

Diez acotaciones a la política colombiana*

MARCO PALACIOS

MARCO PALACIOS, abogado e historiador, investigador de El Colegio de México

Agradezco al IEPRI esta invitación a participar en la celebración de su décimo aniversario, hablando sobre el presente más reciente. Puesto que esta institución acoge en el estudio de los asuntos políticos los más diversos enfoques disciplinarios, entonces me siento entre colegas, así mi campo sea la historia.

En el IEPRI se investiga y analiza lo político conforme al canon internacional. Se comienza describiendo su funcionamiento bajo el supuesto de que existe una tensión entre las decisiones racionales, de un lado, y, del otro, la participación de diferentes actores políticos que puede ser irracional y, por tanto, impredecible. Esta descripción, así como los análisis subsecuentes, requieren del experto.

Una ventaja de la universidad pública, en relación con otras instituciones, es que amplía los márgenes de libertad efectiva del experto asegurándole la independencia de una carrera profesoral e investigativa y, por tanto, sustrayéndolo de la necesidad de alquilarse en el mercado de consejeros del príncipe, cada vez más amplio e incierto, dada la creciente competitividad, fragmentación y prolongación de las campañas electorales, de un lado, y, del otro, la también creciente complejidad de funciones de las burocracias estatales.

En Colombia la evolución del papel del consejero sigue las pautas occidentales: del teólogo al jurista (se tomó de los siglos XII al XVII) y, después de

unos dos siglos de dominio del jurista, hacia 1960 (unos 30 años después que en Estados Unidos) se empezó a formar un mercado en que la demanda se dirige al economista y de ahí al encuestador y, un poco más tarde, a los especialistas en mercadotecnia, al politólogo y hasta al peluquero. En estas circunstancias, es obvio que un centro de talentos como el IEPRI que, muy rápidamente ganó prestigio y tomó la delantera de la «politología» colombiana, (pese a que en sentido estricto es multidisciplinario) debe estar en la mira de diferentes redes de poder, formales (estatales, partidarias, de medios de comunicación) e informales. Precisamente la conciencia de este valor de mercado y de las técnicas de cooptación, me llevan a subrayar la necesidad de incluir la ética como un área específica de investigación y docencia en el arco iris multidisciplinario del IEPRI.

Pero hay otras razones más generales. La acción política descansa explícitamente en valores y fines (los de la democracia, para abreviar). Sin embargo, el experto describe y analiza fríamente el mundo del ser y no el deber ser. Pienso que de la misma manera que en el IEPRI son válidos los enfoques sociológicos, jurídico-institucionales, históricos, geográficos, antropológicos, politológicos o económicos, deberían serlo los estudios éticos, que dan relieve a la crítica sistemática de los sistemas de moralidad imperantes. Digo esto porque la

* Documento presentado durante la celebración de los 10 años de existencia del IEPRI, los días 20 y 21 de noviembre de 1996.

(de)generación de políticos colombianos que nos gobiernan, ha pasado por las aulas universitarias estudiando la política como si fuera una especie de ingeniería del poder y, ahí están los resultados.

No han faltado hechos suficientemente dramáticos (más dramáticos aún vistos desde la capital) que señalan esta última década de debilidad y ambivalencia estatal, enmarcada por la apatía ciudadana: la carnicería en el Palacio de Justicia a fines de 1985; la ostensible presencia de las grandes familias delictivas del narcotráfico; el crecimiento exponencial de las guerrillas; las propagandas gubernamentales de paz que no han traído paz, aunque han servido de plataforma de lanzamiento de carreras individuales; el movimiento reformista que llevó a la Constituyente y a la Constitución de 1991; (ahora en proceso de reforma) el «proceso 8000». Todos estos acontecimientos ocultan el pasmoso crecimiento de los índices de criminalidad metropolitana y el virtual colapso de los sistemas de justicia del Estado que se dan dentro de la globalización del mundo.

Mi argumento es que la clase gobernante ha optado por coexistir con estos fenómenos antes combatirlos a fondo, quizás porque estima que esta última alternativa es más costosa y pondría en peligro la estabilidad del sistema entendido como un todo. Sin embargo las presiones culturales y políticas externas (mucho más que las internas) la están colocando, literalmente, entre la espada y la pared.

