
COLOMBIA: ¿HACIA UNA SALIDA DEMOCRÁTICA A LA CRISIS NACIONAL?*

Eduardo Pizarro**

En Colombia, como en el resto de América Latina y Europa del Este, "tiene lugar un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia una economía de mercado"¹. Se trata, como lo afirma Norbert Lechner, de una "relación problemática", no sólo por las dificultades económicas y las precariedades institucionales que aún subsisten a lo largo del continente, sino por la ausencia de consenso sobre la compatibilidad que pueda existir entre la consolidación de los nuevos procesos democráticos y los modelos neoliberales².

Esta inquietud es particularmente pertinente si consideramos los grandes costos sociales, al menos a corto plazo, que ha tenido en América Latina la implantación de programas de ajuste y de apertura económica. Estos fueron realizados, inicialmente, bajo gobiernos autoritarios en Chile a partir de 1973, en Uruguay desde 1974 y en Argentina a partir de 1976³. El reto de Colombia, como el de otros países de América Latina que están afrontando desafíos similares, es

el de llevar a cabo una política económica que tiene rasgos semejantes a las experiencias del Cono Sur, pero ya no en un contexto de eliminación o restricción de las principales libertades públicas, sino, por el contrario, en un marco democrático. Las protestas ciudadanas que se han sucedido en países como Argentina, Brasil, Venezuela y República Dominicana, son una evidencia de las tensiones sociales que generan estas políticas y de su potencial desestabilizador para el orden político.

La década de los años noventa se presenta, pues, como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de América Latina en su conjunto.

El objeto de estas páginas es el de proponer una reflexión sobre las características que asume en Colombia este doble cambio; cambio que tiene probablemente mayores obstáculos que en otros países, debido a que tiene como escenario de fondo la continuación de la gue-

* Este ensayo fue posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL) y fue presentado como ponencia en el XVII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Los Angeles, septiembre de 1992.

** Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1 Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", en Documento de trabajo. FLACSO-Programa Chile No. 19, Santiago de Chile, marzo de 1992, p. 1. Más adelante precisaremos que en Colombia el cambio político tiene relación más con un proceso de democratización, que con una transición de régimen propiamente dicha. No obstante, la literatura sobre este problema hace referencia y es pertinente para uno u otro proceso.

2 Norbert Klöten, "La democracia y la economía de mercado", en Contribuciones para el Debate No. 3, CIEDLA, Buenos Aires, 1991. En el mismo sentido, Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl concluyen en su estudio "What Democracy Is and Is Not" (Journal of Democracy, V. 2, No. 3, verano de 1991) que "en suma, las nociones de libertad económica que son promovidas actualmente por los modelos económicos neoliberales no son sinónimo de libertad política, y pueden incluso impedirla" (p. 87).

3 Alejandro Foxley, Experiencias neoliberales en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

rra interna, el tráfico de drogas y los altos niveles de criminalidad urbana y rural.

I. LA CRISIS COLOMBIANA

Colombia se encontró entre 1989 y 1990 al "filo del caos"⁴, en el umbral de una crisis de gobernabilidad de su sistema político. A la superposición de múltiples violencias se añadió un derrumbe parcial del precario Estado colombiano que lo colocó virtualmente en un estado de postración. Dos años más tarde, en 1991, se vivía en el país un clima distinto, similar al que se vivió en 1958 tras la agobiadora experiencia de la Violencia y los regímenes militares. ¿Cómo pudo el país pasar en tan corto lapso de una percepción de catástrofe inminente a otra de mayor confianza en el futuro?

Ernesto Yepes, en un seminario convocado por el CEPEI en Lima en 1988, produjo hilaridad entre los asistentes cuando afirmó que "El Perú vive hoy uno de los mejores momentos de su historia. Y al decir esto, no pretendo soslayar el hecho inocultable de que vivimos una crisis profunda. Pero esta crisis no es la primera que el Perú conoce ni tampoco será la última. Lo notable es que ella esta vez se plantee en nuevos términos, demandando nuevos tipos de exigencias y presionando formas inéditas de solución"⁵.

Creo que en Colombia se produjo un sentimiento similar. Al colocarse el país al borde de un caos generalizado, desde distintos sectores sociales y políticos surgieron iniciativas y voluntades que permitieron darle un nuevo rumbo a la nación.

La aguda crisis que se vivió a fines de la década de los años ochenta (y cuyas secuelas toda-

vía subsisten) no era el producto sólo de factores conyunturales, tales como la emergencia del narcoterrorismo o el fortalecimiento de los grupos guerrilleros, sino que tenía raíces estructurales. En efecto, con una distancia de tan sólo cuarenta años, Colombia sufrió dos colapsos parciales de su precario Estado, en 1952 y 1953, y entre 1989 y 1990.

En general, podríamos sintetizar en tres grandes corrientes las perspectivas que se han utilizado para explicar los niveles de violencia y conflictividad que ha vivido el país en estas últimas décadas.

Diversos autores, tales como Daniel Pécaut⁶ y el equipo de estudios sobre la violencia del CINEP⁷, han colocado el acento en la precariedad del Estado. La existencia de un Estado en construcción, la fragmentación del poder político, la débil legitimidad de las instituciones, el proceso de formación nacional inconclusa, los desequilibrios regionales y sociales, etc., estarían en la raíz de las violencias que hemos venido soportando.

Otros autores han colocado el acento en el desfase que se produjo en el país entre un acelerado proceso de modernización económica y social a partir de los años veinte (urbanización, escolaridad, cambios en la composición socioeconómica, etc.), y una ausencia simultánea de modernización política. De esta manera, los nuevos actores sociales y los nuevos intereses no encontraban canales aptos e institucionales para su participación⁸.

Finalmente, otros analistas han privilegiado en sus estudios el carácter excluyente que ha caracterizado históricamente el sistema político colombiano, como una de las fuentes principales de la violencia contemporánea en el país⁹, tanto

4 Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores -IEPRI, 1990.

5 Ernesto Yepes, "De Pizarro a Fujimori", en *Debate*, Lima, 1990.

6 Daniel Pécaut, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC y Siglo XXI Editores, 1987.

7 CINEP, "Conflicto social y violencia en Colombia", en *Análisis* No. 5, Bogotá, abril de 1991.

8 Ricardo Santamaría y Gabriel Silva, *Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura económica*, Bogotá, CEREC, 1984.

9 Eduardo Pizarro, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL, 1989.

la que tuvo lugar en el período de la Violencia, como la que se desarrolló a partir del pacto bipartidista excluyente de 1958. Con respecto a esta última, se afirmaba en el artículo citado que la exclusión constitucional de fuerzas políticas distintas de los partidos tradicionales generó una subcultura política de marginalidad y conspiración en el campo de la izquierda desde los años sesenta. El régimen político que surgió del acuerdo del Frente Nacional permitió superar la violencia bipartidista tradicional, la guerra de religiones generada por las dos subculturas políticas dominantes, la liberal y la conservadora, pero condujo a polarizar el nuevo escenario del conflicto. La temprana militarización del polo de izquierda, la insurgencia crónica y el tratamiento criminalizante de toda modalidad de protesta ciudadana, fueron algunos de sus efectos perversos. De esta manera, se produjo en la sociedad colombiana una ausencia de canales de resolución pacífica de conflictos, que en buena medida ha contribuido a la desinstitucionalización de la protesta ciudadana (paros cívicos, marchas campesinas, guerrilla).

Probablemente en la convergencia de estas tres perspectivas (la precariedad del Estado, la lenta modernización política y el carácter restringido de nuestra democracia) encontramos un panorama interpretativo adecuado de nuestra situación a finales de la década pasada. En efecto, la debilidad del Estado, los escasos mecanismos de participación ciudadana y la ausencia de canales institucionales de resolución de conflictos, dieron lugar a un sistema estatal y político extremadamente frágil, que en determinadas coyunturas echa agua por todos los costados. La profunda crisis de los años 1989 y 1990 puso al descubierto todas estas insuficiencias, e intentó ser superada mediante el pacto democrático tejido alrededor de la Asamblea Constituyente.

Antes de continuar debemos formular una pregunta fundamental: ¿Es viable la construcción de instituciones democráticas en

nuestros países? Esta pregunta no es fortuita si recordamos que en América Latina "el patrón de cambios cíclicos de democracia a autoritarismo y de nuevo a la democracia ha sido regular y recurrente"¹⁰. Howard Wiarda hace énfasis en el carácter precario de nuestros sistemas democráticos inmersos en un cúmulo de problemas: subdesarrollo económico, pronunciadas diferencias de clase, instituciones políticas débiles, modalidades no democráticas en la cultura política, narcotráfico, instituciones armadas con altas y desafiantes prerrogativas, débiles organizaciones sociales, presiones internacionales y extremismo tanto de derecha como de izquierda. Sin embargo, los enormes cambios ocurridos en las últimas décadas (nivel de ingresos, industrialización, urbanización, escolaridad) llevan a pensar que la actual ola de democratización continental tiene mayor solidez que en el pasado. De ahí la importancia de los estudios sobre la transición.

