

Colombia: a contravía de la tendencia regional

Juan Fernando Jaramillo: politólogo colombiano, profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y miembro fundador del centro de estudios Derecho, Justicia y Sociedad (DJS)

La política colombiana ha estado dominada tradicionalmente por dos partidos, el Partido Liberal y el Partido Conservador, creados a mediados del siglo XIX. Precisamente, una de las particularidades de Colombia ha sido la persistencia de este esquema bipartidista liberal-conservador, que también existió en los demás países iberoamericanos, pero perdió vigencia en la mayoría de ellos a lo largo del siglo XX.

El destacado papel que han desempeñado los dos partidos en la vida política del país tuvo como consecuencia la paulatina consolidación de la noción cultural de que las elecciones son el mecanismo adecuado para decidir la pugna por el poder político. Además, la importancia de los dos partidos ha aparejado que, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, el estamento militar colombiano no haya asumido un papel protagónico dentro de la política nacional. De allí que en Colombia hayan sido escasos los gobiernos militares.

Paradójicamente, esta amplia tradición de gobiernos civiles ha estado acompañada por una historia de violencia política que se mantiene hasta nuestros días. Los Partidos Liberal y Conservador protagonizaron distintas etapas de guerras civiles. Después de la última de ellas, la llamada época de "la Violencia", que se extendió entre 1948 y 1958, los dos partidos firmaron el acuerdo del Frente Nacional, con el propósito de terminar la lucha armada. Mediante este pacto, se dispuso que los dos fuerzas compartirían el poder durante 16 años -entre 1958 y 1974- independientemente de los resultados electorales.

El Frente Nacional puso fin a la violencia entre los dos partidos y logró neutralizar a la Iglesia Católica en la lucha política. Pero, también, hizo que las diferencias se desvanecieran y que el faccionalismo y el clientelismo se apoderaran de ellos. Además, los dos partidos perdieron el control y la proximidad con la sociedad y sus diversas formas organizativas. Ello condujo a la utilización casi permanente del estado de emergencia, lo cual, a su vez, empujó las expresiones de protesta social a

la ilegalidad. De otro lado, el fracaso repetido de los intentos de consolidación de terceras fuerzas políticas alentó el fortalecimiento y la expansión de distintos grupos guerrilleros. De esta forma, se generaría una nueva ola de violencia política, que se profundizaría luego con la aparición del narcotráfico y de los grupos paramilitares o de autodefensa.

En el marco de este escenario de violencia generalizada se abrió paso la idea de que era necesario reformar las instituciones para poder obtener la paz y la estabilidad institucional. Por eso, en 1991, se reunió una Asamblea Nacional Constituyente, que contó con un número importante de miembros provenientes de los dos partidos tradicionales, pero también con un amplio número de delegados en representación de grupos guerrilleros desmovilizados, organizaciones indígenas y movimientos de inspiración cristiana protestante.

La Constitución de 1991: sus propósitos y frustraciones

La Constitución de 1991 fue aprobada bajo la concepción de que constituía un nuevo pacto social entre los colombianos, que permitiría construir un nuevo país y asegurar la paz. Con ella se esperaba dar respuesta a problemas irresueltos desde la época colonial, tales como el autoritarismo, la intolerancia religiosa, la discriminación étnica y cultural y los límites a la participación política de los ciudadanos. Por eso, la Constitución incluyó un amplio catálogo de derechos fundamentales de las personas, creó instituciones para la defensa de esos derechos, reconoció la diversidad étnica y cultural de la nación, dictó normas para abrir el espacio político a nuevos partidos y movimientos, consagró distintos mecanismos de participación popular, determinó la neutralidad del Estado en materia religiosa, impuso estrictos límites a la aplicación de la figura de los estados de excepción, etc.

