

# ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN COLOMBIA: ¿CONCLUIRA POR FIN EL FRENTE NACIONAL?

Luis Alberto Restrepo\*

El 5 de febrero comenzó labores la Asamblea Constituyente de Colombia. El monopolio bipartidista instaurado desde el inicio del Frente Nacional (1958-1974) podría estar próximo a su fin. Presentamos aquí el contexto del que nace la iniciativa de la Asamblea Constituyente, hacemos luego un recuento de la evolución de la iniciativa a lo largo de los últimos años, recapitulamos el episodio electoral que la precedió, para sondear, finalmente, el nuevo régimen político<sup>1</sup> que podría estarse forjando en ese foro. Aunque este hecho no superaría la incertidumbre económica y social a la que se enfrenta Colombia, ni resolvería todos los violentos conflictos que la sacuden, sí podría abrir canales para la tramitación pacífica de algunos de ellos.

## 1. EL CONTEXTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En Brasil, se elaboró una nueva Carta fundamental sólo después de que la dictadura fuera políticamente derrotada. En Nicaragua, los sandinistas convocaron la Asamblea Constituyente para ratificar su efímera victoria militar sobre el pasado. En estos dos casos, el derecho vino a consagrar hechos cumplidos; en Colombia, en cambio, se aspira a que el derecho ayude a encauzar el curso rebelde de los hechos. En Brasil y Nicaragua, los vencedores pretendían institucionalizar su victoria; en la Asamblea

Constituyente colombiana no hay ni vencedores ni vencidos y lo que se busca es más bien un compromiso entre los adversarios.

La convocatoria de una Asamblea Constituyente en Colombia es el resultado de la crisis no resuelta del régimen político bipartidista instaurado por el Frente Nacional (1958-1974). Más concretamente, se deriva de tres factores fundamentales: del descrédito de la élite política y, en particular, del Congreso; de la crisis del esquema de seguridad vigente durante los últimos cuarenta años y, finalmente, de las guerras y la violencia que asedian a la sociedad colombiana.

## La Constituyente, ¿un relevo de la clase política?

La Asamblea Constituyente se deriva, en primer lugar, de la crisis de la lite política colombiana. Buena parte de la población experimenta un sentimiento de repudio ante la así llamada "clase política"<sup>2</sup>. Paradójicamente, los políticos liberales y conservadores se han mantenido en el poder gracias al voto popular, lo que les concede una legitimidad formal que el actual Congreso reivindica. La clave de esta contradicción ha sido el clientelismo.

En todas las democracias representativas, los partidos cuentan con "familias políticas"

\* Filósofo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

<sup>1</sup> Asumo aquí la noción de régimen político como el conjunto de normas escritas que regulan el juego político.

<sup>2</sup> El carácter cerrado y casi de casta que ha adquirido la élite política del bipartidismo colombiano a partir del Frente Nacional, ha dado lugar a su designación como "clase política", una especie "nomenklatura" a la colombiana. Ver Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1990, pg. 70-80.

basadas, sobre todo, en la adscripción tradicional de sus electores. La originalidad del clientelismo colombiano consiste en su carácter de transacción mercantil, realizada por la clase política con recursos del Estado con el propósito de acceder al poder o de mantenerse en él<sup>3</sup>. Los jefes políticos compran el voto de sus electores y muchos votantes prefieren los modestos beneficios particulares que les brinda el trueque a las soluciones impersonales y de largo plazo.

La generalización del clientelismo colombiano proviene del Frente Nacional. La repartición del poder entre liberales y conservadores, garantizada por la Constitución, puso fin al violento sectarismo entre los dos partidos<sup>4</sup>. En su reemplazo, se difundió la mercantilización de la política con dineros del Estado. Una vez concluido nominalmente el Frente Nacional (1974), Alfonso López Michelsen (1974-1978) recibió, por última vez, el respaldo del tradicional voto liberal. Sin embargo, su gobierno defraudó las esperanzas populares y sepultó las últimas ilusiones sobre la capacidad reformadora de su partido. Después de López, al liberalismo no le quedó más recurso que el clientelismo. El nuevo presidente, Turbay Ayala (1978-1982), triunfó gracias a sus vastas redes clientelares. Su administración consagró los favores de la clase política a sus electores como sistema. No sin motivo, Luis Carlos Galán asumió entonces la lucha contra el clientelismo como bandera de su movimiento disidente, el Nuevo Liberalismo, aunque más tarde, en 1989, el mismo Galán se plegaría de nuevo al liberalismo oficial. El sucesor de Turbay, Belisario Betancur (1982-1986), apeló a un ficticio Movimiento Nacional distinto del bipartidismo y conquistó así el voto de opinión, hostil a los manejos de los partidos. Pretendió gobernar al margen de los directorios partidistas, inició la renovación de la burocracia oficial y comenzó a montar un gobierno paralelo de asesores privados. Pero los puestos centrales del Estado siguieron en manos de reconocidas figuras del bipartidismo. Su proyecto de paz naufragó en la burocracia y las reformas socia-

