución de la Asamblea General recomienda la división del territorio palestino favoreciendo así la creación del Estado de Israel. Tal decisión no solo salía de las competencias de las Naciones Unidas, sino que sugería la constitución de nuevas entidades estatales en Palestina contra la voluntad de la mayor parte de sus habitantes. En 1950, Estados Unidos, aprovechando la temporánea ausencia del delegado soviético en el Consejo de Seguridad

5. Cfr. H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1960, p. 480.

decide responder a la invasión norcoreana a Corea del Sur, conduciendo por su cuenta una guerra bajo la bandera de las Naciones Unidas (que aún hoy ondea sobre la línea militar de frontera entre las dos Coreas).

Desde inicios de los años cincuenta hasta finales de los ochenta el contraste entre las dos superpotencias (y luego su cogobierno con base en una especie de doble “doctrina Brezhnev”) ha dominado al “gobierno internacional” de las Naciones Unidas. La vieja lógica del equilibrio de potencia, que en este caso ha asumido también la forma del equilibrio del terror nuclear, ha regulado por más de treinta años la paz y la guerra entre las naciones.

Como se sabe, las dos potencias han violado los principios enunciados en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas clara y reiteradamente amparándose en el Consejo de Seguridad y protegiendo a sus aliados con el sistemático uso del derecho de voto. Ambas se han enredado en largos conflictos armados: los Estados Unidos en Vietnam y la Unión Soviética en Afganistán. Además, han conducido unilateralmente operaciones militares como las de Estados Unidos en Guatemala (1954), Líbano (1958), Cuba (1961), Santo Domingo (1965), Grenada (1983), Libia (1986) y Panamá (1989), y las de la Unión Soviética en Europa Oriental en 1956 y en 1968. Sólo en un caso los Estados Unidos han sido condenados por la Corte Internacional de Justicia, pero el Gobierno estadounidense ignoró su decisión usando el poder de voto contra las medidas que el Consejo de Seguridad hubiera podido adoptar con base en el art. 94 de la Carta. Se trata del caso de apoyo a las milicias *contras* en Nicaragua.

Por numerosos decenios las dos superpotencias y sus respectivas alianzas militares —la OTAN y el Pacto de Varsovia— han marginado a las Naciones Unidas de la escena internacional y han anulado los poderes políticos y militares del Consejo de Seguridad. Como se dijo, buena parte de las normas del capítulo séptimo de la Carta, dedicadas a reglamentar y organizar el uso de la fuerza armada a las dependencias del Consejo de Seguridad, quedaron sin aplicación.

El Consejo de Seguridad ha logrado ejercer funciones mucho más modestas de las previstas en la Carta y algunas de ellas han sido innovadoras pero poco eficaces, como las acciones de interposición consensual de fuerzas de paz entre las partes en conflicto (por ejemplo, en Medio Oriente, Congo y Chipre).

Por su parte, la Asamblea General ha podido comprometerse sólo con declaraciones de principio privadas de vínculo normativo como la Declaración universal de los derechos del hombre, o como los numerosos documentos, a veces genéricos, sobre problemas globales como la asistencia a países subdesarrollados, la protección del ambiente, el desarrollo del comercio internacional, el control demográfico, los derechos humanos. Tales documentos, como pasó con la declaración para un Nuevo orden económico Internacional (NOEI), de 1974, se quedaron en letra muerta. Esto sucedió no obstante que durante los años sesenta el proceso de descolonización favoreciera el ingreso a las Naciones Unidas de un creciente número de Estados pertenecientes al llamado Tercer mundo, además de la China Popular (1971). Con el ingreso de los nuevos Estados se esperaba que la Asamblea General encontrara una vía para ejercer una función significativa no obstante su carencia de poder. Tales expectativas, expresadas también en un gran número de comisiones dependientes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, estaban destinadas a apagarse ante la hostilidad de los Estados Unidos y de las potencias occidentales y ante la indiferencia de la Unión Soviética. El colmo de la impotencia y del descrédito se tocó, según Richard Falk, en la elección en 1971 de Kurt Waldheim⁶ como secretario general y en su confirmación en 1976.

A finales de los ochenta, concluyendo la “guerra Fría” y cayendo el imperio soviético, las Naciones Unidas parecían destinadas a recuperar las relevantes funciones que sus padres fundadores le habían asignado.

6. Cfr. R. Falk, S.S. Kim, S.H. Mendlovitz (compiladores), *The United Nations and a Just World Order*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1991, p. XI.

Los Estados Unidos y sus aliados occidentales concibían la idea de un “nuevo orden mundial” y lanzaban una estrategia de paz universal. En este caso no se trataba, como era en cambio para la fundación de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas, de reconstruir una organización internacional desde sus cimientos. El aparato organizativo de las Naciones Unidas, a pesar de su larga parálisis, había sobrevivido a la guerra Fría y recobraba una cierta vitalidad precisamente en los años que antecedieron a la conclusión del conflicto. La tarea que se le presentaba a los vencedores era la de reinterpretar el papel de las Naciones Unidas a la luz de la situación posbética. De tal situación los Estados Unidos emergen como la única potencia capaz de encarnar un papel estratégico de gran magnitud. Son la única, auténtica superpotencia militar comprometida en la custodia del planeta entero con su fuerza bélica. Garantizar el orden mundial es ahora responsabilidad exclusiva de los Estados Unidos.⁷ Se trata de una situación absolutamente inédita. Por lo menos desde la paz de Westfalia, ningún Estado se había encontrado en tal situación de supremacía mundial. Es lógico que el papel que los Estados Unidos deciden asignarle a las Naciones Unidas sea absolutamente instrumental respecto a su estrategia hegemónica planetaria.