La Constitución de 1991 ha producido resultados destacables en lo referido a la garantía de los derechos de los ciudadanos y a la construcción de una sociedad política más democrática e incluyente. Sin embargo, muchas de las esperanzas depositadas en ella se han visto defraudadas y es evidente que la paz no se ha obtenido. Por el contrario, durante la década del 90, la guerrilla y los grupos paramilitares crecieron de manera vertiginosa, en lo cual influyó mucho su decisión de involucrarse en el narcotráfico. Esta situación agudizó el conflicto armado interno, con amplias secuelas en materia de violaciones a los derechos humanos, una de cuyas expresiones más graves es la catástrofe humanitaria generada por el desplazamiento forzado de personas.

Por otra parte, a pesar de que durante los primeros años de los noventa se registraron avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, esos progresos se perdieron en la segunda mitad de la década, luego de las crisis económica y política experimentada en el país. Por eso, a principios del nuevo siglo se podía observar un empeoramiento de las condiciones de pobreza, a la vez que se percibía un aumento en la concentración de la riqueza, lo cual ubica a Colombia como uno de los países más inequitativos de la región.

Finalmente, la Constitución se propuso democratizar el sistema político, abrir el espacio a nuevas fuerzas e impulsar la identificación ciudadana con las instituciones. Por esta razón, se aseguró a los grupos indígenas y a las negritudes una representación mínima en el Congreso, se tomaron medidas para asegurar la transparencia y la igualdad de oportunidades en las elecciones, se estableció el sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales, se modificó el sistema electoral para los senadores y se establecieron normas muy laxas en relación con la creación y organización de los partidos y movimientos y con la presentación de candidatos.

Las normas alentaron el surgimiento de nuevos grupos, distintos a los dos partidos tradicionales que, de todos modos, todavía acaparan la gran mayoría de los votos. Pero, al mismo tiempo, las nuevas reglas electorales y de partidos favorecieron la extrema fragmentación de las agrupaciones políticas, tanto de las tradicionales como de las nuevas. Esto debilitó profundamente a los partidos políticos y al Congreso, los cuales continúan siendo percibidos en forma muy desfavorable por la opinión pública.

Los gobiernos de Pastrana y Uribe

En las elecciones presidenciales de 1998, resultó triunfador en la segunda vuelta el conservador Andrés Pastrana. Su triunfo sobre el liberal Horacio Serpa se explica, fundamentalmente, por dos razones: por sus acercamientos con la guerrilla de las FARC, que fortalecieron la esperanza de lograr un acuerdo de paz; y por la desconfianza que generaba Serpa en amplios sectores de la sociedad, en razón de su defensa a ultranza del presidente Ernesto Samper (1994-1998), luego del escándalo suscitado por la infiltración de dineros del narcotráfico en la financiación de su campaña.

Una vez en el gobierno, Pastrana tuvo que afrontar una grave crisis económica, que generó índices de desempleo cercanos al 20 %. Decidió fortalecer los lazos con los Estados Unidos, resentidos a raíz de las acusaciones contra la campaña electoral de Samper, y dio los primeros pasos del Plan Colombia, inicialmente para cooperar en la lucha contra el narcotráfico y luego extendido al combate contra todos los grupos armados ilegales. De otra parte, tal como se esperaba, Pastrana inició prontamente diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Para ello dispuso que la fuerza pública se retirara de una amplia zona del país, donde podría concentrarse la dirigencia guerrillera. El diálogo, sin embargo, no fructificó. Y, aún más, los excesos de las FARC, que en medio de las conversaciones continuaron con sus operaciones militares y sus prácticas de violación del derecho internacional humanitario, generaron un rechazo general a la negociación.

El sentimiento de rechazo fue liderado por Álvaro Uribe, quien abogaba por responder con energía a los desmanes de las FARC. Esa postura le aseguraría la Presidencia en las elecciones de 2002, en las que encabezó una lista disidente del Partido Liberal y contó con el respaldo del Partido Conservador. En forma sorprendente, Uribe obtuvo más del 50% de los votos en la primera vuelta. Nuevamente, el candidato perdedor sería el liberal Horacio Serpa.