les se estrellaron con la oposición de los congresistas. Virgilio Barco (1986-1990) marginó del gobierno a algunos jefes políticos regionales<sup>5</sup> y reforzó el poder de los asesores. Sin embargo, se vio obligado a negociar sus proyectos con los jefes regionales a cambio de puestos públicos. La derrota de la reforma constitucional propuesta por Barco, consumó el descrédito de la clase política. El Partido Conservador compartió el poder con López y Turbay, secundó las iniciativas de Betancur y, durante el gobierno de Barco, agotó su proyecto político en la disputa burocrática.

La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente es un golpe de opinión a los políticos tradicionales y, ante todo, al Congreso. Su reforma es uno de los temas centrales de la Asamblea.

### **La Constituyente, ¿un nuevo concepto de seguridad y defensa?**

El desbordamiento de la violencia ha puesto también de manifiesto la crisis del esquema de seguridad que se venía aplicando desde el Frente Nacional. Parece como si la estrategia de seguridad interna se hubiera convertido en fuente de inseguridad.

Tanto el Frente Nacional como la concepción norteamericana de la guerra fría contribuyeron, durante los años 60, a la progresiva identificación de la defensa nacional con la seguridad interior frente a un real o supuesto "enemigo interno". Desde los inicios del Frente Nacional (1958), liberales y conservadores relegaron a un segundo plano la mediación en los conflictos sociales cada día más agudos, por estar dedicados a la disputa burocrática del poder. Miraban la protesta ciudadana como expresión hostil a las "instituciones democráticas", identificadas con el monopolio bipartidista. En consecuencia, delegaron su manejo a las fuerzas armadas bajo la rúbrica de problema de "orden público". Al mismo tiempo, se desentendieron de la dirección política de la fuerza pública.

<sup>3</sup> Sobre el tema, véase el libro ya citado.

<sup>4</sup> El sectarismo fue central en el sistema político anterior al que se desarrolló durante el Frente Nacional, como lo señalan muy bien Leal y Dávila. *Ibid.*, p. 55.

<sup>5</sup> Barco dejó caer, entre otros, a dos grandes príncipes electores del partido liberal: Name Terán, del Atlántico, y Guerra Serna, de Antioquia.

Los militares se habituaron a considerar el medular problema político del "orden público" como feudo de su exclusiva competencia. Comenzó entonces a producirse una confusión de funciones entre fuerzas militares y de policía. A los militares se les confiaban tareas policivas de orden y seguridad interior. Cuarenta años de estado de sitio intermitente, la represión militar de huelgas y paros cívicos y la vigilancia de soldados en las calles, ilustran bien la situación. Por su parte, para prevenir una nueva politización partidaria, la policía quedó adscrita al control del ministerio de defensa, dirigido por un militar.

La evolución interna se vio reforzada, después de la revolución cubana, por la agudización de la "guerra fría" en América Latina. Las concepciones de contrainsurgencia elaboradas por la administración Kennedy durante los años 60, se difundieron por el continente. Colombia constituyó un campo predilecto para su experimentación.<sup>6</sup> A su luz, las organizaciones insurgentes aparecían como un "enemigo interno", producto de la "penetración cubano-soviética". Era necesario librar contra ella una "guerra global". La tarea competía, en primera instancia, a los militares.

El "enemigo interno" no era un adversario político con quien se pudiera dialogar<sup>7</sup>. Constituía más bien el brazo interno de la "penetración cubano-soviética". Bajo apariencia nacional, se ocultaba la amenaza extranjera. Cualquier negociación con el enemigo equivalía a traición y entrega de la soberanía. Por esta razón, el ejército, cuyo cometido es la defensa nacional contra cualquier amenaza externa, debía concentrarse en tareas de seguridad interior, propias de la policía. La teoría de contrainsurgencia venía así al encuentro de la confusión ya iniciada por el Frente Nacional entre policía y ejército, y entre seguridad interna y defensa nacional. A partir de este injerto se desarrolló en Colombia la práctica híbrida de la "seguridad-nacional".

