

# APERTURA

## democrática en Colombia

3

 Pierre Gilhodes\*

**T**engo treinta años de frecuentación con Colombia por razones académicas, primero, y muchas más después; he pasado y vuelto a pasar por muchos caminos, he entrado y he vuelto a entrar en muchas chozas campesinas; periódicamente voy a ver adónde termina la ciudad y diría que la impresión que tengo de un país, doble por su superficie de la península ibérica, y con una población —la tercera de América Latina— algo menor que la española, es la del cambio acelerado, a la vez que la del mantenimiento de una personalidad propia fuerte que pueden simbolizar, para el mundo, su literatura, su pintura, etc.

### Cambios acelerados

**D**e esos cambios, destacaría en primer lugar un crecimiento económico sostenido. Varios son los factores que lo explican y se mencionarán algunos de ellos, pero en este momento se quiere insistir sobre

el resultado de políticas económicas prudentes adoptadas y sobre el dinamismo del sector empresarial. En Colombia, la década de los 80 no fue una década perdida. Creció en promedio 3.6% por año, la mayor tasa de América Latina, superior a la chilena. Esto significa que, en 1980 su PIB per cápita era la tercera parte del de Venezuela, siguiendo los actuales ritmos en el año 2000 podría ser sus dos terceras partes. Gráficamente, la Colombia de hoy parece llegar al nivel medio de la España de mediados de los 50, que conocí. Claro que con sectores de punta que no tienen nada que envidiar a los de Europa occidental o de los Estados Unidos, y, en contraste, poblaciones perdidas en las inmensidades amazónicas donde, si esto tiene un sentido, el PIB per cápita puede ser el de Tanzania.

La Colombia del café ya no es sino un aspecto, y muy importante por cierto, de la Colombia de hoy. Tradicionalmente introvertida, ha salido a buscar mercados para sus flores y frutas tropicales, pero también para sus motores eléctricos, sus confecciones, sus libros.

El crecimiento en algo se ha frenado en 1991: 2.1% y en 1992: 2.6% por la coyuntura económica internacional de crisis y por razones internas: pasó de un modelo económico a otro, crisis y racionamiento energéticos, destrucciones terroristas, etc.

El segundo aspecto del cambio, mucho menos positivo, me parece ser la desaparición de los campesinos. De un país rural, con las tres cuartas partes de sus habitantes en el campo en 1950, conserva tan sólo hoy algo más de una cuarta parte. Se frenó la natalidad. Se aceleró la migración rural urbana y hacia el exterior (Venezuela y Estados Unidos en primer lu-

gar); estas tendencias universales, sin embargo, han sido fomentadas en Colombia a partir de 1971 con una estrategia de desarrollo dibujada por el profesor Lauchlin Currie para enfrentar la otra propuesta de desarrollo, por la vía campesina, presentada por el ex presidente Carlos Lleras Restrepo. La destrucción de las comunidades campesinas fomentada desde el Estado es, a mi juicio, causa fundamental en las violencias que sufre Colombia.

Sin embargo, el éxodo de los campesinos no se hizo hacia una ciudad macrocefálica como México o Lima, sino que a Bogotá la equilibran un buen número de ciudades grandes: Medellín, Cali, Barranquilla o medias como Bucaramanga, Pereira o Neiva... Factores positivos para una política centrada en las regiones.

El tercer cambio acelerado que se quiere mencio-

nar aquí es la erosión de la religión católica como norma del comportamiento individual y colectivo. La Colombia clerical que descubrimos en las novelas del recién desaparecido Eduardo Caballero Calderón, no existe más. La elección de 1970 es la última en la que le vi un papel político a los párrocos, por otra parte divididos entre varios candidatos. Los jesuitas que escribían los borradores de

Constitución o formaban los Gabinetes, han muerto y no han sido sustituidos. Hoy por hoy, el neoclericalismo parece refugiado en las guerrillas del sacerdote aragonés Manuel Pérez.

A la Iglesia católica, en los sectores populares del campo y de los suburbios, parecen reemplazarla las iglesias o sectas protestantes. Como en tantas partes de América Latina el mesianismo evangélico, más cercano a los individuos que la pesada estructura de la Iglesia católica, está progresando rápidamente.