En primera página, *El Tiempo* de este jueves trae, a mi juicio (que es el de un lector que no vive aquí y llegó anoche a la capital colombiana), una muestra de la cotidianidad política que encaja en un cuadro de crisis tediosa, pero peligrosa.

Noticias de la politiquería que medra en el enfrentamiento de poderes institucionales, propio de estar estrenando Constitución. Primera, la «moción de censura» planteada en el Senado a dos ministros, cuyo trasfondo parece ser la elección del Procurador que debe reemplazar al hoy encarcelado. Otra noticia tiene que ver con la decisión judicial desfavorable a la acción de tutela que, a nombre de la «sociedad civil», presentó un ex ministro de Justicia contra la decisión de la Cámara de Representantes de precluir el proceso incoado por la Fiscalía contra el Presidente de la República. La táctica de hablar en nombre de una supuesta «sociedad civil» sometida por un Estado corrupto es falaz. Suponiendo que en Colombia se hubiese constituido

dicha «sociedad civil», los índices de incivildad son aplastantes: homicidios, lesiones, secuestros, robos, contrabando, evasión fiscal, expresión de una sociedad anómica y atomizada.

Estos incidentes desgastan, aún más, instituciones políticas centrales como el Congreso, la Presidencia y el Consejo de Estado, sin que los antagonistas pretendan siquiera resolver el contencioso formalmente planteado. Esto se observa en la intemperancia de su lenguaje, en el absolutismo de las posiciones, en la simulación apenas encubierta de sus propósitos.

Noticias del «caso Mauss» cuyo trasfondo parece ser una prematura lucha de posiciones de precandidaturas presidenciales. Aquí chocan las aspiraciones de un gobernador que usa su poder para enfrentarse al poder del Ministro de Gobierno, el aparente favorito del presidente y de la clase política liberal. Eso está encubierto. Lo que sale a la luz del análisis (como el planteado por Enrique Santos Calderón en su columna) nos remite al «campo de lo nacional». Campo minado por el sentimentalismo y la actitud del avestruz. La clase gobernante colombiana insiste en desconocer que las transformaciones del mundo de la posguerra fría afectan los parámetros de «gobernabilidad», «legitimidad» y «rendimiento».

Pertenecer de pleno derecho a la comunidad internacional tiene un costo más alto, y ha cambiado el sistema de premios. Hoy, por ejemplo, el gobierno norteamericano no premia a los ejércitos por violar los derechos humanos en aplicación de los principios de contrainsurgencia de uso corriente en la Escuela de las Américas de Panamá. Por el contrario, al descalificar y permitir la publicidad de documentos y manuales secretos sobre estos temas, el gobierno de los Estados Unidos corrige una línea de apoyar dictaduras y terrorismo de Estado en la cruzada anticomunista.

El costo de ser miembro de la comunidad internacional debe comenzar a pagarse en casa y exige un ajuste de cuentas. Por ejemplo, deben replantearse a fondo las relaciones civil-militares, y emprenderse una profunda reforma de los institutos armados colombianos. Maquillajes como el de un civil en la cartera de Defensa, ya no bastan. El cliché favorito de los generales: «narcoguerrillas», «cartel de las FARC» suena anacrónico en la embajada norteamericana, y en los oídos de cualquier observador internacional imparcial. La violación sistemática de los derechos humanos por parte de

los Fuerzas Armadas colombianas, que adquiere impunidad camuflándose en organizaciones paramilitares, está en la mira de la Unión Europea, tanto en Bruselas como en el Parlamento de Estrasburgo, y en un futuro no muy lejano podría acarrear sanciones comerciales. Un Estado negligente en este campo, y una clase gobernante cínica y chocarrera que deja hacer y luego se alarma, o toma la defensiva pretextando el terrorismo de guerrilleros y narcos, no pueden ser actores respetados en el mundo internacional de hoy.

