

# REFORMAS INSTITUCIONALES Y CRISIS SOCIAL

Edmundo López Gómez  
Pablo J. Cáceres  
Armando Novoa

El primer año de gobierno de César Gaviria le ha dado al país orientaciones que alteran, sin duda, su fisonomía institucional. Ha habido cambios importantes en los principios constitucionales, en la normatividad jurídica, en la dinámica de los partidos y de su representación política, en los derroteros económicos para configurar un nuevo esquema de desarrollo. No obstante, existen dudas sobre la efectividad real que todas esas reformas puedan tener en la persistente crisis social que afecta al país. **Análisis Político** consultó tales inquietudes con tres personas vinculadas, por distintas razones, al actual proceso de reforma: **Edmundo López Gómez**, senador de la República, **Pablo J. Cáceres**, presidente de la Corte Suprema de Justicia y **Armando Novoa**, presidente de la Comisión Especial Legislativa.

**Análisis Político:** El país está viviendo un momento que podría llamarse de transición, si se tiene en cuenta el comportamiento y confluencia de ciertos fenómenos. La reforma constitucional, los diálogos de paz, la nueva estrategia judicial para el narcoterrorismo, los pasos iniciales de la apertura económica y la conformación de un nuevo espectro político partidario, son todos ellos aspectos de un nuevo horizonte, una nueva perspectiva sobre la Colombia del mañana. Sin embargo, no hay mucha seguridad en la gente sobre si esta transición es una puerta real de salida a la crisis... ¿usted qué opina al respecto?

**Edmundo López Gómez:** Creo que los sociólogos deben analizar con alguna profundidad un fenómeno que se agrega a los sociales y económicos que se han diagnosticado ya suficientemente: el del conformismo de los colombianos ante trasgresiones del orden jurídico, del Estado de Derecho... Como político me ha conmovido la indiferencia colectiva ante la disolución del actual Congreso de la República. Ese hecho no tuvo eco en la conciencia nacional

—ni siquiera en la opinión ilustrada— cuando el receso democrático de la función legislativa es algo más que un pleito de investiduras relacionado con los comportamientos de los miembros del Congreso. Este último aspecto ha primado sobre aquel y creo que ese enfoque equivocado ha podido ejercer alguna influencia en la escasa trascendencia del hecho. Podríamos estar frente a un fenómeno de **subcultura política** que no ha sido adecuadamente detectado, lo cual explicaría que en Colombia puedan presentarse otras trasgresiones al Estado de Derecho democrático, sin que se provoque un movimiento de reacción para mantener la legitimidad de las instituciones. Si no se identifica ese preocupante grado de subdesarrollo político, la salida de la crisis va a ser más difícil de lo que se cree. Si mi denuncia es real habría que comenzar con ese análisis... Pienso que hace falta tomar conciencia de esa subcultura política y proceder a cambiar los esquemas de funcionamiento de nuestras instituciones, comenzando con la de los partidos políticos. **Será necesario democratizarlos internamente.** Esta propuesta, desgraciadamente, se frus-

tró en la Asamblea Constituyente, con lo cual se perdió una oportunidad histórica excepcional para instaurar esa reforma.

En efecto, si el objetivo de los partidos es acceder o llegar al poder, éstos deben estar estructurados en forma democrática. Kelsen hizo esa observación, claro, dentro del esquema de la democracia, hace muchos años. Y pese a que esa propuesta la hicimos algunos parlamentarios desde el año de 1959, no ha sido posible implantarla en Colombia. Con esa iniciativa se persigue que los militantes de los partidos practiquen la democracia, se compenetren en ella realmente. Porque movilizar las gentes a las elecciones generales o a las locales no es crear una cultura política en Colombia, si esa movilización está desprovista de conciencia democrática. Y esta conciencia solo se forma si se hace participar al adherente de los partidos en su vida interna tanto en la elección de sus cuadros como en la discusión y adopción de los programas. Eso no se da en Colombia. De ahí los movimientos oscilantes de las masas...

Yo, por ejemplo, he sentido el frío de la insolidaridad de mi partido ante el grave fenómeno de la disolución del Congreso, y tal vez se ha creído que me ocupé en defender privilegios o vicios, cuando la iniciativa de la pérdida de la investidura y de la revocatoria del mandato individual de los Congresistas la presenté en el Congreso Ideológico de Ibagué hace varios años para reprimir la indignidad parlamentaria... Lo que he defendido yo es la Institución, el Estado de Derecho y aunque esta defensa hace parte de la tradición jurídica del liberalismo colombiano y universal, en este reciente episodio no hubo un comportamiento consecuente en el nuestro —ni siquiera de sus jerarquías— contra este hecho desestabilizador de nuestra democracia.