El interés por los procesos de transición política se puso al orden del día en Europa durante los años setenta, dado que el ingreso de España, Portugal y Grecia al selecto club de las naciones democráticas condujo a una homogeneidad política en todo el occidente europeo. Por otra parte, el resurgimiento de instituciones democráticas en América Latina en los años ochenta, en un clima de profunda crisis económica que dificultaba su plena realización, colocó la problemática de la consolidación y la gobernabilidad democrática como los ejes centrales de la reflexión en todo el área.

Durante varios lustros los estudiosos de los procesos políticos colocaron el acento en las llamadas condiciones para la emergencia de regímenes democráticos. Para unos se trataba del nivel de desarrollo económico (Saymour Martin Lipset, Gabriel Almond, W.W. Rostow), para otros de la configuración de una cultura democrática (Richard Morse) o política (Eric Nordlinger)¹¹. Sin embargo, la experien-

10 Howard Wiarda, "El avance de la democracia en América Latina", en *Ciencia Política* No 26, enero-marzo de 1992, p. 19.

11 Terry Lynn Karl, "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional* No. 3, V. XXXI, enero-marzo de 1991.

cia contemporánea colocó en entredicho la consistencia de estos supuestos requisitos. Así como no existe un antídoto infalible contra una eventual regresión autoritaria en los países occidentales, tampoco existe una fatalidad antidemocrática en las naciones subdesarrolladas¹². Aun cuando los prerrequisitos son indudablemente importantes y no deben ser soslayados, su ausencia o precariedad tampoco debe conducir a la desesperanza. De hecho, en muchas experiencias contemporáneas, los supuestos requisitos han terminado siendo un resultado de regímenes civiles estables, dirigidos por élites fuertes y con un arraigado espíritu negociador como en Costa Rica¹³.

En concordancia con la amplitud o no de la perspectiva histórica utilizada, desde distintos ángulos y especialidades, los estudios contemporáneos sobre el cambio político han privilegiado, sea el enfoque micropolítico (los estudios sobre la transición fundados en el corto plazo), sea el enfoque macropolítico (los análisis de la transición enmarcados en los procesos de largo plazo).

La sustitución de los regímenes autoritarios por nuevos sistemas pluralistas puede, en efecto, ser examinado o bien desde una perspectiva micropolítica que arranca de las condiciones de subsistencia del régimen anterior, de la desaparición parcial o total de las mismas, y tras analizar la estrategia de los actores y los elementos contextuales en que se enmarca, llega al examen de las diversas alternativas de desenlace del proceso. O bien puede estudiarse la transición desde una perspectiva macropolítica que ve en ella el último episodio, por ahora, de un proceso discontinuo de cambio iniciado con el esfuerzo interrumpido y frustrado de democratización de los viejos regímenes liberales¹⁴.

En el presente ensayo nos vamos a limitar al análisis micropolítico¹⁵, tomando en consideración el papel clave que cumplieron determinados actores en la realización de la política de paz y de renovación institucional; a su vez, vamos a mostrar los enormes desafíos que subsisten y que pueden constituir barreras infranqueables para dar paso a la democratización. Nada garantiza el éxito final de este cambio histórico que vive Colombia.

No obstante, para futuras investigaciones sería de gran interés explorar la hipótesis planteada por el investigador argentino Marcelo Cavarozzi, a propósito de la ola de democratización continental. Según este autor, América Latina cerró a finales de los años setenta el ciclo que él denomina de la "matriz Estado-céntrica" iniciado en los años de la gran depresión (1930)¹⁶. Los rasgos económicos de esta matriz fueron la industria sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación moderada. En el terreno sociopolítico, durante estos años se presentó una expansión del espacio de la sociedad civil que ganó en diferenciación y heterogeneidad internas, que vivió la emergencia y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, la modernización y la secularización de los espacios privados (familia, escuela, lugar de trabajo) y el incremento de los niveles de participación. Pero a pesar de ese carácter integrador de los sectores populares y de las nuevas capas emergentes a la acción política y social, el sistema político mantuvo una tensión no resuelta entre autoritarismo y democracia. Además, como rasgos adicionales de esta matriz, en el terreno político se presentaban unos mecanismos no institucionales de resolución de conflictos que tenden-

12 Alain Rouquié (ed.). *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, Paris, Editions A-M. Métalié, 1985.

13 Francis Fukuyama, "El más frío de todos los monstruos fríos", en *Revista Foro* No. 18, septiembre de 1992.

14 Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, p. 6.

15 Para una perspectiva macropolítica con respecto a los avatares del Estado liberal en Colombia, se podrían consultar dos ensayos de Marco Palacios, "El Estado liberal colombiano y la crisis de la civilización en el siglo XIX" y "La democracia en Colombia", contenidos en la obra: *La delgada corteza de nuestra civilización*, Bogotá, Nueva Biblioteca Colombiana de Cultura, 1986.

16 Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, octubre-diciembre de 1991.

cialmente ahondaron la ilegitimidad de las instituciones y un patrón de politización estatista.

A partir de los años ochenta se evidencia para Cavarozzi un agotamiento de esta matriz y se precipita un cambio en el modelo económico (de la matriz dirigida a la economía de mercado) y un vuelco en los modelos políticos, con los esfuerzos que recorren todo el continente para consolidar los sistemas democráticos con base en un reforzamiento del Estado, el sistema de partidos y los actores sociales¹⁷. En otras palabras, la transición simultánea en toda el área latinoamericana debe estudiarse en un contexto más global, cuyas raíces se hunden en la historia contemporánea del continente.

Pero, ¿es justo hablar en un país como Colombia, cuyos dirigentes se jactan de sólidas tradiciones democráticas, de un proceso de democratización? Sin duda, a pesar de las restricciones propias de las normas constitucionales del Frente Nacional, en Colombia han tenido vigencia, al menos desde 1958, algunos espacios de acción política abierta. Sin embargo, si consideramos que la democracia no se reduce a las elecciones y asumimos una visión más amplia¹⁸, es evidente que nuestro sistema político ha tenido profundas limitaciones.

En general, todos los autores que han abordado el análisis de nuestro régimen político desde el Frente Nacional han puesto de relieve sus profundas limitaciones. Jonathan Hartlyn lo ha definido como un "régimen consociativo democrático limitado"; Enrique Valencia como una "democracia formal autoritaria"; otros como una "dictadura constitucional" o como una "democracia restringi-

da"¹⁹. Incluso, Robert Dahl, en su conocido estudio sobre los sistemas poliárquicos realizado en 1969²⁰, colocaba a Colombia en la sección de las llamadas "cuasi-poliarquías", al lado de Chipre, República Dominicana, Malasia, Turquía y Venezuela.

II. ESCENARIOS POSIBLES DE COLOMBIA

En la introducción a su conocido texto sobre la transición política, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter afirman que ésta consiste en la transición de regímenes autoritarios hacia un "destino incierto", incierto, pero, en todo caso, distinto. El estudio de los procesos de transición muestra que estos pueden conducir a la instauración de una democracia política, pero también a una regresión autoritaria, hacia una "simple confusión" (es decir, a la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que fracasan en el establecimiento de soluciones permanentes para lograr una cierta institucionalidad política) o, finalmente, a la generalización de la confrontación violenta.

Una de las características de los procesos de transición es la indefinición de las reglas del juego, no sólo por el flujo constante de estas reglas, sino por el propio conflicto que se teje en torno a su determinación. Los actores luchan no sólo por la satisfacción de sus intereses inmediatos, sino también por la definición de reglas y de procedimientos cuya configuración determinará a los ganadores y perdedores del futuro. "De hecho, estas nuevas reglas definirán claramente cuáles son los recursos que pueden ser utilizados legítimamente en la are-

17 Marcelo Cavarozzi, "La política: clave del largo plazo latinoamericano", Ponencia presentada en el XVII Congreso de la LASA, Los Angeles, 23 al 27 de septiembre de 1992.