La guerra del Golfo del 1991 ofreció a los Estados Unidos la ocasión para experimentar la doble doctrina del *New World Order* y de la *Global Security*. La guerra decidida por George Bush padre —autorizada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990, pero totalmente fuera de su control— fue una de las más grandes expediciones militares de la historia y provocó no menos de 150.000 victimas iraquenas, palestinas, jordanas, sudanesas y egipcias.⁸ Se trató de una guerra que mostró la gran potencia de los Estados Unidos y la extrema fragilidad del mundo árabe-islámico. La guerra, además, permitió que la armada estadounidense se asentara en Arabia Saudita y en otros países árabe-musulmanes del Golfo, empeñando por Kuwait.

Para la mayoría, tanto de simpatizantes como de opositores al conflicto, la guerra del Golfo ha llamado de nuevo la atención sobre las posibles funciones de las Naciones Unidas no solo en el sector del *peace-making* sino también en el de las “intervenciones humanitarias” y de desarrollo. Se difundió la esperanza de que después de más de cuarenta años de inmovilismo por fin el papel relevante que tuvo las Naciones Unidas en la crisis del Golfo pudiera ser el inicio de una era de dinamismo y renovación. Tal esperanza se confirmaba inmediatamente después de la guerra gracias al activismo del Gobierno de Estados Unidos que, con el consenso de las Naciones Unidas, se comprometió en “intervenciones humanitarias” en el norte y sur de Irak.

Luego, en el trienio 1992-94, la estrategia occidental de las intervenciones humanitarias se consolidó hasta autolegitimarse sin ninguna referencia al derecho y a las instituciones internacionales. La intervención de los Estados Unidos y de otras potencias en Somalia, que al inicio buscaba garantizar el flujo de asistencia alimentaria y de salud, se transformó en un sangriento conflicto militar cuyos objetivos se alejaron cada vez más de las finalidades de las Naciones Unidas, llegando probablemente a coincidir con los intereses de algunas potentes compañías petrolíferas. Igualmente inciertas y tragicamente controvertidas fueron, por largo tiempo, las perspectivas de la análoga intervención “humanitaria” en la ex Yugoslavia. Al final, con el tácito consenso de las Naciones Unidas, la tarea de intervenir militarmente la asumió la OTAN, como si esta organización fuera una emanación militar del Consejo de Seguridad y no una alianza político-militar para promover los intereses occidentales.

Para quienes habían compartido los motivos de la intervención armada contra Irak —y que con mayor razón aprobaban el

7. Me permito señalar mi obra *Cosmopolis*, Milán, Feltrinelli, 2002, pp. 41-4 (trad. española: Barcelona, Paidos, 2000).

8. Cfr. de nuevo a *Cosmopolis*, cit., pp. 44-9.

intervencionismo humanitario de las potencias occidentales en Asia, África y los Balcanes—, las Naciones Unidas habían reconquistado su plena credibilidad como autoridad *superpartes*, capaz de garantizar el respeto del orden internacional con la legitimación del uso de la fuerza. Ellos llegaban a pensar —y entre estos algunos intelectuales reconocidos como Norberto Bobbio y Jünger Habermas— que el largo proceso de evolución institucional hacia el “gobierno mundial” estaba muy cerca de ser una realidad. La guerra del Golfo había mostrado que el mundo estaba aún en una fase intermedia, pero ya muy avanzada, de transición del equilibrio inestable entre los Estados soberanos hacia una situación de estable seguridad colectiva. El paso definitivo estaría constituido por un acuerdo internacional que le restituyera al Consejo de Seguridad todos los poderes que la Carta le había asignado pero que la guerra Fría le había inhibido.

Por lo que se refiere a los críticos del nuevo activismo militar occidental —en particular el estadounidense Richard Falk— estos se declaraban convencidos de que la crisis del Golfo Pérsico y los hechos sucesivos, mostraban que las Naciones Unidas, no obstante las altas finalidades proclamadas y los importantes instrumentos a su disposición, estaban aún demasiado ligadas a la hegemonía de las grandes potencias. La guerra del Golfo había marcado la transición de una situación de equilibrio bipolar a una hegemonía absoluta. Esta guerra, por un lado, redinamizó los mecanismos institucionales del Consejo de Seguridad que habían quedado paralizados por decenios, pero por otro lado subordinó tales mecanismos a los objetivos políticos de los Estados Unidos en lugar de ponerlos al servicio de las finalidades globales, como era su deber. A causa de este paso en falso —o de este paso hacia atrás—, se alejaba el objetivo final de un gobierno mundial y de una democracia internacional. El problema urgente, luego de que las Naciones Unidas habían mostrado sus grandes potencialidades, era el de promover una reforma democrática. Sólo un “gobierno mundial democrático” podía ofrecer una respuesta a los desafíos abiertos por los procesos de globalización —a nivel económico, financiero, ecológico, demográfico, informático— y

controlar al mismo tiempo la explosión de particularismos nacionalistas y étnicos.