Por ello, no veo clara las perspectivas democráticas de la Colombia del mañana, si no se ataca ese fenómeno de la subcultura política. Los sociólogos han hablado demasiado del subdesarrollo social y económico del país, pero han descuidado el de la formación política del hombre colombiano.

**Pablo J. Cáceres:** Recientemente los medios de comunicación han clasificado a quienes opinan sobre este proceso en optimistas y pesimistas, pasando algunos por una curiosa gama de acti-

tudes como “moderados optimistas” o “regularmente pesimistas”. Existe en esta calificación un sentido nominalista y formal para el análisis de una situación que, en términos de los medios y de ciertos políticos, abre una ventana de esperanza y, por supuesto, corona con el éxito las gestiones de los gobernantes y políticos que la ofrecieron al pueblo como salida a la crisis.

La adopción de constituciones o la expedición de reformas constitucionales de importancia han sido productos de procesos políticos conflictivos y conclusión de ellos. Las grandes reformas fueron las soluciones que las fuerzas políticas predominantes que salieron victoriosas en la contradicción, impusieron. Esta situación de privilegio les permitió, al mismo tiempo, imprimir una filosofía política, acertada o no, en la elaboración del documento constitucional, dando lugar a que el derecho fundamental allí acogido sea coherente y ocupe con tal virtud su lugar en la conformación de las relaciones sociales. Las constituciones se tornan, entonces, en unos testigos del proceso histórico que, además, contienen unos hechos cumplidos y un programa futurista sobre la organización social. En nuestro caso la reforma constitucional no se produce como culminación del conflicto sino que aparece con visos de “tratado de paz” en el intermedio del proceso. Quienes agenciaron su promoción y expedición, conciliaron varios intereses. El oficial, por ejemplo, que le dio una especie de continuidad jurídico-institucional con el sistema que pretendía reformar. Esa ausencia de ruptura institucional, para beneficio de la imagen democrática oficial, se une a la necesidad de legitimación de los partidos que vieron en la coyuntura de la Asamblea la posibilidad de redimirse del pecado clientelista y dar una nueva personalidad democrática y legítima a su tradicional representación.

También el hecho de algunos grupos guerrilleros, que de todas maneras habían recibido fuertes golpes por parte de las Fuerzas Armadas y habían sido sometidos, como los partidos, a un permanente juicio de legitimidad por parte de la opinión toda, solicitaron, dentro de los acuerdos con el Gobierno, la realización de una reforma por un cuerpo, distinto al Congreso, dentro de la cual pudieran ser protagonistas, pues era esta la vía más expedita para

abandonar la decadente violencia y optar por planteamientos democráticos de participación en el ejercicio del poder público.

Pero ninguna de esas fuerzas resultó triunfante y con poderes absolutos. De ahí que las distintas alianzas, los inexplicables acuerdos transitorios entre los más distantes grupos, impusieron una variedad de reglas fundamentales de difícil comprensión dentro de la dogmática constitucional y de cierto futuro en el campo concreto de la aplicación del derecho.

¿Esta reforma así expuesta puede ser una solución a la crisis? No parece plantearse como tal, porque si bien en ella quedaron incluidos, con los ya citados, los intereses concretos que combatían la extradición y otros mecanismos de represión del narcotráfico, lo cierto es que en el proceso transformador no actuaron otras fuerzas de choque que han puesto en real peligro a la sociedad y su estructura institucional. La pregunta que se impone en este momento es otra: ante un nuevo acuerdo pragmático de paz con cada interés, grupo, fuerza, guerrilla, etc., que sea convenido en el futuro, ¿será necesaria otra reforma de similares contornos, con los mismos instrumentos jurídicos y con los mismos agentes?

**Armando Novoa:** En efecto, Colombia atraviesa un período de transición que tiene una cobertura sobre distintas facetas de la vida nacional: la política, la economía, la paz, el problema del narcotráfico y sus secuelas, etc.

Sin embargo, el aspecto más dinámico de este proceso se concentra en lo que podríamos denominar la "transición política". La Asamblea Nacional Constituyente, los acontecimientos que dieron lugar a ella y los que seguramente le seguirán, están produciendo un desbloqueo en el sistema político. La nueva Constitución de 1991 vino a marcar una especie de ruptura institucional con el modelo frentenacionalista de bipartidismo excluyente fundado en la hegemonía del clientelismo político. La nueva institucionalidad nos aproxima hacia la posibilidad de un país con democracia política. Si se quiere estamos en un tránsito entre una república señorial, como la denominaba Antonio García, hacia la modernidad política.

En ese sentido nuestro proceso es parte de una tendencia universal hacia el rescate de la democracia. Igual en los países de Europa Oriental que en los del Cono Sur, existe una dinámica en favor del respeto por el sufragio universal, directo y secreto, de la división de los poderes, del respeto por los derechos humanos...