La aproximación unilateral al fenómeno insurgente, como producto exclusivo de la infiltración extranjera, le permitía al régimen bipartidista criminalizar a los adversarios políticos y disfrazar las causas internas que contribuyen a darle origen<sup>8</sup>. La presencia guerrillera le facilitó la extensión del estigma criminal a otras organizaciones de la izquierda legal, a movimientos sociales, a organismos de derechos humanos o a la simple opinión crítica. La protesta se convirtió en sinónimo de subversión internacional. Entre tanto, el énfasis en la respuesta represiva a la inconformidad social, a la oposición política o a la rebelión armada, ha contribuido a la proliferación del delito y a la generalización de la inseguridad.

La lógica de la guerra contra el "enemigo interno" llegó a su máxima expresión durante el gobierno de Turbay Ayala (1978- 1982). Llevando al extremo la lógica del Frente Nacional, la administración quiso apuntalar con la fuerza represiva la débil legitimidad de un gobierno típicamente clientelista. Pero sus éxitos militares contra las guerrillas, obtenidos por métodos incompatibles con la ley, agudizaron el desprestigio del gobierno. Su descrédito significó el agotamiento del régimen bipartidista y la crisis del modelo de seguridad que lo acompañaba. Las administraciones siguientes se vieron obligadas a que sacar las conclusiones. Al invitar a los grupos armados a la mesa de negociación, Betancur (1982-1986) fue el primero en romper con la concepción de seguridad nacional. Pero nadie estaba preparado para ello. Las guerrillas jugaron a la paz para fortalecer su guerra mientras, a la par con las negociaciones, se multiplicaban los grupos paramilitares que proseguían la lucha contra el enemigo interno. Los acuerdos de tregua concluyeron en el fracaso, al menos momentáneo. Porque el sucesor de Betancur, Virgilio Barco (1986-1990), que intentó marcar una ruptura con la estrategia dialogante, se vio obligado a retornar a ella. Y el presidente

6 Con la Alianza para el Progreso y el Plan Laso.

7 La concepción del adversario y del opositor como "enemigo interno" tiene su origen, muy posiblemente, en la concepción marxista-leninista de la sociedad. El marxismo-leninismo desplaza la clásica enemistad entre las naciones a la enemistad entre las clases de una misma nación. En este punto, como en muchos otros, las concepciones de seguridad nacional son una especie de marxismo pragmático invertido, al servicio de otra causa igualmente abstracta y mesiánica: la defensa de "la democracia".

8 "Bandido" es la traducción criolla del "enemigo interno". Las guerrillas colombianas utilizan métodos que las asimilan a la delincuencia común, pero esto no basta para desconocerles el carácter de adversarios políticos.

Gaviria la ha profundizado. El actual mandatario ha extendido las negociaciones, explícitas o tácitas, a todos los actores armados, y se muestra dispuesto a hacer las concesiones necesarias para recuperar la paz.

Entre tanto, en el escenario internacional se han derrumbado los eventuales fundamentos de la doctrina de la seguridad nacional. Se desmoronó el antiguo "campo socialista", la URSS avanza en el desmonte de su régimen y abandona la confrontación con Occidente del que necesita con urgencia. Cuba, aislada, no está en condiciones de "exportar la revolución". No existe, pues, la "penetración cubano-soviética". El enemigo interno ha muerto, aunque Washington intenta transponer el mismo esquema mental a nuevos sujetos sociales. En el caso de América Latina, al narcotráfico. La administración norteamericana quiere presentar el complejo fenómeno del narcotráfico como "subversión", como "conspiración latina" contra la seguridad de los Estados Unidos y como amenaza internacional contra la democracia. Para hacerle frente, urge el compromiso de los militares. Esperemos que la nueva estrategia no revitalice una concepción de la seguridad que tanto ha contribuido a la inseguridad en Colombia.

La acumulación de agudos conflictos sociales no atendidos por el régimen político son el común fundamento interno de las expresiones más visibles de la inseguridad en Colombia: la guerrilla, el narcotráfico, la delincuencia común. Están, pues, en tela de juicio los dirigentes políticos que, durante décadas, han abdicado de su responsabilidad en manos militares para dedicarse con mayor tranquilidad a la conservación del poder. La Constituyente tiene el reto de volver a pensar la defensa nacional y la seguridad interna, y de redefinir la competencia de civiles, militares y policías en cada campo.