Desde el punto de vista teórico-político, tanto simpatizantes como críticos aprovecharon la ocasión de la guerra del Golfo para lanzar propuestas de reforma de las Naciones Unidas. El resultado fue la ulterior expansión de la ya abundante literatura sobre la reforma de las instituciones internacionales.⁹ Esta literatura fue inaugurada por los estudiosos estadounidenses Grenville Clark y Louis B. Sohn, quienes en 1958 propusieron la total reescritura de la Carta de las Naciones Unidas en el célebre *World Peace through World Law*.¹⁰ Los dos autores habían enmendado meticulosamente cada artículo de la Carta convencidos de la utilidad de un *effective system of enforceable world law* para prevenir la guerra y promover una paz estable y universal. Tal objetivo comportaba como primer paso el desarme completo y controlado de todos los Estados y, para estabilizarlos, un aparato institucional y jurídico constituido por normas contra la violencia, por cortes judiciales para interpretarlas, y por una fuerza internacional para aplicarlas.¹¹ Clark y Sohn proponían la creación de un cuerpo de policía internacional, compuesto por 600.000 profesionales volun-

9. Para una amplia reseña bibliográfica, ver J.P. Barrata, *Strengthening the United Nations: A Bibliography on U.N. Reform and World Federalism*, New York-Westport-London, Greenwood Press, 1987; además, las indicaciones en apéndice a R. Falk, S.S. Kim, S.H. Mendlovitz (compiladores), *The United Nations and a Just World Order*, cit., pp. 583-4. Para una ilustración analítica de las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad hasta el 1979, ver: H. Newcombe, *Reform of the U.N. Security Council*, Dundas (Ontario), Peace Research Reviews, 1979; ver además: J. Logue (compilador), *United Nations Reform and Restructure*, Villanova (Pa), Villanova University Press, 1980; D. Steel, *The Reform of the United Nations*, London, Croom Helm, 1987; M. Bertrand, *The Third Generation World Organization*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.

10. G. Clark, L.B. Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2a ed., 1960.

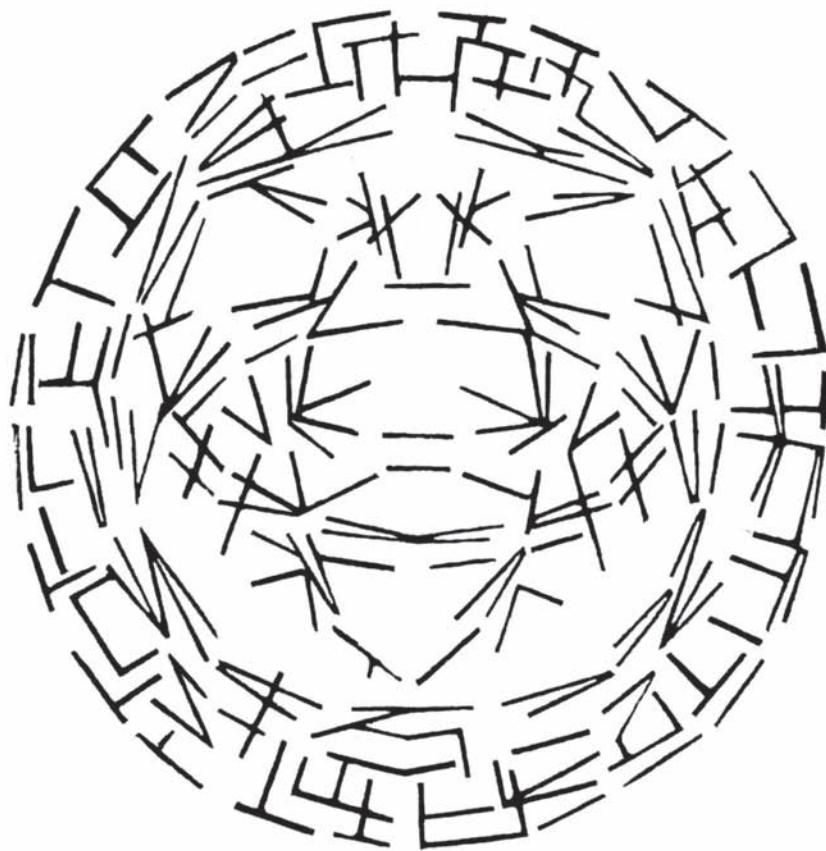
11. Ivi, pp. XV-XVII.

tarios, que incluso hubieran podido dotarse de armas nucleares en una agencia internacional especializada. A pesar del éxito de la obra, traducida a los principales idiomas occidentales, la propuesta de Clark y Sohn se quedó en el papel.

3. Los proyectos de reforma de los años noventa

Durante los años noventa del siglo pasado hubo numerosas propuestas de reforma de las Naciones Unidas, en especial de autores como Marc Nerfin, Maurice Bertrand, Pierre de Senarclens, Saul H. Mendlovitz, Richard Falk.¹² Estas propuestas se dirigieron, con una grande polarización, hacia dos objetivos distintos que rara vez han interactuado entre ellos. El primer objetivo, en una perspectiva que podemos llamar de “cosmopolitismo autoritario”, era el refuerzo de los poderes de las Naciones Unidas. El segundo objetivo fue el de la democratización de la institución, para anular, o al menos atenuar, la herencia de Dumbarton Oaks y de Yalta.¹³ Esta segunda perspectiva podría llamarse de “cosmopolitismo democrático”.

Se puede decir que el “cosmopolitismo autoritario” buscaba, sobre todo, un refuerzo de la autoridad del Consejo de Seguridad, considerado clásicamente como el único órgano decisional de las Naciones Unidas. Se auspiciaba, además, una mayor incisividad y extensión de su capacidad de intervención militar. Ignorados o relegados quedaban problemas como el de la representatividad de los órganos o el carácter democrático de los procedimientos. Uno de los puntos más discutidos era el aumento del número de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Siguiendo la doctrina de la *Global Security*, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, propuso el ingreso de Alemania y Japón como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con poder de veto. Otros sugirieron la asignación de un puesto como miembro permanente de la Comunidad Europea o a cada una de las áreas continentales o subcontinentales (Europa, Áfri-



ca, Asia, América Latina, etc.), o a “potencias demográficas” como India y Brasil, o a un genérico Tercer Mundo, lo cual contaba con el favor del entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali.