18 S.C. Kolm, *Les élections ne sont pas la démocratie*, París, Le Cerf, 1981.

19 Jonathan Hartlyn, "Colombia: The Politics of Violence and Accommodation", en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989. Varios autores, "Colombie: dictature constitutionnelle", Mesa redonda organizada por el Comité France-Colombie, 1980, mimeo, Enrique Valencia, "Colombia: una democracia formal autoritaria", en *Cuadernos Semestrales*, CIDE, México, No. 6. Eduardo Pizarro y Alvaro Echeverri, "La democracia restringida en Colombia", en *Estudios Marxistas*, No. 21, Bogotá, 1981.

20 Robert Dahl, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 221.

na política, así como a los actores a los que les será permitido participar²¹. En este juego complejo, los procesos de transición pueden tomar diversas rutas y generar por tanto múltiples formas de democracia con distintas posibilidades de consolidarse.

En un ensayo publicado a mediados de 1990²², tras consultar las opiniones de distintos analistas tanto nacionales como extranjeros sobre las perspectivas de Colombia en los años noventa, encontré una enorme incertidumbre. Las opiniones iban desde una guerra civil ineluctable, un continuismo conflictivo, una modernización autoritaria hasta la apertura democrática. En todos los casos se excluía tanto un golpe militar, como una revolución²³. Mi perspectiva conducía a privilegiar el cuarto escenario, la apertura democrática, como el intento más probable para responder a la grave crisis nacional, la que efectivamente ocurrió. Esta percepción se fundaba tanto en un análisis de carácter histórico como coyuntural.

En cuanto hace al análisis histórico, uno de los rasgos más protuberantes de nuestro sistema político ha sido la gran estabilidad de los gobiernos civiles, a pesar de la existencia de altos niveles de violencia en determinados períodos de nuestra historia. Las crisis políticas no han sido resueltas, como en otras naciones del continente, mediante el expediente del arbitraje militar, sino a través de acuerdos políticos entre las élites. Entre la Unión Sacra de 1854 y el Frente Nacional en 1958, multitud de pactos políticos han garantizado la permanencia de las instituciones civiles, así como la continuidad del sistema bipartidista liberal-conservador desde mediados del siglo XIX. Solamente en dos ocasiones en nuestra tormentosa historia se ha recurrido al arbitraje militar: en 1953 y 1957, debido a la intensidad de

los conflictos interpartidistas, y por tanto, a la imposibilidad de tejer acuerdos políticos.

A estos antecedentes históricos se añadió, en medio de la grave crisis nacional de los años 1989 y 1990, una convergencia en la óptica de algunos actores sobre las características de la crisis, que los empujó hacia una salida política negociada; percepción convergente que cobijaba a gremios, partidos, grupos guerrilleros, movimientos sociales. Esta salida negociada requería una revisión a fondo de múltiples variables del sistema político: el manejo del orden público, la política de paz, los espacios de acción política y social, la administración de justicia y el anquilosamiento institucional.

Para los actores mencionados era evidente que el continuismo institucional no era factible. El régimen colombiano atravesaba un momento crítico de erosión de su legitimidad, una capacidad mínima para prevenir o encauzar los conflictos y un modelo de desarrollo económico entrabado, ya que el modelo de economía semicerrada y de sustitución de importaciones había perdido todo su vigor. En el fondo, las dos grandes justificaciones del Frente Nacional, cuyos lineamientos determinaron el perfil del sistema político contemporáneo del país, es decir, la capacidad para asegurar el orden público y el crecimiento económico sostenido, se habían erosionado.

Sin embargo, las transformaciones que vivió el país en los dos últimos años, en particular las que fueron impulsadas por la Asamblea Nacional Constituyente, no provinieron de una presión de masas dada la extrema debilidad de los segmentos opositores y la gran fragmentación de los sectores populares; pero tampoco a través de la vieja fórmula fracasada, tanto en 1977 como en 1979, cuando los gobiernos de Alfonso López Michelsen y de Julio César Turbay

21 Guillermo O'Donnell et al., *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, p. 3.

22 Eduardo Pizarro, "Escenarios posibles de Colombia en los noventa", en *Análisis Político*, No. 10, mayo de 1990.

23 Si definimos una revolución, siguiendo a Ludolfo Paramio, como "un cambio de régimen político impuesto por una movilización popular, que normalmente se decide en una confrontación violenta de los insurgentes con los aparatos coercitivos del antiguo régimen" ("La revolución como problema teórico", en *Foro Internacional*, No. 3, V. XXXI, p. 361).

Ayala buscaron impulsar sendas reformas constitucionales mediante acuerdos limitados. A estos intentos les faltaba una suficiente presión política que permitiera quebrar las resistencias inmovilistas al cambio, provenientes de los sectores partidarios del *statu quo* incrustados en la Corte Suprema de Justicia, en el parlamento y en los partidos. Por ello, en el contexto del proceso de paz y de la emergencia de fuerzas políticas distintas a las del bipartidismo, se impondría una reforma pactada.

En términos estrictos, Colombia no inició con la Asamblea Nacional Constituyente un proceso de transición democrática, si se entiende por este concepto el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático²⁴. Lo que se ha buscado impulsar es un proceso de apertura o profundización democrática, similar en este aspecto al que transcurre en México. Es decir, más que un cambio de régimen, en Colombia se comenzó a impulsar un cambio en el régimen, eso sí de una profundidad y de una significación sin antecedentes. En efecto, el sistema político colombiano conservó a lo largo de las últimas décadas elementos democráticos, a pesar de la existencia de enclaves autoritarios²⁵ en el seno de algunas de sus instituciones, en las estructuras de los dos partidos mayoritarios, en algunos de los mecanismos utilizados para la participación ciudadana e incluso en las modalidades predominantes de la cultura política.

Este proceso de democratización se diferencia profundamente del cambio de régimen político que se produjo en 1958. De acuerdo con los análisis de Terry Lynn Karl²⁶, podríamos diferenciar el pacto elitista del Frente Nacional del pacto democrático de 1991 (Cuadro No. 1). Ambos fueron alcanzados mediante un acuerdo, y no estrictamente a través del uso de la fuerza, aun cuando este componente no estuvo totalmente ausente en 1991: ni hubo imposición, ni hubo revolución. En el primero predominó el acuerdo por lo alto entre las élites li-

beral y conservadora, mientras que en el segundo se presentó un acuerdo de ajuste institucional y de ampliación de los espacios de la acción política entre los sectores más representativos de la sociedad colombiana. En otras palabras, en 1991 nos hallamos frente a una reforma pactada, que se encuentra en algún punto intermedio en el *continuum* entre pacto y reforma previstos por Karl. No se trató de un pacto de una élite restringida, pero tampoco de una reforma salida de un poderoso movimiento de masas. En otros términos, Colombia ha puesto los fundamentos de un proceso de democratización mediante una negociación pluralista. En este panorama, sólo quedaron (auto) excluidas dos organizaciones guerrilleras (las FARC y el ELN) que aún se hallan reacias a aceptar el proceso de paz.

CUADRO No. 1
MODALIDADES DE TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA

		ESTRATEGIAS DE TRANSICION	
		Acuerdo	Uso de la fuerza
Fuerza relativa de los actores	Predominio de la élite	Pacto	Imposición
	Predominio de las masas	Reforma	Revolución

El proceso de democratización actual, cuyos antecedentes se extienden hasta 1982 cuando la administración del presidente Belisario Betancur convocó una Cumbre Política, a la postre frustrada, para abocar profundos cambios institucionales que acompañaran su política de paz, se articuló en torno a tres pilares: por una parte, el pacto democrático tejido alrededor de la política de paz; por otra parte, la conformación de un gobierno de unidad nacional,

24 Manuel Antonio Garretón, "Política, cultura y sociedad en la transición democrática", en *Nueva Sociedad*, No. 114, julio-agosto de 1991.

25 Esta noción fue acuñada por Manuel Antonio Garretón en su obra, *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago, FLACSO, 1989.

26 Terry Lynn Karl, "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, op. cit., p. 401.

y finalmente, la expedición de una nueva constitución. Estos tres pilares buscaban redefinir las reglas del juego político, el manejo institucional y el carácter del proyecto nacional.

Sin embargo, las posibilidades de avanzar con paso firme en estos espacios son frágiles y, por lo tanto, el proceso de democratización enfrenta retos inmensos. Marcelo Cavarozzi afirma que aun hoy, examinando el período de post-transición en México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, "resulta evidente que el desenlace de los procesos de democratización está todavía abierto en la mayoría de los casos"²⁷. Esta incertidumbre con respecto a las posibilidades de la consolidación democrática está relacionada con las posibilidades de resolver los obstáculos que sobreviven: en primer término, cómo superar los desafíos de los segmentos autoritarios interesados en una liberación limitada o en una apertura controlada, y en el mantenimiento de prácticas autoritarias; en segundo término, cómo desmontar las prerrogativas militares y recuperar la conducción civil del orden público; y, en tercer lugar, cómo evitar un resurgimiento del poder oligárquico regional y de sus redes clientelistas, que debilitan la representatividad y la capacidad de expresión de las instituciones democráticas. A estas cuestiones de la transición debemos añadir, en particular para los casos de Colombia y Guatemala, cómo superar los altos índices de violencia.