*La Colombia clerical  
que descubrimos en las novelas  
del recién desaparecido Eduardo  
Caballero Calderón, no existe más.  
La elección de 1970 es la última  
en la que le vi un papel político  
a los párrocos*

Frente a esta “descristianización” que refleja una tendencia universal, no se ha presentado, sin embargo, la alternativa de una moral laica. Han fallado los círculos de pensamiento laico, la escuela en particular, en presentar otros valores en sustitución de aquellos que se perdieron. De esta ausencia de valores, de modelos de comportamiento, se desprende un culto al dinero, y sobre todo al dinero fácil generador de una crisis moral de la juventud que explica cierta reacción benévola hacia el narcotráfico y sus enormes dineros. Los progresos grandes de la educación, que alcanzan a los sectores proletarios, no generan una actitud positiva hacia la sociedad, han sido sobre todo cuantitativos; es hora de que pasen a ser cualitativos.

## Diagnóstico

**A**l nivel que nos interesa desarrollar, Colombia presenta tres problemas a los cuales se tuvieron que enfrentar los gobernantes, en particular durante la década de los 80.

El primero es el estado de edificación de la nacionalidad, Colombia es una Nación imperfecta. Frente a cierta retórica latinoamericanista, el país pasó de la Gran Colombia con Venezuela y Ecuador, a sus dimensiones actuales, con el trauma a comienzos de siglo de la separación de Panamá, trauma que explica en parte su inclinación a la introversión. El país no tiene clara conciencia de sus fronteras, no sólo la fronteralímite, sino también la frontera-vínculo porque no sabe muy bien lo que es. No pocas veces le oírás decir a uno que es antioqueño antes que ser colombiano. Este problema de la articulación centro-periferia, de la conquista pacífica de la frontera interior, fue agravado por un autoritarismo centralista y por ciertos formalismos. Las fuerzas armadas, destinadas a ser el conservatorio de los valores nacionales, y lo son, a menudo se han impregnado también de doctrinas que no toman bien en cuenta la realidad nacional. La difícil construcción de una nación tolerante y respetuosa de sus componentes es necesaria para la superación del enfrentamiento interno que vive Colombia desde hace tiempo.

El segundo nivel podría ser el del Estado débil. El Estado colombiano es débil porque, en gran medida, es un Estado ausente, no hace presencia en muchas partes de la complicada geografía nacional. Ni maestro, ni hospital, ni carretera y cuando aparece puede ser a través de la presencia de sus órganos represivos o del fisco que en ninguna parte son los más simpáticos.

Es además un Estado pobre. El nivel de recaudación del Estado colombiano era, hasta hace seis años, uno de los más bajos de América Latina, con Honduras, un 11% del PIB. Esta situación tiende a mejorar con las dos últimas reformas tributarias de los presidentes Barco y Gaviria, pero la evasión todavía es enorme. Ojalá no se caiga en el facilismo de usar la renta petrolera como paliativo, tal como lo hizo Venezuela que nunca logró “sembrar el petróleo”.

Es, además, un Estado poco operante. Varias razones inciden aquí; quisiera hacer énfasis en una de ellas: el clientelismo político, el *spoils system* ha dificultado la construcción de una función pública sólida. Se frustran uno a uno los esfuerzos que se hicieron en esta dirección, los de Alberto Lleras, Carlos Lleras, Virgilio Barco, porque pudo más la necesidad que sienten los políticos de afirmar su poder sobre el reparto de los puestos estatales. Hace falta una burocracia estatal, bien preparada, no solo en lo que se refiere a los conocimientos necesarios, sino también concientizada en el servicio público, con mística de su trabajo y continuidad en sus esfuerzos. En Colombia esto es incipiente.

Donde el Estado no está presente aparecen intentos de contraEstado o de suplir al Estado que pueden representar ciertos grupos violentos: cuando el Estado no sabe recaudar, bien saben extorsionar los grupos violentos; allí donde el Estado no tiene funcionarios la guerrilla casa, divorcia, “educa”, juzga a los colombianos sobre los cuales ejerce su poder. Frente a estas relativas ausencias, pobreza e inoperancia del Estado, le queda, sin embargo, un factor positivo decisivo: su legitimidad.

## Camino de soluciones

**L**os primeros intentos de solución los propuso el presidente Carlos Lleras tanto desde el Estado con la reforma constitucional de 1968, como en la sociedad, en particular, con su frustrado intento de reforma agraria. Dibujó en 1967 una política económica para 25 años. Fracásó frente a las resistencias encontradas entre las capas dirigentes y a las limitaciones que le imponía el pacto constitucional del Frente Nacional.