12. Ver: M. Nerfin, *The Future of the United Nations: Some Questions on the Occasion of an Anniversary*, “Development Dialogue”, 10 (1985), 1, pp. 1-25; M. Bertrand, *Refaire l’Onu! Un programme pour la paix*, Génève, Editions Zoé, 1986; P. de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988; S.H. Mendlovitz, *Struggles for a Just World Peace: A Transition Strategy*, “Alternatives”, 14 (1989), 3, pp. 363-9; R.A. Falk, *Positive Prescriptions for the Near Future*, Center for International Studies, Paper 20, Princeton, 1991, pp. 19 ss.

13. En febrero de 1945 Churchill, Roosevelt y Stalin se encontraron en Yalta y lograron un acuerdo relativo a las modalidades de votación en el Consejo de Seguridad que implicaran el poder de veto de las cinco potencias ganadoras del conflicto mundial.

El segundo punto relevante era la aplicación efectiva de los artículos 43 y 47 de la Carta, relativos a la organización de una fuerza militar permanente dependiente del Consejo de Seguridad y de su Estado Mayor, con funciones de policía internacional y con amplias tareas de prevención y de injerencia de carácter humanitario. Se hablaba de una *Humanitarian Rapid Intervention Force*, capaz de intervenir en caso de guerras civiles, de conflictos étnicos, de violación de derechos de minorías, de incapacidad de las autoridades locales para restablecer el orden político interno. Esta perspectiva, de acuerdo con la estrategia de la *Global Security*, estaba impulsada en particular por el presidente de los Estados Unidos.¹⁴ La tercera propuesta del “cosmopolitismo autoritario” se refería a la atribución de mayores poderes y autonomía al secretario general, a solicitud, entre otros, del mismo Boutros Boutros-Ghali. Otros subrayaban la necesidad de una reorganización de la financiación y de la gestión administrativa de las Naciones Unidas, que liberara la institución de las constantes dificultades de *budget* y le diera una mayor autonomía financiera. Se propuso una cuota obligatoria progresiva a cargo de todos los Estados miembros.

Las propuestas de los “reformistas democráticos” buscaban, en cambio, transformar las Naciones Unidas en una institución planetaria democrática, comprometida con la defensa de los derechos de los pueblos y de los individuos y con la promoción de la paz. Estas propuestas se orientaban, sobre todo, a la abolición (o atenuación) del poder de veto de los “Cinco Grandes”, eventualmente acompañada por una ampliación del Consejo de Seguridad basada en parámetros demográficos, económicos y militares. En segundo lugar se proyectaba la constitución, junto a la asamblea general o en su reemplazo, de una asamblea planetaria elegida a sufragio universal. Mientras en la asamblea general vigente estaban representados los gobiernos de los Estados según el criterio “un Estado, un voto”, la nueva asamblea debía representar a los pueblos y a las aso-

ciaciones voluntarias (las llamadas Organizaciones no Gubernamentales). Marc Nerfin había llegado a proponer la creación de una tercera cámara donde confluyeran los representantes de las instituciones y de las empresas económicas mundiales.¹⁵ Otras propuestas se fundaban en la simple idea de la abolición del Consejo de Seguridad y en una total reorganización de las Naciones Unidas según el clásico esquema de la democracia representativa, aplicado a la sociedad mundial.

Otros autores sugerían el refuerzo de la jurisdicción internacional mediante una reforma de la Corte Internacional de Justicia que decretara el carácter obligatorio de su jurisdicción para las controversias entre los Estados y que reconociera la capacidad de actuar en juicio también para los pueblos, las asociaciones internacionales y los individuos.¹⁶ Aunque los autores no la nombraban, esta propuesta comportaba la creación de un gran aparato de policía judicial internacional dotado de eficientes arsenales militares. Si la Corte no se hubiera detenido ante el poder y los privilegios de las grandes potencias, la policía judicial internacional hubiera tenido que disponer de un armamento nuclear, como ya lo habían propuesto en el pasado. Los “cosmopolitas democráticos” solicitaban, además, una reforma de las instituciones financieras

14. Ver la interesante reseña de opiniones expresadas sobre el tema por grandes exponentes de la administración estadounidense, a cargo de D. Binder, B. Crossette, “As Ethnic Wars Multiply, United States Strives for a Policy”, *The New York Times*, 7 de febrero de 1993, p. 1; ver además a P. Lewis, “United Nations is Developing Control Center to Coordinate Growing Peace-keeping Role”, *ibid.*, 28 marzo 1993, p. 10.

15. Ver M. Nerfin, *op. cit., passim*.

16. Cfr. L. Ferrajoli, S. Senese, “Quattro proposte per la pace”, en *Democrazia e diritto*, 32 (1992), 1, pp. 253-6. Una propuesta más cauta de R. Falk sugiere que a la Corte de Justicia se le atribuya el poder de interpretación auténtica y de control de las actividades de los otros órganos de las Naciones Unidas; cfr. R. Falk, *Positive Prescriptions for the Near Future*, cit., pp. 19-20.

y económicas internacionales —en particular del Fondo Monetario, del Banco Mundial y del GATT— que la emancipara de la subordinación a las políticas económico-financieras occidentales y la pusiera al servicio de los países en vía de desarrollo.¹⁷ En particular los redactores del *Human Development Report* de 1992 propusieron la constitución, junto al Consejo de Seguridad, de un *Development Security Council*, compuesto por 22 miembros, con la tarea de afrontar problemas como la lucha contra la pobreza, el control de los precios internacionales de las mercancías, la represión del tráfico de droga y la tutela del equilibrio ecológico.¹⁸ Hubo, además, una propuesta muy ambiciosa según la cual las Naciones Unidas se debía equipar para controlar a nivel planetario la producción y el tráfico de armas y para realizar un gradual desarme general, conservando para sí misma sólo funciones de policía internacional.