Pero por supuesto, nuestra transición tiene ciertas peculiaridades que la hacen distinta de todas las demás. En cierta manera se trata de un proceso lleno de altibajos, justamente por la forma como se han producido los nuevos acontecimientos. La Constituyente y la expedición de la nueva carta fundamental no fueron producto de una revolución triunfante, a la manera nicaragüense, ni tampoco de un proceso controlado desde arriba, como se ha producido en algunos países de América Latina. Se trata más bien de la conjugación de varios factores en los cuales la protesta contra el orden político ha tenido un carácter "semi-institucional". Prueba de ello es que se utilizaron las urnas para desconocer el artículo 218 de la Constitución anterior. Los factores principales del cambio político son aún un intangible político, es decir, un hecho predominante de opinión. Las clientelas políticas no han sido completamente derrotadas, ni los factores de la violencia desactivados en forma integral. Por momentos, esta situación pareciera colocarnos ante lo que podríamos llamar una "transición incierta".

Pero, retomando su pregunta, este proceso de transición puede ser efectivamente "una puerta real de salida a la crisis" sólo a condición de que en el escenario posconstituyente se consoliden los factores que forzaron el desbloqueo de la política. Se ha ganado un nuevo marco institucional, el bipartidismo parece herido de muerte, pero la consolidación de todo este proceso depende en gran medida de que los actores del cambio logren consolidar su presencia en el escenario nacional.

**Análisis Político:** Los diagnósticos sobre los problemas del país abundan, las recomendaciones no son escasas. El meollo del asunto está más bien en la necesidad de una efectiva voluntad política que opere en los distintos frentes de cambio. Pero hay dudas sobre eso. Hay

escepticismo sobre la voluntad política de la guerrilla para hacer la paz, del gobierno para instrumentar un plan de desarrollo que active de verdad la potencia económica y social del país, del Congreso para hacer de la representación política un motor de la democracia...

**Edmundo López Gómez:** Para que haya voluntad política de cambio en los detentadores del poder, es preciso que el pueblo esté capacitado para escoger a quienes van a ejercer el gobierno y llevar su representación en las Corporaciones públicas. Y volvemos a nuestro inicial planteamiento: la subcultura política conduce a equivocaciones mayúsculas, algunas veces irreversibles. Le doy un ejemplo: En Colombia no entendieron el planteamiento de que solo en los regímenes parlamentarios puede ocurrir la disolución de los congresos y jamás en los presidencialistas, como el nuestro. Porque la disolución es un derecho en aquellos... y ese principio no fue asimilado por el pueblo. No estaba capacitado para entenderlo.

Ni en la propia Asamblea se deliberó conscientemente sobre el tema, lo cual puede considerarse como una omisión para abrirle paso al acto de la anticipación de las elecciones del Congreso.

Ahora el país está viviendo una época teatral, donde los protagonistas políticos maquillan sus ideas para salir a la escena. En el caso de Navarro, es patente este hecho. Formado para la revolución, este hábil estratega —que no estadista— se está aprovechando precisamente de la subcultura política del pueblo colombiano para proyectar una imagen que no es la auténtica. Y de las propias canteras liberales y conservadoras, está formando sus clientelas pacíficas hasta darle un zarpazo al poder.

No será suficiente, entonces, que se haga la paz con la guerrilla, ni que el gobierno tenga la voluntad política de hacerla. Se mantendrían, a pesar de eso logro coyuntural, las bases de la incultura política que es lo que hace que nuestra democracia sea una estructura frágil.

Por ello, cuando se habla que es necesario activar la potencialidad económica y social del país, si no se incluye en un plan de desarrollo la

capacitación política del pueblo colombiano, éste no va a incorporarse realmente a la transformación, al cambio.

Para sintetizar, **yo no entiendo que haya voluntad política si ésta no es racional**, y para que lo sea hay que elevar el nivel de cultura de nuestro pueblo.

**Pablo J. Cáceres:** Una experiencia muy concreta acaba de vivir el país. Los cuerpos reformadores como la Asamblea, que tenía la misma competencia adscrita al Congreso para reformar la Constitución, adquieren por el objetivo impacto de los hechos electorales y por su alta capacidad, una dinámica propia que escapa a los mecanismos políticos de los partidos. El afán de sus miembros de convertirse en líderes de oportunidad con aspiraciones de un inmenso porvenir, el protagonismo en el interior de las colectividades y la urgencia de poseer un electorado o de prorrogar, de cualquier manera, ese poder que temporalmente se les confirió y que los hizo transfigurarse en omnipotentes y omnipresentes, los acuerdos coyunturales de conveniencia para institucionalizar planteamientos o soluciones particulares, las propuestas de evidente interés privado en negocios o asuntos que por otras vías no tienen solución y, en fin, todo eso que vimos a lo largo de este primer semestre del año de 1991, ¿podrá repetirse tranquilamente como si se tratara del algo normal en el acontecer democrático?