En concreto, para el caso colombiano, estas cuestiones de la transición se expresan en cuatro desafíos: cómo evitar una contrarreforma constitucional o una labor obstruccionista en el Congreso, que impida desarrollar las nuevas normas constitucionales y que pueda significar un retorno triunfal de las viejas prácticas políticas; cómo impedir un agravamiento del orden público ante el fracaso de la política de paz o ante una reactivación del narcoterrorismo; cómo introducir las necesarias reformas económicas que requiere el país sin caer

en el neoliberalismo extremo con sus enormes costos y tensiones sociales; y, finalmente, cómo llevar a cabo una reducción de las prerrogativas militares y alcanzar un control civil del orden público, sin generar graves tensiones civil-militares.

Antes de entrar a estudiar estos desafíos que afronta el país, es imperativo diferenciar analíticamente los conceptos de cambio político y de consolidación, que hacen referencia a dos momentos distintos. El primero hace relación al cambio de normas, valores, instituciones y reglas que se genera con el cambio político, sea éste una transición o un proceso de democratización. El segundo "es el proceso y la estrategia a través de los cuales [el nuevo orden político] adquiere coherencia, firmeza, arraigo y solidez. La estrategia de la consolidación puede iniciarse coincidiendo con el período de transición y el proceso puede decirse que concluye cuando el nuevo régimen, plenamente institucionalizado, alcanza el nivel de autonomía suficiente para regirse en su funcionamiento por la lógica que le imprimen las fuerzas políticas en que se sustenta"²⁸.

En este punto, es indispensable considerar si la modalidad del proceso de democratización que se presentó en Colombia ha incidido favorable o desfavorablemente para abocar el proceso de consolidación del nuevo clima político. En muchos aspectos, nuestro análisis contiene serias dudas. Por ejemplo, el modelo de paz parcelado, que era el único viable políticamente, está, sin embargo, dificultando el proceso de consolidación al mantener al país en un clima de guerra interna.

Finalmente, una última acotación. Para evaluar las estrategias que se están utilizando para consolidar el cambio político en curso, es indispensable determinar previamente los factores que produjeron el propio clima de cambio, es decir, las dimensiones de la crisis. Julián Santamaría sostiene, tras considerar

27 Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *op. cit.*, p. 90.

28 Julián Santamaría, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el caso español", en Julián Santamaría (comp.), *op. cit.* p. 373. La diferenciación de ambas nociones nos permite vislumbrar el proceso de cambio, más que como una dicotomía excluyente (autoritarismo/democracia, o democracia restringida/democracia), como un proceso que debe recorrer varias etapas.

las experiencias de transición ocurridas en Europa en los años setenta, que "el cambio de régimen es siempre la respuesta a una alteración sustantiva en el interior o en el entorno del régimen preexistente a la que éste es incapaz de adaptarse"²⁹. Este autor formula esta apreciación general después de realizar una aguda crítica a Dankwart Rustow³⁰, dado que su modelo no es susceptible de aplicación universal. A pesar de esta limitación, consideramos de enorme interés para el caso colombiano tomar en cuenta los análisis de Rustow que se acomodan bien a nuestra experiencia reciente. En efecto, para este autor, el cambio político tiene lugar en el momento en que un prolongado conflicto no tiene ya solución por la fuerza. La tolerancia resulta más fructífera que la represión, debido a la amenaza de un desbordamiento de los conflictos. Se impone, pues, la negociación y la integración de los actores excluidos en el juego político. El nuevo clima se consolida una vez se haya comprobado la eficacia de las normas constitucionales para canalizar los conflictos políticos y sociales.

¿Cuál fue la alteración sustantiva ocurrida en Colombia? El colapso parcial de nuestro precario Estado a consecuencia del doble frente de batalla que debió afrontar la administración Barco: el ascenso de la insurgencia armada gracias a la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, y la escalada de acciones urbanas profundamente desestabilizadoras del narcoterrorismo. Esta aguda crisis se acompañaba de un empate negativo entre las Fuerzas Armadas y los grupos insurgentes, situación que empujó a los sectores dominantes de la élite a acelerar el proceso de paz, a negociar acuerdos políticos impensables en otras circunstancias, e incluso a integrar en el propio gabinete al jefe del recientemente incorporado M-19. Como consecuencia del pacto político se dio origen al actual proceso de democratización, cuyos rasgos se aproximan

más al modelo de cambio político ligado a la resolución de una conflagración armada (como en El Salvador), que al modelo de sustitución de un régimen autoritario como ocurriera en las naciones mediterráneas de Europa o en el Cono Sur del continente.

Pero, ¿son en realidad eficaces las estrategias que se están utilizando para abocar con éxito los desafíos de la consolidación democrática, en vista de las dimensiones de la crisis que la provocó?

III. ¿HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL FRUSTRADA?

La convocatoria de la Asamblea Constituyente se convirtió en el eje condensador de la coyuntura que vivía el país a finales de la década de los años ochenta: los principales actores, conflictos, tensiones y proyectos de sociedad que atravesaban al país confluyeron en esta Asamblea.

Con pocas excepciones, la inmensa mayoría de los actores políticos y sociales del país, muchos de ellos tradicionalmente excluidos, encontraron en la Constituyente un escenario de expresión. A diferencia del pacto político excluyente de 1958, el nuevo pacto tuvo un carácter más amplio y nacional.

Sin embargo, este intento de superación de los viejos moldes políticos e institucionales produjo actitudes adversas en algunos sectores con alta capacidad de incidencia política. Se trataba de sectores proclives a la polarización extrema de las tensiones políticas, tanto de derecha como de extrema izquierda. Los primeros, a través de un discurso maniqueo e irresponsable, propio de momentos candentes de la Guerra Fría, con consignas tales como "libertad o comunismo" y con una total autonomía del grave deterioro del orden público que vivía el país, querían ganar adeptos a su causa, contraria a la Constituyente, mediante la atemorización

29 *Ibid.*, p. 375.

30 Véase su artículo clásico, "Transitions to Democracy. Toward Dynamic Model", en *Comparative Politics*, V. II, No. 3, abril de 1970.

de la población. Y los segundos, enemigos acérrimos de toda política reformista, comenzaron a denunciar a la Constituyente como un simple intento de maquillaje del sistema.

Frente a estos dos sectores se ubicaron otros segmentos conscientes de las dificultades que vivía el país y quienes querían hacer de la Asamblea un escenario de concertación democrática. Los opositores a ultranza se negaban a aceptar que el país estaba en trance de cambiar. Los partidarios de la reforma querían estimular este cambio, pero no de cualquier manera ni a cualquier costo. Era falso que el dilema del país fuera, según la derecha ultramontana, entre la libertad o el comunismo, o según la izquierda radical, entre el socialismo o el fascismo. El verdadero dilema del país era entre la democracia renovada o la degradación persistente del país.

En la Asamblea se pusieron en evidencia al menos tres tendencias novedosas. Primero, una tendencia al cambio en el sistema de partidos con la emergencia de la Alianza Democrática M-19 como fuerza nacional (ya no como adversario militar, sino como actor político); en segundo término, el debate que se abrió en el país en torno a la reforma constitucional colocó claramente al descubierto el agotamiento en la opinión pública del modelo político tradicional y, ante todo, de la forma de hacer política. La disolución del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones fue, quizás, la expresión más elocuente. Finalmente, en los últimos años se han fortalecido en el país nuevas fuerzas sociales, representativas de capas de la población que pujan por la ampliación de los canales de participación política. El movimiento indígena que hoy cuenta con una importante representación parlamentaria es el mejor ejemplo.

En síntesis, el 5 de julio de 1991, día en el cual entró en vigencia la nueva Constitución, el país debía iniciar lo que el gobierno calificó de "revolución institucional". Según el gobierno, los resultados de la Asamblea Constituyente,

concebidos como un proyecto de adecuación de las instituciones a los tiempos de hoy, debían ser analizados desde una triple dimensión: como una herramienta de modernización política, como un instrumento para impulsar una democracia participativa y como un canal para alcanzar un pacto democrático nacional, es decir, para consolidar el proceso de paz. El presidente César Gaviria, en un discurso pronunciado el 4 de julio de 1991, se refirió a la nueva Carta Constitucional como "un tratado de paz, una carta de navegación para el siglo XXI". Estos objetivos, inalcanzables a corto plazo, debían servir para determinar el marco general del proyecto nacional en el resto del siglo.