Como se sabe, ninguna de estas propuestas pasó de ser un debate puramente teórico y nunca se puso en el orden del día una posible reforma de las Naciones Unidas, excepto la idea, por un cierto período sostenida por los Estados Unidos, de incluir a Alemania y Japón entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

4. Los sesenta años de las Naciones Unidas

Los sesenta años de fundación de las Naciones Unidas (junio de 1945-junio de 2005) sirvieron de ocasión para nuevos balances. A ellos se sumó una serie de iniciativas que lanzó, frecuentemente en modo perentorio, el tema de la reforma de las Naciones Unidas. Los balances se orientaron, sobre todo, a subrayar los errores estructurales y los déficits funcionales de la organización. Numerosos críticos denunciaron la pesada burocracia, la escasa funcionalidad y la débil representatividad de la institución. Antonio Cassese, por ejemplo, declaró que las Naciones Unidas emiten cada año una gran cantidad de resoluciones —la Asamblea General un promedio de trescientos y el

Consejo de Seguridad cerca de sesenta— que normalmente se quedan en la letra. La Asamblea General está sustancialmente privada de poderes, mientras el Consejo de Seguridad, sin fuerza militar a su dependencia, emite *rugidos de león sin dientes*.¹⁹ Para sus actividades menores, aunque dignas, como las de *peace-keeping*, de tutela de los derechos, de promoción del desarrollo de los países atrasados, las Naciones Unidas disponen de un aparato burocrático de imponentes proporciones —más de 9.000 funcionarios con salarios jugosos— frecuentemente seleccionados por criterios no de méritos sino político-geográficos, de dudosa profesionalidad y a veces de incierta honestidad. En resumen, escribe Cassese, las Naciones Unidas *hace tiempo que giran en el vacío*.²⁰

Otros críticos “democráticos” no dudaron en pintar a las Naciones Unidas como un organismo ya deslegitimado y marginado de las estrategias hegemónicas de las grandes potencias, *in primis* de los Estados Uni-

17. Richard Falk, que en los años setenta había propuesto una “General Assembly” constituida por tres cámaras con bases representativas diferenciadas en un sistema de *checks and balances* entre ellas, no excluía que “World Security Forces”, ideadas por él, hicieran uso de armas nucleares para imponer el desarme general; *cfr.* R.A. Falk, *A Study of Future Worlds*, New York, Free Press, 1975, pp. 224-75. Tesis análogas habían sido formuladas por Falk en un texto anterior, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*, New York, Random House, 1971. Para una crítica de las tesis sostenidas por Falk *cfr.* H. Bull, *The Anarchical Society*, London, MacMillan, 1977, pp. 302-5. Ver sobre el tema también a S. Brown, *The Causes and Prevention of War*, New York, St. Martin Press, 1987, pp. 122-4.

18. *Cfr.* United Nations Development Programme, *Human Development Report 1992*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 10-1.

19 Cfr. A. Cassese, “E all’ONU si scrive un altro libro dei sogni”, *La Repubblica*, 18 septiembre 2005, pp. 1, 15, también en la rubrica “Guerra, diritto e ordine globale” del sitio Jura Gentium, Center for Philosophy of International Law and Global Politics, <http://www.juragentium.unifi.it>.

20. Ibíd.

dos. Se sostuvo que la organización ha perdido su capacidad de disciplinar y limitar el uso de la fuerza internacional y que no ha logrado ni siquiera reducir las consecuencias más graves del uso de los instrumentos de destrucción masiva. Se dice que carece del poder necesario y de la autoridad para restaurar la soberanía de los pueblos agredidos por las potencias occidentales u oprimidas por sus aliados —en referencia al pueblo afgano y al iraquí— y, del mismo modo, que es incapaz de intervenir para proteger el pueblo palestino y al checheno. Mientras tanto, las relaciones internacionales son azotadas por el atentado del 11 de septiembre de 2001 y de la aparición del *global terrorism*, percibido por los países occidentales como una grave amenaza a la paz y al orden mundial, una amenaza que hay que combatir recurrriendo preventivamente al uso de la fuerza. Al mismo tiempo la superpotencia estadounidense asume un papel *neoimperial* que la coloca de hecho por encima del derecho internacional y de las Naciones Unidas, a las cuales reserva una función cada vez más marginal y subordinada, de carácter conformista y legitimante en vez de normativo y regulador.

Durante el 2004 y el 2005 estos temas se discuten en varias sedes nacionales e internacionales, formales e informales, volviéndose objeto de debate en el marco de la llamada *global civil society*, de las organizaciones de voluntariado internacional como el movimiento *no global*, y dentro de las mismas instituciones internacionales. Hay dos eventos que merecen ser recordados y comentados: el Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre en enero de 2005 y, sobre todo, la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de New York en otoño de 2005, con amplia participación de jefes de Estado y de gobierno. Esta reunión estaba orientada, según el secretario general Kofi Annan, a promover una reforma radical de las Naciones Unidas.