Los Estados soberanos individuales ya no son los únicos actores de la política internacional. Resplandece, en primer lugar, la nueva soberanía de la Unión Europea. Además de organizaciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial, o la Organización Mundial del Comercio, también cuentan las ONGs, y se ha formado una opinión pública cultivada y sensible a temas ecológicos y de derechos humanos que presiona parlamentos, congresos y gobiernos. Para salirse de la ruta hacia el marginamiento internacional al que se encamina el Estado colombiano, los gobernantes deberían empeñarse seriamente en erigir el estado de derecho. Aquí estamos ante un largo proceso histórico inacabado, y en este punto quisiera introducir algunas especulaciones de historiador que le quitan dramatismo (y pesimismo) a la descripción de la política colombiana del último decenio.

El ideal de constituir un Estado moderno, es decir, instituciones y burocracias guiadas por una racionalidad legal y no por personas, redes y poderes discrecionales y *ad hoc*, aparece nítidamente en la segunda mitad del siglo XVIII neogranadino, como parte del designio modernizador, afrancesado e ilustrado de España. Lo paradójico es que este gran diseño encontró una poderosa resistencia de tipo tradicional, la de los Comuneros del Socorro (1781) que, apelando a principios premodernos sobre el buen gobierno, consiguió atemperar la «modernización fiscal» y fue leída, una generación después, como fuente de la nacionalidad contra la opresión colonial.

Esto nos lleva a otra paradoja: el origen del moderno Estado colombiano debe buscarse en los Comuneros y, por ende, en una tradición política premoderna que, para abreviar, llamaremos Austria. Esa parece ser la tradición que habría impedido la plena realización del estado de derecho en Colombia.

Sin embargo, esencial de esa tradición Austria o barroca, de un modo de gobernar una sociedad desigual, estamental, dividida, fragmentada, es el papel unificador del catolicismo como fe, como moralidad y como cultura. El problema surge en cuanto la República intentó realizar los ideales liberales e individualistas bajo una forma nacional, secularizada y representativa. En este empeño emergen prácticas de gobierno que incorporan oportunistamente elementos barrocos con elementos liberales de representación moderna, incapaces de sustituir las funciones integradoras y orientadoras del catolicismo. En cierta forma podría interpretarse la historia política colombiana por esa tensión (que lleva a la violencia) y fusión (que lleva al pacto) permanente, y generalmente implícita y maliciosa, entre lo que aquí llamaremos, para seguir con la imagen colonial, lo barroco y lo ilustrado.

La tensión y fusión que mantienen lo barroco y lo ilustrado se origina, en buena medida, en la peculiar inserción de la economía colombiana y su frágil Estado-nación al sistema mundial (de mercado y de poder) que no ha requerido una plena modernización económica, o si se prefiere, la revolución capitalista que habría significado un dinámico mercado interno y la plena configuración de una sociedad civil de ciudadanos con derechos en expansión, incluido en estos el «bienestar» de la clase trabajadora, como ocurrió, finalmente, en las sociedades industriales.

Oro, tabaco, café, cocaína, han sido la base de economías rentistas, primero agrarias, hoy urbanas. Economías que conllevan a lo que ahora los expertos denominan «la enfermedad holandesa», es decir, la contracción de la producción nacional de bienes transables más acelerada que la que resultaría del proceso normal de crecimiento. Esto se origina porque el sector en bonanza cambia la relación de precios (por ejemplo, abarata los bienes de capital, encarece la mano de obra, la tierra, los insumos, y revalúa la moneda nacional).

Desde el sector externo, y de acuerdo con el cuadro 1, la economía colombiana se sostiene en un trípode: narcotráfico, café y petróleo. De 1980 a 1995 su participación en el PIB fue del 5,3% (narco); 4,1% (café) y 1,9% (petróleo). En ese período, unos 36 mil millones de narcodólares, ya lavados, ingresaron a la economía nacional y se transformaron en pesos de ley.