Colombia se halla hoy, entonces, entre el proceso de democratización y el proceso de consolidación de este nuevo escenario. Pero, como ha sido ampliamente documentado con base en numerosas experiencias internacionales, esta etapa es en extremo frágil y susceptible de ser reversible³¹.

En efecto, uno de los mayores desafíos que confronta el país es la traducción de las nuevas normas constitucionales en proyectos de ley, que permitan comenzar a desarrollar las nuevas instituciones. ¿Estará el país en capacidad de enfrentar este desafío o, por el contrario, el proceso de democratización se verá frustrado y el país será de nuevo conducido, como en los años 1989 y 1990, hacia una situación de grave ingobernabilidad de su sistema político?

El gobierno de César Gaviria ha intentado concertar con distintas fuerzas políticas para evitar esta frustración. Desde el desmonte, en el año de 1986, se han sucedido en el país tres tipos de gobierno.

Durante la administración Barco se dio término definitivamente al Frente Nacional con un esquema gobierno-oposición fundado en el control hegemónico de la administración por parte del Partido Liberal. El gobierno de Ga-

31 Sobre la denominada "reversibilidad de los procesos de cambio", véase L.A. Costa Pinto, "Transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y viceversa", en Julián Santamaría, *op. cit.*

viria, en sus dos primeros años, en consonancia con el proceso de paz y la inserción a la vida civil del M-19, e igualmente como respuesta a la grave crisis que vivía el país, decide impulsar un gobierno de "colaboración con independencia crítica", sin antecedentes históricos, ya que al lado de las dos colectividades tradicionales ingresó al gabinete un miembro del M-19.

Este esquema de gobierno sufrió, sin embargo, un rápido desgaste debido a la autonomía de los partidos para criticar la política gubernamental a pesar de contar con miembros de su colectividad en la gestión pública. El gobierno comenzó a resentir la ausencia de disciplina parlamentaria en el Congreso para impulsar la agenda legislativa, así como de una mayor solidaridad política con el conjunto de su administración.

Por otra parte, dada la gran importancia que reviste la nueva Constitución Política para la administración Gaviria, la ausencia de un sólido respaldo político estaba amenazando al país con dejar trunco el proceso reformador. En efecto, la necesidad de darle curso legal a las normas constitucionales le ha dado un papel estratégico a los partidos políticos y por tanto, al Congreso. El limbo actual es muy riesgoso, ya que se presenta como un vacío institucional, es decir, como una ausencia de un orden político claramente definido. El gobierno no sólo resentía esta ausencia de respaldo parlamentario sólido, sino, incluso, observaba con preocupación tendencias abiertas a favor de una contrarreforma constitucional. Tanto un proceso trunco como una contrarreforma regresiva, podrían conducir al país hacia un desencanto profundo que, como se ha observado recientemente en América Latina "puede afectar gravemente los procesos de democratización al restarles arraigo a las instituciones políticas"³².

Por estas razones, el 3 de julio de 1992, el presidente Gaviria impulsó un acuerdo político firmado por el Partido Liberal, la Nueva Fuer-

za Democrática y la Alianza Democrática M-19, que acabó con la participación crítica anterior y conminó a los firmantes a dar un respaldo público a la gestión gubernamental para hacer parte del gobierno. A pesar de las dimensiones del acuerdo, los vacíos estructurales del sistema de partidos en Colombia amenaza la solidez de este pacto para llevar adelante el proceso reformista. La ausencia de solidez del Partido Liberal continúa dejando al Ejecutivo sin un verdadero partido de gobierno, a pesar de sus mayorías parlamentarias; por otra parte, el enorme fraccionamiento de los partidos mayoritarios sigue afectando las posibilidades de una real disciplina parlamentaria. Finalmente, los partidos han visto cómo se reduce día a día su capacidad de representación y por tanto, su credibilidad ante la opinión pública.

A estos factores se añade en la coyuntura actual la recuperación de su capacidad de maniobra de la vieja clase política que se niega a abandonar el escenario político y que, ante la creciente debilidad gubernamental, está reagrupándose para la gran revancha. De esta manera, muchas conquistas democráticas o simplemente modernizantes, pueden sufrir mella. En todo caso, el gobierno se está viendo obligado a entrar en un complejo proceso de transacciones no sólo con el parlamento, sino con la Corte Suprema, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que pueden prolongar indefinidamente las puestas en marcha de las nuevas instituciones, y, por tanto, prolongar el limbo institucional actual, con todos los traumas que implica una ausencia de reglas de juego plenamente establecidas.

A pesar de estas dificultades, es importante rescatar los cambios en el sistema de partidos que ha regido históricamente en el país. El esquema partidos de gobierno/grupos de oposición extraconstitucional tuvo un vuelco con la inserción de la Alianza Democrática M-19 al juego político. Si bien el retroceso creciente de esta nueva agrupación indica

32 Norbert Lechner, "Democracia y modernidad. Ese desencanto llamado postmoderno", en *Revista Foro*, No. 10, Bogotá, septiembre de 1989, p. 36.

que se está lejos de debilitar el sistema bipartidista (con sus precarios niveles de representación), es probable que Colombia evolucione hacia un "bipartidismo imperfecto" o hacia un "pluralismo imperfecto"³³. Es decir, que al lado de los dos partidos mayoritarios se presenten uno o más partidos minoritarios pero con una audiencia nacional, tal como ocurre en Venezuela en donde AD y COPEI comparten sus claras mayorías con el MAS y Causa Radical.

IV. PAZ PARCELADA Y GUERRA INTERNA

El proceso de paz constituye uno de los pilares del proceso de democratización, por dos razones: primero, debido a las dificultades para consolidar un proceso democrático en el marco de una guerra interna; y segundo, debido al hondo significado que tiene para la renovación del sistema de partidos la emergencia de la Alianza Democrática M-19.

En otros países se han presentado, esquemáticamente, dos modelos de paz en circunstancias en las que el polo opositor armado está compuesto por varios grupos: por una parte, un modelo de negociación global, cuando existe una integración total de los grupos insurgentes, como ocurriera en El Salvador con el Frente Farabundo Martí; por otra, un modelo de negociación parcelada que, como en el caso colombiano, ha desbrozado el camino para ir desactivando progresivamente el conflicto, mediante la integración escalonada de los grupos insurgentes a la vida civil.

Se trata de un proceso de paz parcialmente exitoso, en cuanto ha permitido disminuir la intensidad del conflicto. Pero se trata de un

fracaso desde la perspectiva de acabar con la confrontación armada. La persistencia del conflicto sigue socavando las posibilidades de consolidar el proceso democrático.

En un proyecto denominado "Modalidades de los procesos de democratización en Centroamérica", y coordinado por el Programa Centroamericano de Investigaciones del CSUCA, uno de los interrogantes centrales era el siguiente: ¿Es posible construir un sistema democrático en un contexto de guerra interna? Quienes participaron en la investigación, provenientes de naciones en guerra interna (en particular, de Guatemala, El Salvador y Nicaragua), concluyeron en la necesidad de abocar la solución del conflicto armado como condición previa y necesaria para abordar con amplitud las tareas de la construcción democrática³⁴.

Gustavo Gorriti, periodista peruano cuyos escritos han sugerido las reflexiones que siguen, ha insistido en la alta vulnerabilidad de las imperfectas democracias del Tercer Mundo sometidas a un proceso insurreccional o incluso a episodios de violencia política arraigada o complementaria a la actividad política legal. Durante la década de los años sesenta e inicios de la siguiente, la corriente democratizadora que vivía América del Sur se vio trastocada debido, entre otras razones, a los desafiantes procesos insurreccionales que emergieron tras el impacto de la revolución cubana. Si bien la oleada insurreccional no logró la victoria en ningún país, coadyuvó —con las solas excepciones de Venezuela y de Colombia— al desmoronamiento de los regímenes civiles.

Si bien en Colombia la democracia no sufrió un colapso similar, por ejemplo, al de Uruguay, las tendencias autoritarias latentes en el sistema político tras la restauración conservadora de 1958, desplegaron todas sus potencialidades. Es decir, el sistema político no vivió un de-

33 La noción de "bipartidismo imperfecto" que fue utilizada para caracterizar el caso italiano en la obra de Giorgio Galli, es sugestivamente transformada para el caso francés con la noción de "pluralismo imperfecto" por George Lavau. Véase "Le parti communiste français et le pluralisme imparfait en France", en Jean-Louis Seurin (ed.), *La démocratie pluraliste*, París, Económica, 1981.