## La Constituyente, ¿un nuevo acuerdo nacional de paz?

El factor que más movió a la realización de la Asamblea Constituyente es la triple guerra por la que atraviesa Colombia: la guerra de guerrillas, la de los traficantes de drogas y la de los paramilitares, rodeadas por un difuso halo de violencia generalizada. La mayor parte de los colombianos quiere la paz a cualquier precio y se inclina a ver en la nueva Constitución un medio milagroso para alcanzarla.

Entre bipartidismo, militarización del Estado y guerrillas existe una causalidad circular. Desde hace treinta años, las organizaciones guerrilleras han sido un factor de permanente inquietud, sin que se hayan convertido nunca en una real amenaza para el poder político. Por el contrario, han sido uno de los más firmes puntales del régimen bipartidista, a la par con el clientelismo. En ausencia de otras opciones, una porción significativa de población ha seguido votando liberal o conservador como reacción defensiva ante las organizaciones insurgentes. Los gobiernos han encontrado una fuente de legitimidad en la lucha contra ellas. La acción de las guerrillas ha fortalecido sin cesar a las fuerzas armadas y terminó por generar una extrema derecha paramilitar.

Para hacerle frente al asedio guerrillero, ya desde 1982, organismos armados del Estado establecieron numerosos vínculos con terratenientes y narcotraficantes con el fin de sembrar el terror entre las "bases sociales de la guerrilla"<sup>9</sup>. Desde entonces, numerosos grupos de asesinos a sueldo vienen realizando masacres de campesinos, asesinatos de líderes populares y personalidades de oposición. Las élites dirigentes veían el fenómeno con indiferencia o con abierta complicidad. Durante sus dos primeros años, el gobierno de Barco se limitaba a disculparse,

<sup>9</sup> Esta práctica no ha sido exclusiva de las fuerzas armadas colombianas. La vinculación con narcotraficantes para la lucha contrainsurgente fue una práctica extendida en las fuerzas armadas centromericanas y del Caribe, e impulsada en la región por el Departamento de Estado norteamericano durante la administración Reagan. Como es conocido, agencias como la CIA y la DEA multiplicaron ese tipo de contactos bajo la dirección más inmediata del coronel (r) Oliver North. El entonces embajador de los Estados Unidos en Costa Rica, Lewis Tambs, ex-embajador en Colombia (1983-1985) en la misma época en la que apareció el MAS y otros grupos paramilitares, promovió y protegió activamente ese tipo de alianzas en Centroamérica. Véase el informe confidencial preparado durante dos años por el subcomité encargado de terrorismo, narcóticos y operativos internacionales del comité de relaciones exteriores del Senado de los Estados Unidos, Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy, diciembre 1988, U.S. Government Printing Office, Washington: 1989.

atribuyendo los hechos a los narcotraficantes. Los vínculos de una poderosa delincuencia organizada con las fuerzas del Estado, tolerada por el gobierno, crearon la mayor amenaza de disolución que hayan tenido que enfrentar el Estado y la sociedad colombiana en este siglo.

A comienzos de 1989, los narcotraficantes indujeron la inversión repentina de las estrategias de guerra. Las organizaciones paramilitares que se habían fortalecido al amparo oficial, se sintieron en capacidad de desafiar al Estado y de presentarse incluso como un proyecto alternativo de poder político. En enero de 1989, asesinaron a doce jueces enviados por el gobierno al Magdalena Medio y, más tarde, lanzaron el movimiento político MORENA. Luego, volvieron sus armas contra figuras como la del gobernador de Antioquia y el comandante de la policía de la misma ciudad. En agosto, asesinaron al candidato presidencial más popular, Luis Carlos Galán.

Directamente amenazado, el gobierno invirtió aliados y adversarios. Barco declaró por televisión la "guerra" al narcotráfico y restableció el diálogo con las FARC y el EPL. Ya antes, a fines de marzo del 89, había firmado la paz con el M-19, organización militarmente debilitada y convencida de que la lucha armada había perdido su sentido en Colombia. Para su "guerra", el gobierno no tuvo otro punto de apoyo inicial que un organismo subalterno, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En el cumplimiento de su tarea, el DAS entró en un sordo enfrentamiento con las fuerzas militares y de policía. Barco se esforzó por implicar al ejército en la guerra contra el narcotráfico, con desiguales resultados. El giro estratégico del gobierno comenzó a relajar los vínculos de los organismos de seguridad y defensa del Estado con el narcoterrorismo. A la persecución oficial, los traficantes respondieron con una campaña de violencia indiscriminada. Al concluir la administración de Barco (1990), nadie podía sentirse a salvo en Colombia. La mayor parte de los colombianos anhelaba la paz, a cualquier precio.