Años más tarde, Alfonso López Michelsen intentó también una reforma constitucional. Pero fue en 1982, con la elección del que fue embajador en España Belisario Betancur, con su ministro de Gobierno (interior) Rodrigo Escobar Navia, cuando se estableció un diagnóstico de los problemas del país y hasta se pensó en un referendun modificador de la Constitución entonces vigente. Betancur también logró avanzar conversaciones promisorias con diversos grupos guerrilleros aun cuando su buena fe fue burlada. En medio de la crisis de la deuda que se desencadenó en América Latina en agosto de 1982, sus posibilidades se vieron recortadas por una crisis bancaria y cambiaria. Betancur, como los que le sucedieron, sufrió esta contradicción entre una voluntad política de reformas y una obligación de ortodoxia financiera. Con su ministro Jaime Castro, logró implementar una reforma realmente importante: la elección de los alcaldes por el pueblo en vez de su nombramiento por el Ejecutivo Departamental. Esto permitió abrir las puertas de la política a dirigentes locales, de buena voluntad con su respectiva comunidad, en contra de la anterior designación a dedo por los jefes políticos e hizo al pueblo partícipe de las decisiones políticas de primera instancia. El sucesor liberal de Belisario Betancur, Virgilio Barco, me dijo un día, poco antes de su elección: "La gente piensa que me elige para administrar bien el país, pero lo que me va a corresponder es la reforma política". Diversos obstáculos frenaron el impulso reformador: la lucha contra el terrorismo del narcotráfico después del asesinato, en 1984, del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla; los obstáculos ju-

rídicos que hacían de la Constitución colombiana de 1886 una de las más cerradas del mundo, las fuertes resistencias de los políticos tradicionales. Sin embargo, Virgilio Barco despejó la vía para que, en 1990, el actual presidente César Gaviria pudiera convocar a la elección de una Constituyente.

## La Constitución de 1991

**E**n sí misma la elección de la Constituyente por un sistema proporcional de listas nacionales permitió la presencia de sectores nuevos de la opinión que existían, pero no habían tenido la oportunidad de participar en un proceso democrático amplio. Era uno de los fines buscados. Desafortunadamente dos grupos guerrilleros importantes que hubieran podido ingresar a la lid política pacífica no lo entendieron así y desaprovecharon este momento único.

A diferencia de la reforma de 1936, que tanto se inspiró en la República española, los constituyentes optaron por redactar una nueva Constitución.

La Constitución de 1886, con muchas enmiendas posteriores, en algo se veía como un texto anacrónico, en algo como un texto contradictorio y, sobre todo, a lo largo de su vida se había convertido en un freno al cambio por la lectura que de él se hizo aunque en su redacción, hace más de un siglo, había elementos que hubieran permitido otra lectura. La Constitución de 1886 se había inspirado en la Constitución de la Restauración española y, a semejanza de Cánovas y Sagasta, perennizó el dueto conservador-liberal aun cuando es de notar que, en circunstancias normales los liberales son mayoría en Colombia desde 1932, con la excepción notable de la elección presidencial de 1982.

En la Constitución de 1991 no está ausente la influencia española, la de las Autonomías, del Defensor del Pueblo, etc.

La Constitución fue elaborada por consenso entre las principales fuerzas políticas presentes en la Cons-

tituyente, incluidos los ex guerrilleros de la Alianza Democrática. Es un documento largo, de 380 artículos, más 60 artículos transitorios. A veces es un texto algo ambiguo, en otras ocasiones introduce normas reglamentarias impropias de un texto constitucional, pero que incluidas allí aparecieron como una garantía para quienes las propusieron. En esto, la Constituyente participó de la ilusión jurídica colombiana que parece creer que cuando existe un problema basta con promulgar una ley para que desaparezca.

El consenso llevó a veces a yuxtaponer las visiones aún distantes de las diferentes escuelas presentes. Esto se nota en las disposiciones económicas donde figuran, lado a lado, las propuestas monetaristas y antiestatizantes formuladas en particular por los voceros de la empresa privada y la tradición intervencionista colombiana heredada de la Comisión Económica para la América Latina de la ONU. En esto no hay inconveniente mayor; las mayorías políticas tendrán la posibilidad de hacer prevalecer la lectura que quieran.

La inspiración general de la Constitución me parece clara: es democrática, moderna, con una tendencia a favorecer la participación ciudadana. Evidentemente en menos de dos años, no ha podido ser desarrollada en su totalidad aunque, desde ya, varios sectores quieren promover una involución constitucional.

La Constitución acerca la decisión política al pueblo, dotando a los organismos municipales y departamentales de amplios poderes. Esta descentralización en curso no ha causado ningún trauma. Reforma el equilibrio de poderes, en particular en detrimento del Ejecutivo nacional. Reforma el sistema electoral permitiendo la participación efectiva de fuerzas políticas nuevas que quieran participar.

Modifica totalmente la estructura de la Justicia colombiana pasando del sistema inquisitorio al sistema acusatorio, de esencia anglosajona pero que filtró a través de Italia.