34 Véanse los artículos contenidos en la revista *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 47, San Pedro, Costa Rica, mayo-agosto de 1988. Igualmente, Gabriel Aguilera, en un ensayo reciente, considera la persistencia de la guerra interna en Guatemala como "uno de los más grandes obstáculos a la transición" ("Función policiaca y transición a la democracia: el caso de Guatemala", Ponencia presentada al XVII Congreso de LASA, Los Angeles, 1992, p. 9).

rumbe, sino una erosión. A la exclusión constitucional de las organizaciones distintas de la liberal y la conservadora, rápidamente se añadieron el estado de excepción permanente, la autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público, la criminalización sistemática de la protesta ciudadana, y por tanto, la obstrucción de todo canal apropiado para la tramitación de conflictos sociales.

Independientemente de los factores que originaron el nacimiento o la reactivación de los grupos guerrilleros en la década de los años sesenta, su persistencia a lo largo de varios lustros sirvió para ahondar los rasgos autoritarios propios de nuestro sistema político. Bajo el impacto de un proceso insurreccional permanente, sólo equiparable al de Guatemala, un régimen civil sufre las distorsiones y la erosión propias de una guerra civil; mucho más si se trata de un régimen como el Frente Nacional que excluía totalmente a la oposición de las posibilidades de participar en el juego político.

Un ejemplo de esta erosión de los fundamentos democráticos se produce en el campo de los derechos humanos, que deberían ser defendidos y promovidos por el propio gobierno. Como lo ha subrayado el propio Gorriti, al fin y al cabo, la ventaja comparativa de la democracia frente a otros sistemas radica en las libertades civiles.

Por esta razón resulta impactante constatar que los derechos humanos son, en muchas ocasiones, más vulnerables en algunos regímenes civiles que en muchas dictaduras militares. En el año más agudo de confrontación militar entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas peruanas, en el Departamento de Ayacucho se presentaron más atropellos contra los derechos humanos por parte de los organismos castrenses que en 16 años de dictadura militar de Pinochet en Chile. En Colombia ocurre algo similar. Si la Comisión Verdad y Reconciliación, creada por el presidente Patricio Aylwin para estudiar los excesos de la dictadura militar chilena, consideró alrededor de 4.500 casos de fusilamientos y desapa-

riciones, esta cifra abarcaría solamente uno o dos años de nuestra convulsionada historia reciente.

Otro ejemplo de erosión del sistema democrático se vislumbra en las áreas bajo presencia militar, es decir, en las zonas más afectadas por la guerra interna. Estas terminan asumiendo las características de una dictadura militar en el marco democrático nacional. Y como la expansión de las áreas de guerra depende de la expansión del movimiento insurgente, el aumento de la amenaza rebelde mantiene una relación paralela con la expansión del militarismo local, o mejor, para utilizar una expresión de Gustavo Gorriti, una "simbiosis perversa". La total autonomía militar en las áreas de guerra va a la par con la erosión local de la democracia.

El crecimiento de las zonas militarizadas se da al ritmo de la guerra de contrainsurgencia, rodeando gradualmente las ciudades desde el campo, el centro desde la periferia. Ello significa para nuestro país, como para el otro país sudamericano que sufre un proceso similar, el Perú, vivir en una total "esquizofrenia política"³⁵. Mientras algunas zonas y sectores viven bajo un régimen civil, otras zonas y sectores de la población viven bajo un clima de confrontación e intimidación total.

En síntesis, el movimiento guerrillero ni ha sido un instrumento idóneo de cambio social y político, ni ha contribuido a la ampliación de los espacios democráticos. Por el contrario, en Colombia la insurgencia crónica, percibida por las élites como una amenaza potencial, real o imaginaria, ha servido como justificación para el mantenimiento e incluso el incremento de restricciones democráticas a lo largo de varias décadas. Guerra interna y restricciones autoritarias se han retroalimentado mutuamente. Sólo el proceso de paz parcial con algunos componentes de la CGSB permitió la apertura de algunos espacios democráticos mediante la Asamblea Constitucional de 1991, aun cuando se trate de espacios frágiles y eminentemente reversibles debido,

entre otros factores, a la continuación de la guerra interna con los grupos renuentes.

Para los grupos guerrilleros que hicieron dejación de las armas, las consecuencias de la continuidad de la guerra interna han sido visibles. De un lado, la reinserción de los antiguos grupos guerrilleros a la vida civil, así como la convergencia de los cuatro movimientos en un proyecto político único (la Alianza Democrática M-19), se ha dado en un contexto en extremo difícil. No sólo por la persistencia del conflicto armado en las múltiples zonas del país donde tenían una base social de apoyo, sino por las amenazas provenientes de los grupos recalcitrantes contra los guerrilleros amnistiados calificados de traidores y en muchas ocasiones ejecutados. La posibilidad de construir un proyecto político de izquierda democrática ligada al conflicto social sigue siendo muy difícil en el país. En un clima de guerra interior, la protesta ciudadana sigue siendo criminalizada, la oposición continúa siendo percibida por algunos sectores del aparato estatal como subversión del orden y la acción política muy limitada debido a la alteración del orden en zonas claves del país. En suma, el tránsito del conflicto armado a una participación política abierta continúa siendo muy precario para los grupos guerrilleros incorporados a la vida civil.

Sin lugar a dudas, es necesario arraigar y extender con mayor profundidad los nuevos valores democráticos, que todavía son en extremo tenues, con objeto de moderar el extremismo característico de la cultura política colombiana.

V. APERTURA ECONOMICA Y ESTABILIDAD POLITICA

La situación de Colombia es, pues, como hemos señalado, particularmente riesgosa en es-

ta etapa debido a la simultaneidad entre el proceso de reformas políticas y el proceso de cambio del modelo económico. Ante todo, es un país en el cual se ha presentado una gran estabilidad macroeconómica y en donde, por tanto, el manejo económico no se ha sumado como un factor adicional de agravamiento de la crisis nacional contemporánea. Colombia no ha caído ni en tentaciones populistas, ni en desbordes en el gasto militar. Si bien Colombia no ha tenido ningún milagro económico, tampoco ha sufrido ningún colapso similar al de otras naciones del continente³⁶. En Colombia se ha presentado un continuo crecimiento económico a pesar de la violencia que nos ha acompañado en los últimos cuarenta años. Pero probablemente el crecimiento hubiera sido mayor y, en todo caso, podrá ser más sostenido en el futuro si logramos un mejor orden político y un crecimiento con mayor equidad. Sólo en el año de 1991, los costos de la destrucción de infraestructura por parte de la guerrilla fueron calculados en 302.332 millones de pesos. Por ello, a corto plazo, si recurrimos a la reciente experiencia latinoamericana, los planes de desarrollo económico deberían servir para reforzar (y no para debilitar) la gobernabilidad política en estos momentos complejos de cambio político³⁷.

El gobierno presentó en el año de 1991 su plan de desarrollo económico, titulado **La revolución pacífica**³⁸. Sin duda, desde la denominación misma del Plan, el gobierno buscaba poner en evidencia la íntima relación que existe entre la viabilidad de un programa económico y la estabilidad política.

La revuelta urbana los días 27 y 28 de febrero de 1989 en Venezuela, recién posesionado Carlos Andrés Pérez, así como el intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992, colocaron en estado de alerta al país.

36 Véase José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social: el caso colombiano", en este mismo número de la revista.

37 Norbert Lechner, "Condiciones socio-culturales de la transición democrática: a la búsqueda de la comunidad perdida", en *Estudios Internacionales*, No. 94, Santiago, abril-junio de 1991.

38 Presidencia de la República, *La revolución pacífica, Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, 1991.

A las ya conocidas críticas al neoliberalismo respecto del desfase entre las medidas y la confrontación de los costos sociales, se agrega ahora el llamado de atención sobre la vulnerabilidad de la economía y la sociedad colombianas a estas políticas de choque, y los peligros que su puesta en práctica significa para el orden público. De los debates sobre la viabilidad técnica de las nuevas políticas estamos pasando a debates sobre su viabilidad política y social³⁹.

¿Es posible construir una democracia política sin una democracia social y económica que le sirva de soporte? Como ha sido constatado en diversas experiencias internacionales, la ausencia de democratización social puede afectar la adhesión ciudadana al gobierno e, incluso, la deseabilidad democrática puede desaparecer, conduciendo en sectores poco activos a la apatía y la frustración, "lo que también puede llevar a refugios corporativistas o mesiánicos. En los sectores activos, esto puede transformarse, además, en crítica ideológica al gobierno y al régimen (...), en involuciones comunitarias o nostalgias de la política heroica, en radicalizaciones ideológico-políticas"⁴⁰.