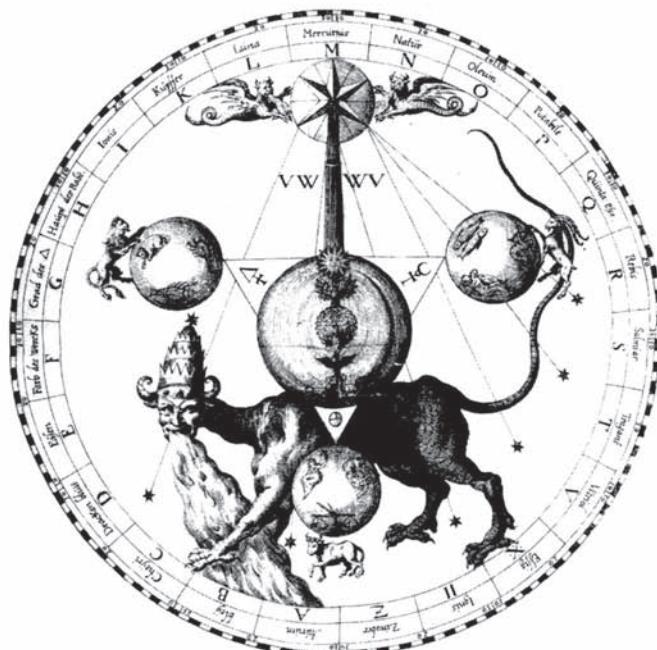
En Porto Alegre más de ochenta organizaciones no gubernamentales se dieron cita para implementar un proyecto de reforma de las Naciones Unidas bajo el lema *reclaim our United Nations*. El objetivo es el de pro-

mover una transformación que la haga a la vez más fuerte y democrática. Allí se lanzó la idea de un gran movimiento mundial que le devuelva a las Naciones Unidas sus funciones originarias, que las sostenga políticamente, abriéndolas a la participación de la *global civil society*. Las Naciones Unidas debería transformarse en una especie de gobierno mundial democrático capaz de orientar los procesos de globalización según los principios universales de justicia social y paz. “*Las Naciones Unidas que queremos —se lee en uno de los documentos preparatorios del meeting— debe ser más fuerte y más democrática, transparente y participativa, abierta a la colaboración permanente con la sociedad civil mundial, con las administraciones locales y con los parlamentos, capaz de prevenir el estallido de nuevos conflictos armados y de promover el desarme, comprometida con la defensa de los derechos humanos y con la prohibición de la guerra, decidida a recuperar su centralidad política en el campo social, ambiental y económico, promotora de todos los derechos para todos*”.²¹

El encuentro de Porto Alegre fue sin duda un evento importante ya que, por primera vez, los organizadores del Foro decidieron dedicarle un análisis específico a la dimensión jurídica e institucional de los fenómenos internacionales, sin limitarse a los tradicionales temas económico-sociales y ecológicos. Obviamente surgieron dificultades y divergencias cuando se pasaba de la crítica de lo existente y de la reivindicación de valores universales al análisis de las premisas reales que podían hacer posible un proyecto reformista. Resultó igualmente difícil la identificación de los sujetos políticos capaces de imponer a las grandes potencias la radical reforma de las instituciones internacionales tan anhelada por el movimiento.

Por otro lado, sobre todo en los últimos años de su mandato, Kofi Annan ha intentado persistentemente inscribir el tema de la

21. Cfr. “Reclaim Our UN”, en el sitio <<http://www.tavoladellapace.it/doc01.asp?codice=123>>.



reforma de las Naciones Unidas en la agenda de la comunidad internacional. En el 2000, en el vértice del milenio, el secretario general presentó un primer informe titulado *We the Peoples of the United Nations*.²² Una parte del informe lo dedicó a la renovación de las Naciones Unidas y a la identificación de algunas estrategias esenciales para valorizar su potencial. En septiembre de 2002 Kofi Annan publicó otro informe titulado *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, en el que subrayó la necesidad de una fuerte institución multilateral en la era de la globalización.²³ En septiembre de 2003 ocurrió un hecho decisivo: Kofi Annan instituyó un *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, compuesto por diecisésis eminentes personalidades designadas por él con la tarea de analizar las nuevas amenazas que incumbían sobre el orden mundial, diagnosticar los desafíos del futuro y recomendar las reformas de las instituciones internacionales necesarias para garantizar una eficaz defensa colectiva. En diciembre de 2004, el panel de los diecisésis sabios presenta un amplio informe titulado *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.²⁴

En fin, en marzo de 2005, Kofi Annan elaboró y transmitió a la Asamblea General la petición *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*,²⁵ en vista del *summit* de los jefes de Estado y de gobierno previsto en New York del 14 al 16 de septiembre del mismo año, dedicado al examen de los progresos reali-

zados en la aplicación de la Declaración del Milenio y a la reforma de las Naciones Unidas. En la cuarta sección del documento, basado en el informe del panel, el secretario general presentó una serie de propuestas para el “refuerzo de las Naciones Unidas”. En la conclusión de su petición Kofi Annan declaró que las reformas propuestas por él no solo eran necesarias y posibles sino que podrían abrir una nueva era en las relaciones internacionales: *from pragmatic beginnings could emerge a visionary change of direction in our world*.²⁶ En los propósitos y en las optimistas previsiones del secretario general la reforma sería tan amplia y radical que se hubiera podido hablar de una verdadera refundación de las Naciones Unidas: una “nueva San Francisco” para garantizarle la paz y la justicia al mundo globalizado del tercer milenio.

Como se sabe, durante el *summit* de New York todo el conjunto del análisis, del diagnóstico y de las propuestas elaboradas o solicitadas por Kofi Annan fue rápidamente archivado y aplazado. Casi nada del proyecto

22. Verlo en <<http://www.un.org/millennium/sg/report/ful.html>>.

23. Verlo en <<http://www.un.org/reform/refdoc.html>>.

24. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, en <<http://www.un.org/reform/dossier.html>>.

25. Verlo en <<http://www.un.org/largerfreedom>>.

26. Ibid.

de reforma del secretario general sobrevivió a la censura del embajador estadounidense John Bolton, que agredió el informe con más de 700 propuestas de enmendamientos, considerándolo poco acorde con los intereses de los Estados Unidos. Ninguna de las expectativas reformistas de Kofi Annan encontró eco, ni en el discurso de apertura de George Bush, ni en las tantas páginas del documento final, lleno de trivialidades humanitarias y de vagas buenas intenciones.