El triunfo del improvisado sustituto de Galán, César Gaviria, fue un homenaje póstumo al dirigente asesinado y un rechazo a otras figuras

más rancias de la clase política. Durante la campaña, Gaviria se había mostrado intransigente con todos los actores violentos. Una vez llegado al gobierno, ha obedecido al sentimiento nacional. Con el magro soporte de un régimen y de un partido en crisis, y con una sociedad asediada por la violencia, el presidente ha modificado las estrategias del gobierno anterior. No ha cesado de hacer concesiones a narcotraficantes y guerrilla en búsqueda de la paz. En consideración al respetable 13% de la votación en las elecciones presidenciales, Gaviria incluyó en su gabinete a Antonio Navarro, dirigente del M-19; su gobierno continuó las conversaciones con el EPL, que culminaron, en marzo de 1991, con la reincorporación a la vida civil de casi todos sus "frentes"; otro tanto hizo con el PRT y con el grupo indígena Quintín Lame, que dejaron la lucha armada; adelantó conversaciones con las FARC y ofreció satisfacer las condiciones propuestas por el ELN sobre veeduría internacional y humanización de los conflictos. Hasta diciembre de 1990, la iniciativa presidencial había reducido la lucha insurgente a un estado de latencia. Por otra parte, a los narcotraficantes que se entregaran a la justicia y confesaran al menos uno de sus delitos, Gaviria les prometió que no serían extraditados y que se les reduciría la pena. En respuesta, tres miembros destacados del supuesto "cartel" de Medellín se encuentran ya en prisión y uno de los numerosos grupos paramilitares hizo entrega de algunas de sus armas. Además de estas iniciativas particulares de reconciliación, Gaviria respaldó la convocatoria de una Asamblea Constitucional, abierta a la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas que actúan legalmente en Colombia. Desde este punto de vista, la Asamblea representa la tentativa suprema del gobierno por lograr un acuerdo nacional.

Entre tanto, la reincorporación del M-19 a la vida civil, mantenida a pesar del asesinato de su anterior dirigente, Carlos Pizarro, le permitió a su sucesor, Antonio Navarro, participar con éxito en las elecciones presidenciales; ocupar el ministerio de salud; obtener un notable avance en las elecciones para la Constituyente y jugar un papel destacado en ella. De un país sitiado por una extrema derecha omnipresente, Colombia parecería estar pasando, en menos de un año, al camino de la

apertura democrática del régimen bipartidista. Aunque nada permite suponer que la relativa tregua de la derecha armada signifique que esta haya abandonado sus propósitos.

Por otra parte, la Constituyente volvió a reavivar la lucha guerrillera. El 9 de diciembre de 1990, el mismo día de las elecciones para la Constituyente, el Ejército lanzó su ataque final contra "Casa Verde", tradicional santuario del estado mayor de las FARC. En respuesta, la Coordinadora Guerrillera (FARC y ELN) ha hecho volar instalaciones petroleras, carreteras, puentes, ha destruido medios de comunicación y de transporte. La contraofensiva tomó por sorpresa al gobierno y a las fuerzas militares. Amenaza con desestabilizar la economía y limita los alcances de la apertura política iniciada por el gobierno. Urgido por la situación, la primera respuesta del presidente fue la creación de un nuevo impuesto de guerra. La acción guerrillera estimula así, una vez más, la militarización del Estado. Luego, el gobierno ha multiplicado las ofertas de diálogo sin condiciones. Esta estrategia política podría resultar más ventajosa para el Estado que la provocación militar, porque la Coordinadora es fuerte en armas pero débil en la arena política. La Coordinadora adelanta su ofensiva militar para compensar el aislamiento en el que la Constituyente acabaría de sumirla. Las FARC y quizás una parte del ELN buscan, al menos en lo inmediato, conquistar un lugar en la Constituyente. Si lo obtienen, su ofensiva indiscriminada estaría quitándole aceptación a sus delegados y propuestas.

El bipartidismo clientelista, la concepción deformada la seguridad y la violencia guerrillera forman un círculo de causalidad recíproca cuyo nudo asfixia al país. La Asamblea Nacional Constituyente tiene la tarea de sentar los fundamentos jurídicos de la paz posible.

## 2. LA EVOLUCION DE LA INICIATIVA DE LA CONSTITUYENTE

La historia de la Asamblea Constituyente pone de manifiesto la pugna bizantina entre las tres

ramas del poder, otra expresión más de la descomposición del régimen.

