

Las tres posibilidades de intervencionismo

“Los diagnósticos sobre Colombia, en el país y en exterior, abundan. Cada vez hay más ensayos, libros, documentos y pronunciamientos sobre el conflicto armado nacional. En los organismos internacionales se habla insistentemente sobre Colombia. La OEA no podía sustraerse al tema. La asamblea general que acaba de culminar en Guatemala con la reelección de César Gaviria como secretario de esta organización, terminó sus sesiones con el inicio del debate sobre potenciales intervenciones en el continente cuando las frágiles democracias del área se vean acosadas por fenómenos internos como el colapso estatal y amenazas como el crimen transnacional, el terrorismo y el narcotráfico.

No obstante se haya planteado en términos abstractos e hipotéticos, el objetivo de este neointervencionismo en gestación es Colombia. En efecto, la política hemisférica de fuerza podría generar, de modo gradual, un derecho interamericano de injerencia que se haría más evidente cuando se presenten crisis humanitarias de grandes proporciones. Y allí es donde encaja el ejemplo del colombiano. No hay consenso en Estados Unidos, ni entre ese país y América Latina, sobre la naturaleza y salida de la guerra irregular colombiana, como tampoco sobre el alcance y los peligros del narcotráfico. Si hay relativo acuerdo, en cambio, sobre la crisis humanitaria que vive el país.

Más de 1.500.000 desplazados en tres lustros, más de 250.000 homicidios en la década reciente, más de 4.000 desaparecidos en los últimos dos años, más del 95 por ciento de impunidad en la justicia penal, un territorio nacional fracturado en tres, bajo dominio respectivo de la guerrilla, el paramilitarismo y el Estado; una creciente población de niños reclutados para la guerra por todos los actores armados, y la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario por agentes estatales y grupos parainstitucionales constituyen una tragedia humanitaria inigualable hoy en el continente y escasamente comparable en el mundo.

El nuevo intervencionismo podría adoptar tres modalidades. Primero, la agresión humanitaria, si la comunidad interamericana percibe que la guerrilla está más cerca de la toma del poder político total que del control regional y que su probable triunfo afecta la estabilidad de naciones vecinas. Segundo, la injerencia humanitaria si se presenta una inminente o eventual fragmentación territorial de Colombia. Y tercero, la asistencia humanitaria, una especie de intervención por invitación, si un gobierno relativamente legítimo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática.

No creo que haya que descartar ninguna de las tres posibilidades de intervención. Quien siga atentamente lo que viene sucediendo en el mundo y en el hemisferio podrá entender que la Guerra Fría terminó y que muchas de las formas de ver y explicar las relaciones internacionales tradicionales, en términos de alianzas automáticas, enemistades ideológicas, soberanías irrestrictas y coerciones unilaterales, parecen desdibujarse. Por ello, es cada vez más urgente que los colombianos encuentren soluciones propias, sensatas, justas y reales a su dramática situación nacional”.

Juan Gabriel Tokatlián

Los primeros ocho meses del Gobierno Pastrana

Crisis en el manejo de la crisis

Pedro Medellín Torres'

LA CRISIS COLOMBIANA HA ADQUIRIDO UNA NUEVA FACETA: la distorsión en los tiempos del gobierno. Antes de haber cumplido los primeros seis meses de su posesión, la imagen del Presidente Pastrana llegó a registrar niveles de aceptación del 38%, dos puntos por debajo de los registrados por el gobierno Samper luego de la declaración de Fernando Botero. Más que una particular percepción de los ciudadanos, las encuestas revelan el acelerado desgaste del nuevo gobierno. No ha terminado de posesionarse, ni siquiera se ha aprobado su plan de desarrollo, cuando ha sido forzado a elaborar un plan de contingencia para contener el avance de la recesión y el desempleo o ha tenido que corregir el rumbo en el manejo de la paz y de la reforma política.

Pese a la buena acogida de Pastrana en el exterior, gobiernos e importantes sectores de opinión internacional no dejan de expresar su preocupación por el futuro de la democracia colombiana. Y para

completar, en los últimos 45 días los medios de comunicación no han dejado de registrar hechos que comprometen en situaciones irregulares a los funcionarios más cercanos al Presidente. Al completar ocho meses de gobierno, las encuestas mostraban que el 73% de la población no aprueba la manera como Pastrana está manejando la economía, el 86% desaprueba el manejo de las políticas de empleo, el 66% el manejo de la guerrilla, el 82% la lucha contra la inflación, el 67% las relaciones internacionales y el 56% desaprueba su lucha contra la corrupción.