Pero no todos los observadores añoran el proyecto de reforma elaborado por el panel de alto nivel adoptado por Kofi Annan. No faltan los que, por razones opuestas a la ideología *neocon* que inspiró el sabotaje estadounidense de las (muy prudentes) propuestas del secretario general, manifiestan grandes dudas sobre numerosos aspectos tanto de su petición como del informe de sus consejeros. Ambos documentos dejaban intacta, y en parte agravaban, la estructura centralista, jerárquica y no liberal de las Naciones Unidas.

Además de la reseña escolástica de las distintas posibles tipologías de ampliación del Consejo de Seguridad y del número de sus miembros permanentes,²⁷ estos documentos no osaban proponer ni siquiera una mínima atenuación de los privilegios de los actuales Cinco Grandes, reservándoles (en la práctica a los Estados Unidos) el poder de voto. Kofi Annan había insistido en la exigencia de que las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad, fuera “ampliamente representativa de las realidades del poder en el mundo actual”. Con tal propuesta, Kofi Annan pretendía reconocerle un papel preeminente a los países que más contribuían para el funcionamiento de las Naciones Unidas “en términos financieros, diplomáticos y militares”,²⁸ o sea, evidentemente, a las grandes potencias del planeta, según el modelo clásico de la Santa Alianza.

En segundo lugar, para Kofi Annan y sus consejeros era necesario que la legitimación del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad incluyera también la llamada “responsabilidad colectiva internacional de protección” (*the collective international responsibility to protect*).²⁹ Según esta vi-

sión reformista, orientada a favorecer las perspectivas estratégicas de los Estados Unidos, era necesario contemplar una nueva modalidad de intervención del Consejo de Seguridad: la intervención armada contra un Estado responsable de graves violaciones de los derechos fundamentales de los propios ciudadanos. Yendo más allá de las prescripciones de la Carta, ONU, que le atribuyen al Consejo de Seguridad el derecho de usar la fuerza sólo en la hipótesis de una violación o de una amenaza de violación de la paz, esta propuesta quería legitimar la praxis de la *humanitarian intervention*, o, mejor, de la “guerra humanitaria”, practicada por los Estados Unidos en Somalia, Haití, y sobre todo, en los Balcanes.

En tercer lugar, tanto el High-Level Panel como el informe de Kofi Annan dan por supuesta una interpretación extensiva del art. 51 de la Carta que sigue siendo muy controvertida.³⁰ Según esta interpretación, el art. 51 prohibiría sólo la legítima defensa “preventiva” (*preventive self-defense*), o sea, una acción militar realizada por un Estado en ausencia de una inminente amenaza de ataque por parte de otro Estado (presunto agresor). En cambio, no se prohibiría la legítima defensa “anticipatoria” (*pre-emptive*

27. Como se sabe, sobre el tema de la reforma del Consejo de Seguridad se produjo en los años noventa una división entre un grupo de Estados que reclamaban una curul permanente en el Consejo de Seguridad como Brasil, India, Alemania y Japón; y otro grupo de Estados como Italia y algunos países africanos con propuestas alternativas fundadas sobre el concepto de representación regional. Kofi Annan, siguiendo al respecto las genéricas sugerencias del High-Level Panel, se limitó a proponer que se concentrara el debate sobre dos modelos de reforma, A y B, ambos fundados en la distribución de curules entre cuatro principales áreas geográficas: África, Asia y Pacífico, Europa, Américas; *cfr. A More Secure World: Our Shared Responsibility*, cit., XIV, §§. 244-60.

28. *Cfr. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, cit., *passim*.

29. *Cfr. High Level Panel on Threats, Challenges and Threats*, cit., IX, A.3, §§. 199-203.

30. *Cfr. High Level Panel on Threats, Challenges and Threats*, cit., IX, A.1, §§. 188-92.

self-defense) ante un ataque que se considere inminente pero que aún no se ha iniciado. Se trata de una cuestión muy delicada que Kofi Annan y sus consejeros suponen resuelta, introduciendo incorrectamente en la Carta ONU una noción de “legítima defensa preventiva” (en vez de “sucesiva”). Pero no hay duda de que el art. 51 autoriza exclusivamente la resistencia armada de un Estado ante una agresión ya en curso y no solo amenazada o considerada inminente.³¹ Es evidente que atenuar el carácter de excepcionalidad del art. 51 equivale a asecundar la perspectiva de la “guerra preventiva” bajo la ambigua bandera de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo en un contexto, ya de por sí alarmante, de creciente normalización ética y jurídica de la guerra de agresión.

5. ¿Las Naciones Unidas son reformables?

La derrota del programa “oficial” de reforma de las Naciones Unidas confirma la extrema dificultad de proyectar instituciones internacionales capaces de intervenir con normas eficaces sobre las estrategias políticas de las grandes potencias, limitando la guerra y favoreciendo la paz. Se trata, sobre todo, de una derrota, probablemente irreparable, de la perspectiva de una reforma de las Naciones Unidas que las hubiera podido llevar a ser al mismo tiempo más fuertes y más democráticas. Hoy podría ser insensato seguir hablando de las Naciones Unidas como de una especie de baluarte institucional para la creación de un orden mundial justo y pacífico. Más valdría preguntarse si es aún proponible el llamado “modelo cosmopolítico de la Santa Alianza”, es decir, la idea de que una paz estable y universal se pueda realizar gracias a la concentración del poder internacional en un organismo como el Consejo de Seguridad, titular de una facultad casi absoluta de intervención político-militar que limita la soberanía de los Estados. Un organismo de este tipo está condenado a ser instrumentalizado, vaciado o paralizado por las grandes potencias, a menos que estas se conviertan al “al-

truismo humanitario” que los *Western globalists* —pienso en particular a Jürgen Habermas— le piden a los actores internacionales para su adhesión al proyecto cosmopolítico.