CUADRO I
EXPORTACIONES LEGALES Y DEL NARCOTRAFICO

AÑO	EXPORTACIONES LEGALES				Narco	% de Exp. legales			Narco	% PIB			
	Total	Café	Petróleo	No trad.		café	Petr.	No Tr.		Café	Petr.	No Tr.	Narco
1980	3986	2390	241.3	1404.7	1686	60	6.1	35.2	37.6	6.0	0.6	3.5	4.2
1981	3158	1458.7	270.2	1519.3	2070	46.2	8.6	48.1	65.6	4.0	0.7	4.2	5.7
1982	3114	1576.8	291.4	1365.9	1884	50.6	9.4	43.9	60.5	4.0	0.7	3.5	4.8
1983	2970	1556.6	382.9	1219.6	1947	51.7	12.9	41.1	65.6	3.9	1.0	3.1	5
1984	4273	1798.8	445	2034.1	4172	42.1	10.4	47.6	97.6	4.7	1.2	5.3	10.9
1985	3650	1784.1	409.9	1296.5	2953	48.9	11.2	35.5	80.9	5.1	1.2	3.7	8.5
1986	5531	3045.9	355	1101.6	973	57.1	6.7	20.7	18.3	8.8	1.0	3.2	2.8
1987	56.61	1687.1	942.4	1908.8	1463	29.8	16.6	33.7	27.8	4.6	2.6	5.2	4
1988	5543	1696.6	724.3	1780.8	1685	31.8	13.6	33.3	31.5	4.5	1.8	4.5	4.3
1989	6032	1583.4	1045	2038.4	2579	26.3	17.3	33.8	42.8	4.0	2.6	5.1	6.5
1990	7079	1472.9	1542.6	2589.6	2389	20.8	21.8	36.6	33.7	3.6	3.8	6.4	5.9
1991	7508	1398.4	1137.7	3465.9	2239	18.6	15.2	46.2	29.8	3.2	2.6	8.0	5.2
1992	7262	1322.1	1131.1	3500.5	2667	18.2	15.6	48.2	36.7	2.7	2.3	7.2	5.5
1993	7672	1160.7	1264.1	4027.3	2487	15.1	16.5	52.5	33.5	2.1	2.3	7.4	4.6
1994	9073	1269.8	1808.8	4164	2261	14	19.9	45.9	25.9	1.9	2.7	6.3	3.4
1995	10418	1978	2233	4707	2535	19.0	21.4	45.2	24.3	2.7	3.1	6.5	3.5
Total	86.926	27159.9	14224.7	38124	35990	31.2	16.36	43.9	41.4	4.1	1.9	5.2	5.3

Fuente: R. Steiner: "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas". *Coyuntura Económica* No. 1 1997. A Puyana, "Políticas sectoriales en condiciones de bonanzas externas", Fedecafé, 1997.

Poco sabemos acerca de los efectos económicos de esta narcobonanza. Probablemente ha salido bien librada la clase rentista que, desde el oro, ha prosperado con la «enfermedad holandesa», a costa del desarrollo nacional. Es evidente que en el sexenio 1990-95 las proporciones del trípode en el PIB mostraban cambios: el narcotráfico cayó al 4,7%, el café cayó al 2,7% y el petróleo ascendió al 2,8%.

En cuanto a sus efectos políticos, la punta del iceberg que alcanzamos a divisar a raíz del «proceso 8000» nos dio una idea acerca de cómo aceitan las maquinarias políticas.

A partir de este año y por unos 10 años más, la participación del petróleo en el PIB crecerá considerablemente. Independientemente de qué efectos económicos acompañarán a la bonanza petrolera, su naturaleza política va a ser muy diferente de las bonanzas del oro, el café o el narcotráfico. El petróleo es una renta estatal en manos de la clase política. De ahí se deriva, en parte, la feroz pugna por el poder que venimos presenciando, particularmente entre las camarillas liberales que, como las camarillas conservadoras de la década de 1920, dan por descontadas sus mayorías electorales.

Si no se reforma la actual estructura política (de redes personalistas y de partidos que toman el Estado como botín), es obvio que la bonanza petrolera, dentro de los parámetros legales de la distribución regional de regalías, se manejará mafiosamente, es decir fortalecerá unas tribus y clanes clientelares en desmedro de otros. De este modo, la bonanza petrolera no traerá modernidad sino la modernización de un clientelismo de nuevo tipo, cuyos retoños se han venido formando en el vivero de la descentralización, inducida por el Banco Mundial y reforzada constitucional y legalmente desde 1986.