La propuesta de rehacer la Constitución es antigua. Ya en 1953, las "autodefensas campesinas", más tarde FARC, habían solicitado del gobierno la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente<sup>10</sup>. La idea fue recogida mucho después, durante el gobierno de Betancur, por el EPL y por otras organizaciones de izquierda. El M-19 puso como condición de la tregua la realización de un etéreo Diálogo Nacional e hizo todos los esfuerzos por implicar en la iniciativa a la clase política, pero no le fue posible. El Diálogo se puso en marcha a comienzos de 1985, cuando ya languidecía el proceso de paz, y feneció con él.

Las administraciones liberales de López, Turbay y Barco propusieron llevar a cabo sendas reformas constitucionales, pero la iniciativa tropezó siempre con la oposición de la Corte Suprema de Justicia. En 1977, el presidente López Michelsen (1974-1978) propuso la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La "pequeña Constituyente" estaba dirigida a "defender el sistema bipartidista, suministrándole a los partidos temas de la actualidad"<sup>11</sup>. La composición de la Asamblea buscaba la paridad bipartidista<sup>12</sup>. López fue explícito en rechazar la representación de la oposición, con el argumento de que esta combatía la iniciativa. La reforma se proponía fortalecer la administración de justicia frente a la acción guerrillera, y reformar la administración departamental y municipal para encauzar los frecuentes paros cívicos. En mayo de 1978, la Corte declaró inconstitucional su convocatoria.

Durante la siguiente administración, en 1979, el Congreso expidió, por iniciativa del presidente Turbay (1978-1982), un acto legislativo que modificaba la administración de justicia, el Congreso, el ministerio de gobierno y la competencia de la Corte Suprema de Justicia para juzgar sobre los actos legislativos del Congreso. En

<sup>10</sup> Más exactamente, la solicitud fue formulada por las Fuerzas Guerrilleras del Sur del Tolima, como condición para su desmovilización. Véase el Memorandum sobre condiciones de desmovilización de las Fuerzas Guerrilleras del Sur del Tolima al Gobierno, Calarma, septiembre 30 de 1953. Documento citado por Eduardo Pizarro, *Los Orígenes del Movimiento armado comunista en Colombia, 1949-1966*, Universidad Nacional, trabajo inédito, P. 72.

<sup>11</sup> *El Tiempo*, Bogotá, marzo 12 de 1976.

<sup>12</sup> Así lo reconoció el entonces ministro de gobierno, Cornelio Reyes. Véase Apolinar Díaz, *De la Constituyente y otros temas*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1977, p. 125.

noviembre de 1981, la Corte rechazó el intento. El Congreso insistió una vez más, pero su propuesta fue deshechada de nuevo por la Corte en mayo de 1982.

Betancur (1982-1986) recurrió al Congreso para introducir reformas legales de contenido social en el contexto de las negociaciones con las guerrillas. También estas fueron rechazadas, ahora por los parlamentarios. Ya casi al final de su mandato, y gracias a la experiencia parlamentaria del entonces ministro de gobierno, el Congreso aprobó la reforma municipal que introducía una cierta descentralización y disponía, además, la elección popular de alcaldes.

Durante el gobierno de Barco y al comienzo de la administración Gaviria, se multiplicaron los forcejeos entre las distintas ramas del poder. A finales de 1987, dos ministros<sup>13</sup> propusieron aprovechar las elecciones parlamentarias de marzo de 1988 para realizar un plebiscito que suprimiera el famoso artículo 13 del anterior plebiscito de 1957, en el que la Corte venía apoyando sus fallos<sup>14</sup>. El debate culminó, a comienzos de 1988, en un acuerdo político firmado por los dos partidos tradicionales. Sin embargo, el acuerdo fue también anulado por un consejero de Estado. Barco propuso, entonces, al Congreso, un proyecto de reforma de ciento ochenta artículos sobre todos los temas de la Carta fundamental. Cuando ya el texto estaba listo para su aprobación, algunos congresistas le incorporaron el controvertido tema de la no-extradición de nacionales. El presidente, comprometido en la guerra contra los traficantes, retiró el proyecto.

Ante el bloqueo del régimen, algunos núcleos estudiantiles de Bogotá comenzaron a agitar la idea de un plebiscito en favor de una Asamblea Nacional Constituyente. Pronto recibieron el apoyo de sus colegas en todo el país y el respaldo de algunos medios de comunicación. De este modo, lograron que, el 11 de marzo de 1990, junto con la elección de alcaldes, diputados, concejales y congresistas, los votantes incluyeran una

séptima papeleta a favor de una Asamblea Constituyente. La votación fue masiva.