Uribe fortaleció aún más el alineamiento con Estados Unidos. Consiguió la prolongación del Plan Colombia y logró introducir la lucha contra los grupos armados ilegales dentro de la política antiterrorista del presidente George W. Bush. Desarrolló una estrategia de “seguridad democrática”, con énfasis en la confrontación militar con las FARC y la realización de operaciones a gran escala contra sus baluartes en las zonas selváticas. Con ello, logró que este grupo se replegara hacia las zonas más alejadas, limitando drásticamente sus acciones en las regiones y las carreteras centrales del país. Al mismo tiempo, Uribe ha manifestado su disposición para iniciar diálogos con las FARC, pero las condiciones exigidas por las dos partes no han permitido, hasta ahora, ningún acercamiento. De esta forma, la perspectiva posible de diálogo se restringe a la propuesta de realizar un intercambio humanitario, para lograr que las FARC liberen a un grupo importante de miembros de la fuerza pública y de dirigentes políticos que se encuentran secuestrados desde hace muchos años.

Por otra parte, el gobierno inició conversaciones con los grupos paramilitares con el objeto de lograr su desmovilización. Como consecuencia de los acuerdos obtenidos, han dejado las armas más de 14 mil hombres y se espera que muchos

más lo hagan en el futuro. Para regular este proceso, el Congreso aprobó la llamada “ley de justicia y paz”, una norma que ha sido objeto de muchas críticas: se considera que no responde a los criterios internacionales en materia de “verdad, justicia y reparación”, dado que no brinda a la justicia los elementos necesarios para poder acceder a la verdad, contempla penas muy leves, no consagra mecanismos para reparar el daño causado a las víctimas y no asegura el desmantelamiento definitivo de estos grupos. Esto es observado con mucha preocupación debido a los crímenes cometidos por los paramilitares, el poder político y económico que aún detentan y el proceso violento de apropiación de tierras que han desarrollado, lo que permite hablar, en este momento, de una verdadera contrarreforma agraria.

En materia de diálogos de paz, finalmente, es importante mencionar que, a finales del 2005, se iniciaron acercamientos con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo con presencia en distintas zonas del país, aunque con mucho menos fuerza que las FARC. Las conversaciones se reanudarán en el 2006 y, si bien su desenlace es incierto, puede avizorarse que las dos partes tendrían interés en que concluyan con éxito: el gobierno, porque un buen resultado le ayudaría a legitimar el proceso ya iniciado con los grupos paramilitares; y el ELN, porque desde hace varios años sufre un proceso continuo de debilitamiento político y militar.

Uribe tuvo que lidiar también con la crisis económica, por lo que ha apelado a medidas favorables al capital. La situación económica del país se ha visto aliviada por el aumento de las inversiones -generado en buena medida por el mejoramiento de las condiciones de seguridad-, por los buenos precios del mercado internacional para los productos básicos de exportación y por la devaluación del dólar. A finales de 2005 se advertía que el crecimiento económico era cercano al 5 % y que la tasa de desempleo había descendido al 10% (aún cuando, sumando el subempleo, el índice se eleva al 32.6%). El gobierno espera mejorar estos índices a través de la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, proyecto que ha generado amplias controversias. A pesar de que inicialmente se pensaba que las negociaciones se realizarían conjuntamente con Perú y Ecuador, finalmente cada país las llevó adelante por separado. En el caso de Colombia, el acuerdo se ha visto obstaculizado por las diferencias en torno a los temas agrícola y de propiedad intelectual, este último con serias repercusiones en materia de medicamentos y de salud pública.

Durante la gestión de Uribe también se han generado importantes cambios en la regulación de la política. Así, el Congreso aprobó una reforma constitucional que, entre otras cosas, elevó los requisitos para la obtención de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, prohibió la doble militancia y dispuso su organización en forma democrática. Determinó, además, que cada fuerza política sólo pueda avalar un candidato y una lista por circunscripción electoral, estableció el procedimiento de la cifra repartidora para la conversión de los votos en escaños, creó barreras legales para las elecciones de las asambleas representativas y facultó a los partidos para que decidan autónomamente si asumen el sistema del voto preferente para sus listas de candidatos.