Otro elemento que afirma esta tendencia es el resultado del proceso político al Presidente de la República que, a mi juicio, dió el golpe final al control oligárquico de la política (por el que luchaba anacrónicamente Hernán Echavarría Olózaga) y mostró que al actual capitalismo corporativo (FEDECAFE y los 10 grandes conglomerados) no le interesa inmiscuirse demasiado en el teje maneje político. Es decir que, finalmente, la política ratificó márgenes de autonomía, aprovechados hasta la fecha por la clase política, aunque brindan un potencial a las organizaciones cívicas independientes.

Desdibujados los lazos orgánicos de la clase política y el gran capitalismo corporativo (esto no significa en modo alguno que los conglomerados hayan dejado de patrocinar campañas políticas), aquella necesitará, en algún punto de la trayectoria, restablecer vínculos con lo que suele presentarse como «sociedad civil». Ahí residen los márgenes abiertos a la participación ciudadana.

Es errónea esa especie de lugar común según la cual el sistema político es intrínsecamente «malo» e irreformable. Así, por ejemplo, quienes creen en la viabilidad de una reforma política deberían ponerse en contravía del espíritu alegre de 1990-91, y trabajar por la reconstrucción de partidos políticos modernos, apoyados en marcos institucionales que obliguen a los políticos a pactar unas reglas del juego claras, transparentes y más abiertas a la población, particularmente en lo que concierne a la formulación y defensa de las plataformas programáticas y a la escogencia de candidatos a las corporaciones públicas. Simultáneamente deberá buscarse una reforma electoral de modo que las campañas sean una lucha civilizada entre partidos (y no pugna de individuos sueltos), sean mucho más breves (verbigracia, un máximo 45 días) y se

establezcan fuertes penas a los infractores. En este sentido podría tipificarse como delito electoral una práctica corrupta muy común en nuestro medio, según la cual personajes que se autoproclaman presidenciables empiezan a dirigir en su provecho costosas organizaciones de mercadotecnia electoral con dineros que nadie sabe a ciencia cierta de donde provienen y que, siguiendo la lógica de sus propios intereses, vician el clima de opinión, mediante rumores y otros trucos de competencia desleal. Finalmente, los reglamentos del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Cabildos podrían modificarse estableciendo un sistema de incentivos y castigos para los representantes del mandato popular en función de la disciplina partidaria.

Urge una reforma estructural de la Fuerzas Armadas colombianas como condición de «gobernabilidad» interna y de pertenencia a la comunidad internacional. Sin embargo, parece que la guerrilla seguirá siendo el mejor aliado del *statu quo*. En otras palabras, hay muchos actores interesados en mantener el juego sucio y armado. Este panorama podría cambiar a condición de que el protagonismo en este frente estratégico fuera definido por partidos organizados, con visiones y propuestas claras y legitimadas, desplazando al experto *ad hoc* que medra a la sombra del gobernante de turno urgido de medidas *ad hoc* que, está demostrado, han agravado el problema.

Si este esbozo interpreta adecuadamente la política actual, la conclusión parecería obvia: nadie que tenga poder en Colombia está interesado en pacificar y reformar. Parece más «funcional» convivir con guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, camarillas políticas, que combatirlos. Es más realista ser turbayista que llerista, para ponerlo en los términos de hace 20 años, cuando pensar en un IEPRI en la Universidad Nacional parecía descabellado.

Esto presupone que «tener poder» es una situación dada y no una condición cambiante de fuerzas cuya correlación está en flujo. Esta fluidez es resultado del cambio social, demográfico y cultural, así como de la globalización de las comunicaciones. En Colombia nadie puede dar por descontado el poder. Esto abre el campo a los reformistas, desde «arriba» en el Estado, y desde «abajo» en la sociedad. Si consiguen activar un proceso coherente y consensuado, encontrarán, creo, un soporte crítico en centros del talento independiente como el IEPRI.