Es obvio que una respuesta debe esperar a que la tranquilidad retorne al espíritu de los colombianos, congestionado y aturdido por las trompetas de un triunfalismo que casi todos reclaman.

**Armando Novoa:** La Asamblea Nacional Constituyente creó a su alrededor lo que podríamos denominar un verdadero **propósito nacional**. Liberales y conservadores, exguerrilleros y representantes de las minorías étnicas, sindicalistas y empresarios se identificaron en el propósito de dotar a la nación en una nueva carta de navegación. Este proceso, sin embargo, produjo como reacción contraria, una reiteración política en favor del statu quo anterior. Algunos sectores atacaron el proceso de la renovación democrática y aunque por la dinámica de los hechos ter-

minaron plegándose al cambio, siguen siendo sus enemigos agazapados. El factor que puede configurar esa efectiva voluntad política es la defensa del nuevo orden institucional y su continuidad legislativa.

**La voluntad política depende de una relación de fuerzas entre los distintos actores. Lo deseable es que todo este proceso de transición hacia la aplicación efectiva de la nueva institucionalidad tenga como telón de fondo un equilibrio político similar al que se produjo en la Asamblea Constituyente, es decir, de que el nuevo mapa de la política se consolide y pueda dar lugar al surgimiento de nuevas fuerzas y realinamientos.**

En el escenario posconstituyente, los temas económicos y sociales seguramente van a adquirir una nueva dimensión. La apertura económica, la reconversión industrial, la articulación de nuestro aparato productivo a las nuevas tendencias de la "globalización", etc. son elementos fundamentales de esta agenda. Ahora lo que se impone no es solamente la consolidación de la renovación política sino también el diseño de un Pacto Económico y Social de amplio espectro que permita crear una voluntad política nacional en torno al desarrollo económico y social del país. Y, por supuesto, el tema de la paz, obliga a que este sujeto colectivo y multipartidista en favor de la solución política al conflicto armado logre un arraigo mayor, para convertirse en un instrumento mayor de presión en favor de la convivencia pacífica.

**Análisis Político:** Estamos de acuerdo en que este país hay que cambiarlo y en que hay posibilidades de hacerlo. Cada uno de ustedes representa una fuerza, un interés específico: la rama jurisdiccional, el legislativo, la nueva Constitución, la guerrilla. Pues bien, desde su particular perspectiva ¿qué propuesta concreta, muy concreta, puede hacerle al país para contribuir a la solución de sus crisis?

**Edmundo López Gómez:** Como legislador, mi sugerencia concreta para comenzar a salir de la crisis es la que he planteado en las anteriores respuestas. Pero en este campo de la legislación, acaba de ocurrir algo frustrante. En la Asamblea se aprobó la norma de que al Senado

de la República puedan ir los impreparados, cuando en ella solo se exige una determinada edad. Yo que he sido congresista durante 26 años, sé que el oficio de hacer las leyes es difícil. Por eso el sabio Maestro Darío Echandía defendía en la cátedra la carrera parlamentaria.

Si he considerado como negativo el aspecto del subdesarrollo político del hombre colombiano, la democracia de participación no se fortalecerá con legisladores que no estén suficientemente capacitados para que el Congreso de Colombia contribuya eficientemente a la solución de la crisis.

Al Congreso anterior se le mantuvo marginado de la planeación nacional, pero dotada la institución legislativa de mayor capacidad de intervención, según la nueva reforma constitucional, puede encontrar un escollo en su propia integración para cumplir esta trascendental misión.

**Insisto, desde mi perspectiva el problema que hay que superar es el de la subcultura política.**

**Armando Novoa:** En este proceso de transición la Comisión Especial Legislativa, creada por la Asamblea Nacional Constituyente, tiene varias funciones entre ellas las de improbar los decretos de estado de sitio que el gobierno someta a su consideración para convertirlos en legislación permanente, estudiar y aprobar las normas operativas de la administración de justicia según el nuevo ordenamiento constitucional, presentar proyectos de ley para la discusión de la Comisión, etc.

El interés de la Alianza Democrática M-19 en este escenario es el de potenciar la carta de derechos que consagró la nueva Constitución, reglamentar las formas de participación, actualizar las normas de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, fortalecer las nuevas modalidades de la economía solidaria, etc.

En ese orden de ideas, vamos a presentar a la consideración de la Comisión Legislativa proyectos orientados a garantizar la vigencia de los derechos, como la Acción de Tutela, y la reglamentación del papel del defensor del Pueblo.



Hoyos 88