Los presidentes Barco y Gaviria acogieron el mandato ciudadano, pero intentaron recortarle sus alcances. Barco dispuso que, a la tarjeta de las elecciones presidenciales de mayo, se le adicionara una consulta oficial sobre la conveniencia de convocar a una Asamblea, ya no constituyente sino "constitucional", encargada solamente de "reformular" la Carta fundamental<sup>15</sup>. La expresión "constitucional" recortaba la soberanía de la Asamblea "Constituyente" y la reducía a un foro encargado de introducir reformas al estatuto ya existente dentro de un temario determinado por el gobierno. El 96.91% de los votantes contestó afirmativamente. Sin advertirlo, los colombianos aprobaron una Asamblea meramente "constitucional".

Apenas posesionado de su cargo, en agosto de 1990, el presidente Gaviria firmó un acuerdo con las fuerzas presentes en el gobierno, entre las que se contaba la Alianza Democrática M-19. Se aceptaba así el alcance meramente constitucional de la Asamblea y se le fijaba un temario de diez puntos. Pero, de nuevo, al final del proceso, la Corte volvió a declarar inconstitucional el proyecto. Gaviria aprovechó entonces la inconformidad nacional para lanzar una intensa campaña publicitaria destinada a enfrentar al país con la Corte. Los magistrados le salieron adelante al presidente: declararon exequible la Asamblea pero le restituyeron el carácter de Constituyente y rechazaron toda limitación de su soberanía. La disputa interna entre las ramas del poder terminó, pues, favoreciendo la fórmula propugnada años atrás por la izquierda y relanzada por el plebiscito espontáneo de 1990.

### 3. LA CONSTITUYENTE, ¿PREFIGURACION DE UN NUEVO REGIMEN POLITICO?

El plebiscito en favor de la Constituyente fue un voto en contra de la clase política y en favor de un régimen distinto al monopolio bipartidista.

13 Fernando Cepeda Ulloa y el actual presidente, César Gaviria.

14 El artículo 218 de la Constitución prescribe que sólo el Congreso puede modificar la Carta fundamental. La disposición había sido refrendada por el artículo 13 del plebiscito de 1957, que prohibía, además, todo nuevo recurso al plebiscito.

15 Decreto No. 927 del 3 de mayo de 1990.

Los resultados de las elecciones para la Asamblea y su mismo desarrollo podrían estar prefigurando algunas de sus líneas.

Las elecciones se realizaron el 9 de diciembre de 1990. La abstención alcanzó el 75.34% del electorado potencial. Las explicaciones son diversas: acumulación de elecciones en un período breve, insuficiente información del electorado, confusión de los electores con la proliferación de listas, etc. Pero, sobre todo, hay que tener en cuenta que la Constituyente no ofrecía puestos ni dinero a las clientelas del sistema político. Más bien se trataba de un voto en su contra. Votó, pues, en su mayoría, la población más consciente de sus derechos y deberes ciudadanos. No muchos, por cierto, lo que podría estar mostrando la débil base ciudadana de una democracia participante en Colombia. Los liberales obtuvieron el 29.34% de los votos, mientras la Alianza Democrática M-19 conquistó el 27.31%. Alvaro Gómez y su Movimiento de Salvación Nacional lograron el 15.96%, y los independientes, el 11.76%. Por primera vez en la historia, resultaron electos dos representantes indígenas y dos pastores evangélicos. De los setenta y dos delegados, sólo cuatro son mujeres.

El M-19 fue, sin duda, el fenómeno más importante de las elecciones para la Constituyente. Obtuvo el primer lugar en nueve departamentos. Su éxito tiene causas diversas, algunas de ellas volátiles: fuera de la habilidad que ha demostrado su dirigente, Antonio Navarro, el Movimiento canalizó la protesta contra la clase política tradicional. Y no pocos votaron por la ratificación de la paz, más que por el Movimiento mismo. Por eso, si aspira a convertirse en reto para el régimen, la Alianza Democrática M-19 debe convertir su triunfo electoral en fenómeno político duradero. La tarea no es fácil, sobre todo con el ingreso a la arena política de nuevas organizaciones guerrilleras, como el EPL (hoy denominado Esperanza, Paz y Libertad), mucho más numeroso que el M-19. No es seguro que ambas organizaciones coincidan en sus concepciones y compartan sus ambiciones de poder.