Por otro lado, el gobierno logró que el Congreso aprobara una reforma constitucional con el objeto de permitir la reelección presidencial inmediata por un período más, autorización que beneficia a Uribe. Junto con esta reforma, el Congreso dictó una ley estatutaria que regula las condiciones de igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia: se aprobó el proyecto de garantías electorales que contempló, entre otras cosas, que el 80% de los gastos de campaña sea financiado por el Estado; se ordenó un elevado anticipo igualitario de los aportes estatales y se garantizaron condiciones de pluralismo y equilibrio informativo en la radio y la televisión. Además, se establecieron una serie de restricciones para la campaña del presidente en caso de que busque su reelección.

La reforma constitucional que autorizó la reelección presidencial inmediata y el proyecto de ley para garantizar la igualdad electoral fueron examinados por la Corte Constitucional. Esta concluyó que no se oponía a la Constitución “permitir la reelección presidencial por una sola vez, y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición.” También consideró que la mayoría de las normas eran constitucionales, aun cuando introdujo una amplia serie de condicionamientos dirigidos, fundamentalmente, a generar mayores condiciones de igualdad en la campaña para los candidatos distintos al presidente.

Las elecciones de 2006

El 17 de marzo de 2006 se celebrarán elecciones legislativas y el 28 de mayo se concretarán las presidenciales. Se prevé una campaña política rodeada de actos de violencia e intimidación, ya que las FARC ya han comenzado a realizar asaltos y atentados, acciones que forman parte del eje de campaña de Uribe. De otra parte, se manifiesta que los grupos paramilitares, a los cuales se les ha negado a participación hasta que no culminen su desmovilización, ya han empezado a

intervenir en favor de los candidatos de su preferencia en las distintas zonas del país que tienen bajo su control.

Al mismo tiempo, haciendo uso de las nuevas normas electorales, Uribe ya oficializó su candidatura. Para su campaña contará con el respaldo del Partido Conservador, de otros cuatro partidos creados recientemente y de otros grupos independientes. Los otros aspirantes provendrán del Partido Liberal (aunque seleccionará a su candidato en una consulta, todo indica que será nuevamente Horacio Serpa), del Polo Democrático Alternativo (que espera aglutinar a su alrededor a los movimientos de izquierda y que también elegirá a su candidato en los próximos meses), y de un partido indígena (que decidió presentar como su candidato a Antanas Mockus, un político independiente que ha sido dos veces alcalde de Bogotá).

El más probable triunfador es Uribe, a quien las encuestas ubican en un primer lugar gracias a sus acciones en materia de seguridad y a la imagen de persona laboriosa e interesada en los problemas del país que ha logrado transmitir. A esto hay que sumar su hábil manejo de las prácticas populistas y clientelistas y las recientes mejoras obtenidas en materia económica, con las cuales intentará contrarrestar su mayor debilidad: la falta de resultados en materia social. En esta perspectiva, el interrogante más importante consiste en saber si logrará ganar en primera vuelta, como en las últimas elecciones.

Las elecciones para el Congreso generan incertidumbre y expectativa, dado que se aplicarán por primera vez las nuevas normas, lo que ha impulsado un proceso de fusiones y alianzas con el objetivo de superar las barreras electorales y alcanzar la cifra necesaria para poder participar en la distribución de los escaños. Se puede predecir una disminución significativa del número de partidos y movimientos políticos (la simple entrada en vigor del Acto Legislativo 001 de 2003 produjo que 14 de los 68 existentes en ese momento perdieran su personería jurídica). También se pronostica una reducción del número de listas, ya que cada partido está autorizado a presentar una sola.

Un importante porcentaje de los actuales congresistas -fundamentalmente los elegidos por el Partido Liberal en las últimas elecciones- adhirió a los nuevos partidos creados por Uribe, lo que seguramente permitirá que obtengan, en conjunto, la mayoría parlamentaria. Sin embargo, puede predecirse que el Presidente continuará teniendo dificultades para garantizar un apoyo por parte de los congresistas, sobre todo si se tienen en cuenta los altercados entre los nuevos

movimientos y el impedimento constitucional para que se presente a una nueva elección.