Es una Constitución amplia en la definición de la nacionalidad y de la ciudadanía; abre la posibilidad de múltiples mecanismos de participación.

La Constitución dedica 71 artículos en definir los Derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, ambientales, de las personas y colectividades y 11 artículos más para garantizar el cumplimiento de estos Derechos. En esto el artículo 86 que define la acción de tutela, es probablemente el que hoy ha calado más en el pueblo colombiano por ser un procedimiento rápido, eficaz y sencillo.

Una Constitución consta de dos partes: una afirmación doctrinaria, filosófica que la inscribe en una corriente del pensamiento humano y una serie de mecanismos concretos que garantizan su buen funcionamiento. El temperamento colombiano es más propenso a la disputa sobre la primera parte que al pulimento de la segunda. De ahí pueden surgir en el futuro algunos problemas de mecánica política que, a la hora de la verdad, son importantes.

Es tarea ahora de los colombianos hacer que su Constitución se desarrolle plenamente, les sirva realmente y, en forma eventual, sea corregida en las disposiciones que la práctica demuestre ser inviables.

## Obstáculos a la apertura democrática

**E**l proceso de reformas no tendía a ser revolucionario. Era un punto medio entre quienes preconizan simplemente una modernización de las instituciones aun desde un punto de vista tecnocrático, de eficiencia, y quienes querían un avance democrático que sí, está virtualmente en la nueva Constitución.

Existen varios obstáculos en esta vía. El primero es, tal vez, coyuntural; se sitúa al nivel de la adopción de un modelo económico que resulta de

la lectura, a mi juicio errónea, de las experiencias de crecimiento del Extremo Oriente y de ciertos países del subcontinente suramericano. La transición de un modelo a otro siempre crea un momento de incertidumbre, sobre todo cuando tiene lugar en medio de una visión económica internacional. No corresponde a esta charla ampliar la exposición sobre el modelo, su funcionamiento, sus problemas, pero buena parte de la reglamentación posterior a la Constitución se ha redactado más en función de esta visión económica coyuntural que de un criterio de permanencia. En esto, lo grave no sería equivocarse sino no corregir a tiempo.

El segundo obstáculo tiene que ver con la cultura política local. Reposa sobre una tradición bipartidista, liberal conservadora, o sea progreso y orden que, entre 1958 y 1978, se volvió excluyente a través del pacto del Frente Nacional y no permitió la manifestación libre de corrientes diferentes o nuevas. A la vez, el Frente conservativizó al país al dotar al partido minoritario con un 30% de los votos hoy contra más del 60 al partido mayoritario, de un verdadero poder de veto. Salir de esta tradición y de las prácticas que engendró no es fácil y muchos añoran los buenos (y míticos) tiempos pasados.

El tercer obstáculo en algo tiene que ver con el anterior, pero es mucho más amplio. ¿Cómo llevar un proceso de democratización en un ambiente de violencia? No toda la violencia es política, de 30.000 homicidios en 1992, menos de 1.200 se deben a la guerrilla tanto por enfrentamientos bélicos como por asesinatos. Pero al lado de éstas organizaciones nuevas como la Unión Patriótica tuvieron más de 3.000 muertos en sus pocos años de existencia. En la pasada campaña presidencial tres candidatos resultaron asesinados y el Embajador de Colombia en Madrid lleva todavía en su cuerpo balas asesinas que por poco acaban con su vida.

En realidad se mezclan tres violencias, a veces entrelazadas: una violencia política, asumida por organizaciones rebeldes que desde hace muchos años quieren llegar al poder por las armas; una violencia delictiva de ciertos traficantes de droga que buscan intimidar a la ciudadanía y hace retroceder el Estado; una violencia social generada por las malas condiciones antes referidas del cambio acelerado y simbolizada por las pandillas juveniles en varias grandes ciudades.

En esta violencia que, a veces, se aproxima a una guerra civil, a una guerra social, no son pocos los casos de violación de los Derechos Humanos que siempre nos duelen, que se busca castigar y cuya repetición hay que evitar. Pocas guerras civiles han escapado de esta triste lógica. Sin embargo, también hace falta subrayar que, frente a la violencia, la población no es ni resignada ni histórica.

*Cuando el Estado no sabe recaudar, bien saben extorsionar los grupos violentos; allí donde el Estado no tiene funcionarios, la guerrilla casa, divorcia, "educa", juzga a los colombianos sobre los cuales ejerce su poder*

Tiene en general un comportamiento digno y que nos hace pensar a nosotros, los de afuera, cómo reaccionaríamos en las mismas condiciones. A pesar de ello, sin esconderlo, Colombia trabaja, Colombia vive, Colombia crece. Pregunté a varios gerentes de empresas extranjeras presentes en Colombia por el sobre costo que implican las medidas locales de seguridad

y quedé cada vez asombrado por la modestia de éste costo: uno a dos por ciento de sus costos totales. Demasiado por cierto, pero también significativamente bajo.