Ahora bien, las políticas aperturistas en un contexto de democratización política (y no en un contexto autoritario como ocurriera en Chile, por ejemplo), no pueden ya aplicarse —para garantizar su viabilidad—, mediante una restricción a las libertades públicas, sino, por el contrario, mediante la creación de mecanismos que permitan la concertación y el pacto social⁴¹.

Pero, ¿cómo promover en Colombia un pacto social? La debilidad extrema de las organizaciones sindicales y populares limita las posibilidades de dimensionar el pacto político mediante una "concertación social"⁴² simultánea. Incluso, si

miramos el panorama desde una visión retrospectiva, las organizaciones sociales y sindicales llamadas a impulsar estos acuerdos han sufrido una erosión profunda.

Tomemos como ejemplo de esta situación al sindicalismo. En 1990 el Departamento de Planeación del Ministerio del Trabajo mostró una disminución de la tasa de sindicalización del 9.32%, en 1984, al 7.8% en 1990, de un total de 11.273.000 trabajadores asalariados. Esta baja representatividad de las organizaciones sindicales frente a la masa salarial total, reduce su capacidad de incidir en las decisiones estatales.

En el país, los dos períodos más agudos de la violencia contemporánea, 1948-1953 y 1982-1990, tuvieron como efecto inmediato un profundo proceso de desorganización y fraccionamiento de las organizaciones sociales y sindicales. En los años siguientes, si bien disminuyó la intensidad del conflicto, no se eliminó; y, por tanto, tampoco se creó un clima favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil, en particular de aquellos sectores que pueden ser calificados como populares. Por otra parte, la desorganización del movimiento social facilitó su dependencia con respecto a los movimientos políticos. Esta subordinación burocrática a los proyectos políticos llevó a los movimientos sociales a privilegiar las demandas políticas en detrimento de las demandas sectoriales. Esta sobrepoliticización no sólo acarrió una represión adicional, sino que condujo a una motivación reducida en los sectores de base, que no se sentían realmente representados. En tales contextos, altamente conflictivos, tanto el proceso de transición de 1958 como el proceso de democratización actual, tienen una marcada coloración política. Uno y otro han tendido a afectar la órbita de la participación política, pero ni uno ni otro

39 Alvaro Camacho y María Emma Wills, "César Gaviria con el sol a las espaldas: nubes en el futuro incierto", en *Análisis Político* No. 15, enero-abril de 1992, p. 92.

40 Manuel A. Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", en *Documentos de trabajo* No. 15, FLACSO, Santiago, 1991.

41 Augusto Varas (ed.), *Transición a la democracia*, Santiago de Chile, ACHIP, 1984.

42 Mario Dos Santos considera como mecanismos de concertación social aquellos que permiten compartir de manera institucional las responsabilidades por el diseño y la ejecución de políticas sociales y económicas con actores sociales organizados (Mario Dos Santos, *Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1987, pp. 26-27).

han favorecido la órbita de lo social. A diferencia de otras experiencias de apertura democrática en el continente, en las cuales el contexto político más abierto favoreció la ampliación de los horizontes de intervención de los movimientos populares⁴³, en Colombia la persistencia del conflicto ha mantenido cerrados los espacios para estos actores. La movilización popular no ha mostrado señales de activación significativa. Las protestas sectoriales y espasmódicas, como las del sindicato de Telecom opuesto a la privatización de la empresa, no alcanzan a articularse en torno a un proyecto nacional.

Por ello, a diferencia de las perspectivas analíticas que colocan en el proceso social el acento para estudiar si en efecto se presentan o no procesos democratizadores⁴⁴, en nuestro caso debemos reconocer lamentablemente que éste tiene ante todo una dimensión política. Se trata, por tanto, de un cambio sesgado, cuya estrechez puede constituir en el futuro una de sus fuentes principales de vulnerabilidad. En efecto, la precariedad y el fraccionamiento de las organizaciones populares debilitan su capacidad de actuar como interlocutores del gobierno, lo cual se puede traducir en un intento de aplicar las nuevas medidas económicas pasando por encima de las expectativas de estos sectores, e incluso puede llevar a que su pasividad sea interpretada como resignación. En este contexto, surge una pregunta fundamental: ¿será posible avanzar hacia un régimen democrático sin construir paralelamente una sociedad democrática? No es totalmente improbable como lo muestra la experiencia de la India. Pero las diferencias sociales pronunciadas siempre serán un terreno minado para la plena consolidación democrática.

En síntesis, el complejo rompecabezas del proceso de consolidación democrática (paz, apertura política, pluralismo), sólo será viable si

los planes económicos contribuyen a fortalecer la gobernabilidad democrática, y no a agravar las tensiones sociales. En nuestro país, no se dan caracazos, sino bogotazos.

VI. ¿ES VIABLE UN REDISEÑO DEL MODELO DE ORDEN PÚBLICO?

El tema de las Fuerzas Armadas y del orden público adquiere hoy en Colombia una particular importancia debido al proceso de democratización política. Difícilmente es concebible que el proceso en curso tome vuelo si se mantiene la autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público.

Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, a pesar de la importancia del tema y de su amplia autonomía y potestad para abocar la totalidad de los artículos de la Constitución, no quisieron afrontar este tópico. De hecho, mantuvieron sin mayores innovaciones la propuesta continuista presentada por el gobierno a su consideración⁴⁵. Sin embargo, con el nombramiento de un ministro de Defensa civil, después de cuatro décadas de control militar de este cargo, se han ido introduciendo cambios significativos en la política militar.

Para los teóricos actuales de la democracia uno de los requisitos centrales para alcanzar una democratización de las instituciones políticas es la subordinación de las Fuerzas Armadas. Es decir, que al lado de las tradicionales dimensiones que involucra la democracia (competencia, participación y responsabilidad), se añade la dimensión del control civil sobre los militares. Sin duda, introducir este tópico es fundamental para los países latinoamericanos que han sufrido una permanente inestabilidad política, en detrimento de las instituciones de orden democrático. Alfred Stepan señala como dimensiones ex-

43 Por ejemplo, en Guatemala, cuya violencia crónica ha tenido similitudes con la colombiana, Véase Joan Font, "Actores políticos en cambio: los movimientos populares guatemaltecos en un contexto de liberalización limitada", Ponencia presentada en el XVII Congreso de LASA, septiembre de 1992.

44 Luis Alberto Padilla, "Guatemala: ¿transición a la democracia?", en *Estudios Sociales Centroamericanos* No. 47, op. cit., pp. 37-49. En este país, el pacto político contenido en la Constitución de 1985 se complementó con el acuerdo entre el gobierno de la república y la Unidad de Acción Sindical y Popular, firmado el 8 de marzo de 1988.

45 Véase Eduardo Pizarro, "La fuerza pública en la Nueva Carta y en el nuevo país", en *Política Colombiana* No. 2, 1991.

tramilitares "aquellas áreas en las que (...) el órgano militar como institución se atribuye el derecho o el privilegio, formal o informalmente, de controlar su gobierno interno, de participar en áreas extramilitares en el aparato estatal, o hasta de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil"⁴⁶. Si nos atenemos a un reciente estudio de este autor, en el cual diferencia a países con bajo, moderado y alto nivel de prerrogativas militares⁴⁷, Colombia se ha caracterizado por haber mantenido un alto nivel de prerrogativas, derivado de un modelo civil-militar de subordinación limitada, dado que el control del orden público ha recaído enteramente en las fuerzas militares. No obstante, esta situación no debe confundirse con la de aquellos gobiernos en los cuales se presenta una estructura de poder dual. "Esto último significa que, si bien el régimen civil gobierna y tiene jurisdicción en algunas áreas, los militares siguen existiendo al lado como una estructura de poder paralela y a veces competitiva"⁴⁸, tal como ha venido ocurriendo en El Salvador y en Guatemala en los últimos años.

Ahora bien, es indispensable estudiar las dimensiones de la reforma militar que se viene desarrollando desde diciembre de 1991, para ver si se han disminuido las prerrogativas militares y, por tanto, si ha aumentado el manejo civil en el diseño y en el control del orden público.