Sin embargo, parece seguro que el Partido Liberal obtendrá una representación considerable, quizás la mayor considerada en forma individual, puesto que cuenta todavía con una buena parte de su probada maquinaria electoral. Por otra parte, el Partido Conservador mantendrá muy probablemente su cuota parlamentaria y cabe esperar que el Polo Democrático Alternativo logre reunir el voto de la izquierda democrática y conformar una bancada importante.

En los próximos años, será necesario observar si la estrategia del Partido Conservador de renunciar a presentar un candidato propio para dos elecciones presidenciales -con el objeto de apoyar a Uribe, quien les ha brindado como contraprestación una importante cuota burocrática-, lo perjudicará ante al electorado. Por otra parte, el futuro de los partidos uribistas es incierto. Cada uno constituye una especie de federación de líderes políticos y personalidades cercanas al Presidente, sin mayor cohesión propia. Además, dado que el Uribe no demuestra una consideración especial por los partidos y que jamás ha renegado de su condición de liberal, es posible que después de su gobierno muchos de los antiguos dirigentes liberales comiencen a negociar su regreso a su partido de origen.

De esta forma, se repetiría un mecanismo permanente de la política colombiana: los partidos tradicionales sufren divisiones en un momento determinado, que después son superadas en forma paulatina hasta lograr nuevamente la reagrupación de las dos familias tradicionales, la liberal y la conservadora. Por eso, el verdadero cambio en el sistema de partidos puede surgir más bien desde la izquierda. Las nuevas normas electorales crean posibilidades para la consolidación de un partido de la izquierda democrática: en primer lugar, porque obligan a los distintos movimientos a reagruparse; y, en segundo término, porque la ley de garantías electorales para la campaña presidencial les permite asumir un papel protagónico a nivel nacional. Las perspectivas políticas de la izquierda dependerán de los resultados que arrojen sus gobiernos a nivel municipal y departamental, y de sus decisiones acerca de la unidad y el rechazo a la lucha armada para acceder al poder.

Conclusión: las perspectivas del gobierno

El probable triunfo de Uribe permite presumir una continuidad en la política nacional e internacional. En el plano internacional, Colombia intentará preservar las relaciones especiales con Estados Unidos. Sin embargo, hechos recientes permiten pensar que el país está brindando mayor atención a las relaciones con los países de la región, especialmente con sus vecinos más cercanos, Venezuela y Ecuador, con los cuales existe un intercambio económico muy importante, que en ocasiones se ha visto perturbado por causas políticas. Además, Colombia intentará no alejarse definitivamente de los procesos de integración que se adelantan en el subcontinente.

En el plano nacional, continuará el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y empezará la aplicación de la ley de justicia y paz, lo que será seguido de cerca por los observadores nacionales e internacionales, en vista del temor acerca de la posible paramilitarización de la vida política y económica del país. Además, dado que varios de los dirigentes paramilitares son reconocidos líderes del narcotráfico con pedidos de extradición, la posición que asuma Estados Unidos al respecto será muy importante para la orientación del proceso. Al mismo tiempo, seguramente se profundizará el acercamiento con el ELN y la ofensiva contra las FARC, que será intensificada para asegurar mejores resultados militares y forzarlas a iniciar un proceso de diálogo.

En este contexto, todo indica que la oposición estará muy atenta para impedir que se materialicen propuestas de reforma de la Constitución que impliquen la cancelación de algunos derechos ciudadanos e instancias de control sobre el Gobierno.

Para concluir, cabe decir que Colombia continúa recorriendo un camino político propio, en contravía de las tendencias predominantes en la región. De esta manera, si en el pasado se distinguió por conservar las instituciones democrático-liberales en una época en que se imponía por la fórmula del autoritarismo militar, actualmente el país apuesta por un gobierno que se ubica a la derecha del espectro político, en contraposición a la tendencia suramericana de confiar el gobierno a movimientos de izquierda.