La mayor amenaza para el bipartidismo no proviene de fuera sino de dentro. Liberales y con-

servadores se encuentran divididos. El triunfo numérico del Partido Liberal es aparente. Entre sus delegados no existe unidad de criterio, ni siquiera con el propio gobierno. De hecho, se presentaron en listas separadas y ni aún ahora, en plena Asamblea, han logrado actuar conjuntamente. Para remediar el caos, el partido nombró a López Michelsen como su nuevo director. Pero en su elección no se logró la unanimidad. La situación del Partido Conservador no es distinta. Se encuentra dividido en dos facciones irreconciliables. La pugna entre Alvaro Gómez, jefe del Movimiento de Salvación Nacional, y Misael Pastrana, director del Partido Social Conservador, ha conducido a la separación de otros dirigentes, como el ex-candidato presidencial Lloreda. El monopolio bipartidista amenaza, pues, con derrotarse a sí mismo.

Los debates iniciales acerca de la presidencia de la asamblea general y de las cinco comisiones fue una respetuosa batalla entre las distintas fuerzas políticas. El Partido Liberal, apoyado por el Social Conservatismo, deseaba un sólo presidente que dirigiera la Asamblea durante los cinco meses de su duración. El bipartidismo trataba de conservar así el control del foro. El M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, en cambio, en curiosa alianza, abogaban por una presidencia rotativa entre las fuerzas representadas. Finalmente, se llegó a una fórmula de consenso. Se nombró un triunvirato permanente en el que quedaron representadas las tres fuerzas con mayor votación: el Partido Liberal, la Alianza Democrática M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional. El bipartidismo quedó así en minoría. Con el propósito de influir en la Asamblea, el gobierno presentó un proyecto de reforma que sirviera de pauta para los debates, pero hasta el momento los delegados no le han prestado atención.

El desarrollo de la Asamblea está prefigurando, quizás, el nuevo régimen político, pero su perfil es todavía incierto. Para contrarrestar el frustrado intento de la alianza entre los liberales y el Partido Social Conservador, se ha producido la aproximación entre Antonio Navarro, dirigente del M-19, y Alvaro Gómez, cabeza del Movimiento de Salvación Nacional. La convergencia entre la supuesta derecha y la presunta oposición radical es, desde luego, más utilitaria

que ideológica. A los dos jefes políticos podría interesarles más la consolidación de sus respectivos movimientos que la Constituyente misma.

Desde la segunda semana de labores, Navarro se lanzó al ruedo. Propuso convocar a nuevas elecciones parlamentarias, una vez concluida la Asamblea Constituyente. Su propuesta recibió el respaldo sinuoso de Alvaro Gómez. En realidad, el plebiscito nacional en favor de una nueva Constitución fue un voto contra la clase política, cuyo escenario privilegiado es el Congreso. La propuesta de Navarro interpreta el hecho y prepara el porvenir. Una elección parlamentaria después de la Asamblea podría barrer al Partido Social Conservador, atomizar aún más al Partido Liberal, y darle la oportunidad al M-19 y al Movimiento de Salvación Nacional de consolidarse como hecho político. En la Constituyente libra un combate agónico el bipartidismo colombiano, que podría verse acosado por dos movimientos sin ideología clara, en principio opuestos, pero ante todo pragmáticos.

La nueva Constitución podría profundizar el aislamiento político de las dos guerrillas restantes, si no entran a participar en ella a última hora, pero no podrá darle solución duradera al conflicto con el narcotráfico. Por ahora, la visita

realizada por Gaviria a Bush, parece haber tranquilizado al presidente norteamericano acerca de la política antidroga del gobierno colombiano. Pero el diferendo con Washington sigue muy pendiente. Por otra parte, la Asamblea no parece preparada para debatir uno de los problemas centrales de la paz en Colombia: la noción actual de seguridad interna y el papel de las fuerzas armadas en este campo. Queda esperar, entonces, que se afirme la paz con las guerrillas ya reincorporadas a la vida civil, que se consoliden como nuevas fuerzas políticas y que se pueda romper el monopolio bipartidista, sin nuevas interferencias de la extrema derecha. En ese caso, el régimen impuesto por el Frente Nacional habría terminado.

Con todo, escapa a la Constituyente otro factor de descomposición nacional, mucho más de fondo. Mientras comienzan a abrirse las compuertas de la participación política, el gobierno impulsa un modelo económico neoliberal más excluyente que ninguno de los anteriores. Es posible que la política del gobierno constituya, en líneas generales, la única opción disponible para Colombia en el actual contexto nacional e internacional, pero ello no disminuye en nada la gravedad de la contradicción en curso.