Estas tres violencias que sólo por metodología se pueden distinguir, implican también distintas respuestas que en ningún modo pueden ir por la vía de la restricción de las libertades.

La delincuencia común, fruto de un proceso de urbanización precipitado y a la deriva, no es inusual pero sí alta. Varias de las ciudades colombianas hoy se acercan a la Madrid de comienzos de siglo que pintara Baroja



en *La Busca*, y en el muchacho que vive en las calles de Bogotá a uno le parece reconocer ciertos rasgos del Gavroche de *Los miserables* de Víctor Hugo. Sólo se puede pensar en un proceso largo de erradicación donde, al lado del esfuerzo policial, represivo inevitablemente pero sobre todo preventivo, se unan los educadores, una política de deportes y recreo, unas orientaciones específicas hacia la juventud; la crisis de la estructura familiar no ayuda a la solución de este problema de la delincuencia y la inseguridad cuya solución puede ser larga.

La delincuencia que acompaña al narcotráfico, que tan grave e injusto daño causa a la imagen internacional de Colombia, presenta diversas facetas. La lucha contra el consumo de drogas es de responsabilidad internacional; necesita una concertación política de los países afectados, concertación comenzada a través de la Convención de Viena, pero que está todavía muy lejos de lo que se necesita.

Frente a la agresión brutal a los colombianos, al asalto armado a su Estado por parte de cruentos narcotraficantes locales, la responsabilidad es ante todo de los colombianos: definir y aplicar una política que acabe con este problema, pero para ello merecen un apoyo internacional mayor del que han recibido. Es una prueba cruel, que ha durado demasiado, que cogió desprevenidos a los colombianos, pero en la que no se puede transar so pena de deslegitimación. Parece, sin embargo, que se está llegando al epílogo de esta dura lucha, precisamente porque allí el Estado, sus organismos involucrados, actúan.

Por fin, frente a una lucha que persisto en llamar político-social por sus causas y sus fines proclamados sin desconocer cómo se puede mezclar con las anteriores, la respuesta debe ser también la de un Estado fuerte por legítimo. Las guerrillas saben que no alcanzarán el poder por la vía de las armas, pero, por varias razones, tampoco se las puede aniquilar; tarde o temprano se negociará, ellas no son derrotadas mas sí golpeadas y

relativamente aisladas. La negociación no puede tener como fin entregarles el Estado que no ganaron con las armas, pero sí ofrecerles y garantizarles un espacio en el que puedan asomarse a la política con las garantías constitucionales, incluyendo su derecho, como a cualquier otra fuerza que acepte la democracia, a alcanzar el poder a través de los votos de los electores. Implica también encontrar salidas decorosas para miles de personas involucradas, a veces desde hace mucho tiempo, y que ya no saben o nunca supieron hacer otra cosa. Esto implicará ciertos sacrificios, ajustes a los que posiblemente la opinión no esté aún preparada. No significa debilidad, sino voluntad de reconciliación, que la inmensa mayoría de estos guerrilleros deberían poder entender y aceptar. Es posible que esta solución, aun siendo complicada, no esté tan distante como parece hoy día.

Estos son algunos problemas que enfrenta Colombia, un país democrático, los colombianos un pueblo de fuerte personalidad y de grandes capacidades.

Colombia entra en el siglo XXI, en el nuevo sistema internacional, multipolar y aparentemente caótico, con muy buenas cartas. Grandes y variados recursos naturales, gente laboriosa y creativa, un sector profesional de

calidad. Añadiría en este momento que, como en todos los países, su clase política no es uniforme pero, más allá de las etiquetas hay buena parte de ella con lucidez de diagnósticos y remedios posibles.

Su tarea es seguir y corregir de tal modo que no se confundan las necesarias etapas de la simple modernización con las, más difíciles, del desarrollo democrático. Este es el precio para que, en un tiempo relativamente corto, se cumpla con los preceptos constitucionales de "un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Artículo 1o. de la Constitución).

Por conocer a Colombia y a los colombianos, tengo confianza que estas metas podrán hacerse realidad hasta en la más remota aldea de su atormentada geografía de serranías y selvas, con algo de buena voluntad y muchos esfuerzos.

*\*Conferencia dictada por el profesor Gilhodes en la Casa de América, Madrid (España), mayo de 1993.*