En primer término, el nombramiento de un ministro de la Defensa civil, así como la creación de una Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, han mejorado la capacidad del gobierno para el diseño y la conducción de las Fuerzas Armadas. Así mismo, la activación del Consejo Superior de la Policía, que no se reunía desde hace una década, se orienta en el mismo sentido. Por otra parte, se ha buscado un

control efectivo, por parte del estamento civil, tanto de las acciones de los distintos servicios de inteligencia incluidos los de las fuerzas militares y de policía, como del presupuesto militar. En cuanto a lo primero, se designó a un civil en la dirección del Departamento Nacional de Seguridad (DAS) y se creó un Comité Presidencial de Inteligencia, que hace parte del Consejo Superior para la Seguridad y Defensa Nacionales. Este Comité está presidido por el presidente de la República e integrado por el vicepresidente, los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, el comandante de las Fuerzas Militares, los directores de la Policía y el DAS, el procurador, el fiscal general de la nación, y el consejero presidencial para la defensa y la seguridad nacional. Entre sus funciones, según el presidente Gaviria, estarán la "elaboración de los planes de inteligencia estratégica, la definición de las líneas de cooperación internacional en esta materia y la determinación de los criterios para la evaluación de sus resultados"⁴⁹. En cuanto al manejo de los recursos de las Fuerzas Militares y de Seguridad, el gobierno ha acordado intervenir en su manejo con el criterio de ganar en eficiencia y racionalidad, mediante el Departamento de Planeación Nacional.

Finalmente, el gobierno dio a conocer su política de manejo del orden público mediante un documento titulado "Estrategia Nacional contra la Violencia". Posteriormente, mediante una directiva presidencial, fue complementada para definir "las responsabilidades de los gobernadores y alcaldes en el manejo del orden público, así como los mecanismos con que cuentan para cumplir eficazmente con sus funciones en este campo"⁵⁰.

Es interesante subrayar que este replanteamiento de las relaciones civil-militares no ha

46 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, p. 93.

47 Alfred Stepan, "Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, mayo-agosto de 1990, p. 55. "En la teoría democrática se estima que la política es una contienda libre, por vía del sufragio, con miras al control del poder del Estado. No obstante, si los militares poseen grandes prerrogativas en lo que atañe al manejo de la violencia, una dimensión intrínseca del Estado moderno queda fuera del control y del alcance de la política democrática", p. 73.

48 Howard Wiarta, *op. cit.*, p. 24.

49 *El Tiempo*, 13 de diciembre de 1991, pp. 1-A y 12-A.

50 *El Espectador*, 29 de diciembre de 1991. p. 5-A.

encontrado, hasta el momento, resistencias visibles en el estamento militar. Es decir, que el aumento del control civil no ha introducido una dimensión de conflicto adicional a las existentes en el país. Pero, a pesar de los significativos avances en la disminución de las prerrogativas militares, la situación no es del todo alentadora debido al aumento desmedido del gasto militar y del pie de fuerza como consecuencia del agravamiento del orden público.

En América Latina, como resultado de una progresiva desaparición de las tres hipótesis de conflicto que tradicionalmente sirvieron para alimentar el papel de nuestras Fuerzas Armadas (el conflicto Este-Oeste, los diferendos limítrofes y la insurgencia armada), se ha disminuido el ritmo de los gastos militares e, incluso, en algunos casos, se ha disminuido drásticamente el presupuesto militar y el tamaño de los ejércitos.

Por el contrario, en Colombia, bajo la amenaza simultánea de la guerra contrainsurgente y el narcotráfico, no sólo no se presentan condiciones ideales para un rediseño a fondo de la función de la institución castrense, sino que, incluso, tienden a aumentar tanto el gasto militar como el tamaño de la tropa.

El gobierno, a través del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), aprobó el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública que busca incrementar sustancialmente los salarios de los miembros de las Fuerzas Armadas y aumentar en forma sustancial el pie de fuerza de la policía. Por otra parte, dentro de los planes de fortalecimiento de la defensa nacional, el gobierno ya comenzó a robustecer a la Fuerza Aérea y a la Armada Nacional.

Hasta el año de 1988, Colombia ocupaba en términos comparativos un rango medio en América del Sur en relación tanto con el gasto militar, como con el número de hombres⁵¹. Pero, en los años siguientes, tanto la expansión del gasto como el crecimiento de la tropa han sido los más significativos en América del Sur

como se puede observar en los Cuadros 2 y 3. Este crecimiento desorbitante del gasto militar no sólo puede comprometer la nueva política económica, por ejemplo, al agravar el déficit fiscal o al reducir los recursos para el gasto social. Además, puede tener un impacto negativo en el proceso de rediseño del modelo de relaciones civil-militares que se halla en curso.

CUADRO No. 2
GASTO EN DEFENSA EN AMERICA
DEL SUR (en millones de dólares de 1985)

Aumentó			
	1985	1990	% variación
Colombia	274	1.046	+281.8
Bolivia	127	191	+ 50.4
Ecuador	284	422	+ 48.6
Paraguay	60	84	+ 40.0
Disminuyó			
	1985	1990	% variación
Venezuela	824	676	-18.0
Surinam	23	16	-30.4
Chile	1.242	423	-65.9
Argentina	1.889	582	-69.2
Brasil	1.731	505	-70.8
Perú	641	160	-75.0

CUADRO No. 3
PERSONAL MILITAR EN AMERICA
DEL SUR EN MILES

Aumentó			
	1985	1990	% variación
Colombia	66.2	136.0	+105.4
Surinam	2.0	3.0	+ 50.0
Venezuela	49.0	71.0	+ 44.9
Brasil	276.0	324.0	+ 17.4
Ecuador	42.5	57.8	+ 15.3
Paraguay	14.4	16.0	+ 11.1
Bolivia	27.6	28.0	+ 1.4
Disminuyó			
	1985	1990	% variación
Chile	101.0	95.8	- 5.1
Perú	128.0	120.0	- 6.3
Argentina	108.0	75.0	-30.6

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos*
* Citado en *Latin American Newsletters (Informe Latinoamericano)*, 5 de diciembre de 1991.

51 Fernando Reyes Matta, "Ser militar, sí, pero ¿cuál es la tarea?", en *Notas de paz*, Comisión Sudamericana de Paz, julio de 1992, p. 2.

VII. EN CONCLUSION: ¿UN PROCESO DE DEMOCRATIZACION CON DESENLAZAMIENTO INCIERTO?

Recientemente dos episodios han colocado en estado de alerta al país con respecto a las perspectivas del proceso de democratización. Por una parte, la elección del Consejo Superior de la Judicatura, y por otra, el llamamiento del ministro de la Defensa a la conformación y el fortalecimiento de equipos de seguridad por parte de la empresa privada.

El reciente nombramiento del Consejo Superior de la Judicatura, una institución llamada a regir la administración de justicia contemplada en la nueva Constitución, ha puesto en evidencia las dificultades del proceso de democratización política. En efecto, la nueva Carta facultaba mediante una norma transitoria al presidente de la República para designar a los primeros magistrados. Sin embargo, el Congreso anuló esa norma transitoria, desconoció a los magistrados designados por el ejecutivo y mediante un manejo duramente cuestionado designó nuevos miembros. Este hecho amenaza introducir una sobrepoliticización partidista en el aparato de justicia. Sus efectos negativos pueden significar un paso atrás en la modernización política proclamada en la nueva Constitución e, inclusive, ahondar la desazón en la opinión pública con respecto al supuesto cambio progresista y democratizador de la Asamblea Constitucional.

Y con respecto al llamado del ministro de la Defensa, la situación es aún más preocupan-

te. Recientemente, el gobierno estableció un alto impuesto de guerra a los sectores empresariales para aumentar el gasto militar y el pie de fuerza. Y sin embargo, les exige aumentar sus propios recursos de seguridad. Colombia se encuentra ad portas de un nuevo desbordamiento de los índices de violencia. De inmediato surgen preguntas: ¿Una vez más el Estado deberá recurrir a modalidades de represión extrainstitucional como en el pasado, ante su incapacidad manifiesta para contener los altos índices de criminalidad? ¿Se verán comprometidos los alcances del revolcón militar, ante el ahondamiento probable de la ya crónica ausencia del monopolio estatal de las armas? E incluso un interrogante más general: ¿Será que el proceso de cambio político en vez de llevar a mediano plazo a un avance democrático, nos conducirá a una involución política?

En el ensayo hemos descrito el escenario del cambio y sus obstáculos más visibles. Los viejos vicios de la política colombiana parecen (todavía) prevalecer sobre las nuevas virtudes. El proceso de democratización presenta mayores desafíos de los previstos en medio de la euforia colectiva de 1991.

En este juego de avances y retrocesos, de un paso adelante y dos pasos atrás, los colombianos nos estamos jugando nuestro destino. Colombia difícilmente resiste una nueva frustración. La consolidación de la democracia es la tarea de la hora.