Un mínimo intento de democratizar a las Naciones Unidas comportaría la supresión de los privilegios que las cinco potencias ganadoras del conflicto mundial se han atribuido despotíicamente. Comportaría la emancipación de la Asamblea General de la actual configuración institucional, que le atribuye sólo funciones de “recomendaciones” sin ningún vínculo normativo. Pero nadie se debería ilusionar de que las actuales grandes potencias —si no obligadas por cambios profundos en los equilibrios políticos, económicos y militares del planeta— acepten sentarse en la mesa de la “democracia mundial” junto a los representantes de los países más pobres y débiles. Nadie debería ilusionarse de que las potencias estén dispuestas a tomar parte en los procesos decisionales democráticos —donde cada sujeto internacional cuente por uno—, si se trata de decisiones sobre cuestiones cruciales para los equilibrios estratégicos del planeta.

Es impensable, en particular, que los Estados Unidos estén dispuestos a ceder aunque sea una modestísima porción del poder que ejercen en el Consejo de Seguridad: seguramente no lo harán mediante un proceso de reforma que requiera su consentimiento y que no le sea impuesto por otros poderes emergentes. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, la estructura actual del Consejo de Seguridad que le atribuye el poder de voto a otros cuatro países, es “demasiado democrática”. Esta estructura corresponde

31. El art. 51 recita: *Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado [if an armed attack occurs] contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. [...].* Ver al respecto el ensayo de R. Falk, “Why International Law Matters”, en la rubrica *Guerra, diritto e ordine globale*, en el sitio Jura Gentium, <<http://www.juragentium.unifi.it>>.

al equilibrio de los poderes que se estableció con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Pero hoy, después de la caída del Imperio soviético y la irrupción de la superpotencia estadounidense, el poder de voto debería reservarse sólo a los Estados Unidos. De hecho, es esta la praxis que se ha instaurado durante los últimos quince años: en realidad sólo los Estados Unidos han ejercido el poder de voto, mientras que China, Rusia, Francia y Gran Bretaña no han tenido el coraje de usarlo.

Por lo tanto, es realístico considerar que, *rebus sic stantibus*, las Naciones Unidas no sean reformables en una óptica que las vuelva al mismo tiempo más fuertes y democráticas. La única alternativa reformista podría ser su replanteamiento funcional en vez de su refuerzo. Una atenuación de las funciones político-militares del Consejo de Seguridad podría ser, por lo menos teóricamente, la condición de su reformabilidad en clave más liberal y democrática. Habría que reconocer que las instituciones internacionales que en el siglo pasado se verificaron luego de la crisis del sistema westfaliano son el producto de un exceso de expectativas de derecho internacional y de las instituciones que deberían hacerlo valer coercitivamente. Martin Wigth y Hedley Bull, en línea con la tradición groziana y la doctrina neorrealista, han subrayado la necesidad de recuperar categorías normativas menos fuertes y menos inspiradas en una concepción iluminística y jacobina del ordenamiento internacional. Bull repropuso, contra el normativismo de Kelsen y su teoría de la primacía del derecho internacional, ideas como el equilibrio de potencia, la diplomacia preventiva, el derecho internacional consuetudinario, la cooperación pactista bilateral y multilateral estimulada precisamente por la ausencia de un Leviatán planetario y de una policía internacional. Por otro lado, es muy dudoso que el Consejo de

Seguridad pueda ser privado, aunque sea de una modesta parte, de sus actuales funciones. Esto haría vano el importante poder de legitimación internacional de los propios *intereses vitales* que la hegemonía dentro del Consejo de Seguridad garantiza hoy a los países occidentales, particularmente a los Estados Unidos. Es muy realista considerar que las Naciones Unidas sean reformables sólo en una dirección aún más jerárquica y menos liberal.

Un desarrollo distinto podría promoverse únicamente por profundos cambios en los equilibrios políticos y económicos del planeta que condujeran, por ejemplo, a la fundación de nuevas y distintas instituciones regionales o internacionales incluso físicamente dislocadas respecto del área occidental. A futuro, una gradual secesión de este tipo podría estar apoyada o guiada por una alianza entre potencias económicas y demográficas como Brasil, India y China, sin olvidar la Federación Rusa y, tal vez, Sudáfrica: una alianza capaz de hacer menos desequilibradas las relaciones de fuerza a escala global y de restituirle un mínimo de eficacia al derecho y a las instituciones internacionales. Y tal vez incluso, una Europa que haya recuperado su identidad cultural y su autonomía política, podría desempeñar, en este contexto, un papel de gran relieve estratégico. China sigue siendo la grande variable del equilibrio mundial de los próximos decenios y se repropone cada vez más como lo que ha sido por milenarios, o sea, “el imperio que está en el centro del mundo”. Si se realiza este objetivo querrá decir que, muy probablemente, a las Naciones Unidas y a toda la tradición cosmopolítica occidental, le ha llegado el momento final, como le sucedió en el pasado a la Santa Alianza y a la Sociedad de Naciones.

Traducción del italiano:
Jairo Agudelo Taborda

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

Diógenes Rosero Durango - Director - Barranquilla
Calle 76 No. 47-36 Piso 2
Teléfonos: 3603301 - 3602969 foro@metrotel.net.co

Foro Valle del Cauca

Maria Fernanda Quintana - Directora - Cali
Carrera 36A No. 6 - 36 Teléfonos: 5141141 - 5581354
forovalle@emcali.net.co



*Fundación
Foro Nacional por Colombia*

Revista Foro

1986-2006

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



Ediciones Foro Nacional por Colombia