El presidente aparece atacado por todos los flancos. Entre los colombianos crece la sensación de que los acontecimientos se precipitan, uno tras otro, desbordando la capacidad del gobierno para controlarlos. Internamente la afirmación de que el Presidente “no terminaría su mandato” llegó a trascender en distintos ámbitos. En el exterior

Colombia se convirtió en una amenaza para la estabilidad de la región.

La secuencialidad y unidad de los tiempos del gobierno está en quiebra. El tiempo de espera que tradicionalmente los gobernados le han conferido a los nuevos gobiernos (para que se acomoden, aprendan y actúen), ha sido desplazado, unas veces, por el tiempo de exposición en el que los gobernados exigen que los gobernantes cumplan inmediatamente con sus promesas. Y otras por el tiempo del ocaso en el que los gobernados sólo esperan la llegada de un nuevo gobierno. Y no se trata de una simple coyuntura de crisis. Se trata, ni más ni menos, de una evidencia del resquebrajamiento de los patrones que rigen el funcionamiento del presidencialismo colombiano.

Es el resquebrajamiento que se produce cuando la acción o inacción del gobernante erosiona su autoridad poniendo en cuestión el poder que le ha sido conferido; cuando la falta de previsión le hace perder territorialidad e institucionalidad frente a la acción de otros agentes y agencias (estatales y no-estatales); y cuando es la propia inercia de los acontecimientos la que le establece las reglas de juego. El gobernante vive "al día" y es gobernado por sus propias angustias y las

exigencias del momento. La distorsión en los tiempos del gobierno es uno de los más claros indicadores de la pérdida del control del ritmo e intensidades del ejercicio de gobierno.

Se podría argumentar que Pastrana recibió un país en crisis: internacionalmente desprestigiado, fiscalmente deficitario, políticamente polarizado y socialmente violento. Sin embargo, el argumento sirve de poco. En los últimos cincuenta años los niveles de institucionalización política se han degradado de tal manera, que cada vez son más los gobernantes y gobernados que no conocen, no aceptan o no practican los mismos principios y valores institucionales. La preservación del interés público o la continuidad de las políticas y los programas públicos no depende de la dinámica institucional o de la inercia burocrática, sino de los intereses, la ética y aún la personalidad de los funcionarios que están al frente de las instituciones.

Pero paradójicamente ha sido esa baja institucionalización la que ha permitido un margen de maniobra relativamente amplio a los gobernantes que entran. Y Pastrana no ha sido la excepción. En el frente externo y el productivo, el gobierno entrante contaba con un margen de maniobra relativamente importante;

en materia fiscal y financiera tenía las herramientas para enfrentar el problema en toda su magnitud; y en materia de paz la audacia de Pastrana frente a las FARC ya había logrado destrabar los acercamientos buscando una interlocución directa. Además, el control del parlamento que había logrado el conservador Fabio Valencia Cossio, que excluía al liberalismo oficialista de las mesas directivas del Congreso de la República (y por tanto de su manejo), y el apoyo internacional a las gestiones de paz del Presidente, completaban un panorama muy favorable para el inicio del gobierno.

Pero ¿qué fue lo que hizo que todo se deteriorara tan rápido?. Las acciones iniciales lejos de mostrar un equipo de gobierno firme, decidido y con una idea clara de lo que se debía hacer, revelaban un equipo muy fragmentado en sus concepciones, incomunicado entre sí y sin ninguna orientación sobre la tarea de gobierno a cumplir. El activismo del presidente en el exterior (inusual para el inicio de gobierno) produjo demasiados costos a la tarea de ordenar la acción de gobierno. Por una parte, el gobierno no ha podido estructurar una pedagogía social que le permita comunicarse con los gobernados y hacerlos partícipes de su tarea. Por otra, la conducción gubernamental es muy débil y el uso de los mecanismos institucionales de formación y coordinación de las políticas muy

esporádico. En ocho meses de gobierno, el Consejo de Ministros sólo se ha reunido cuatro veces, el Consejo Superior de Comercio Exterior tres veces y el Consejo de Política Económica y Social – CONPES- tan solo dos veces. En este escenario es evidente que el gobierno se excedió en el manejo de la transición gubernamental. No supo manejar el superávit de capital político con que llegó al poder.

1) El gobierno se excedió en la presentación de la situación económica del país. En el propósito de dejar en claro el corte de cuentas con respecto al gobierno anterior, el equipo económico no evaluó el impacto de sus afirmaciones sobre el clima de negocios en el país. Cada intervención suya producía una imagen de crisis que siempre superaba la imagen que producía para enfrentarla. Mientras que empresarios y ciudadanos expresaban su disposición a hacer el sacrificio que fuera necesario, al gobierno le faltaban alternativas claras para buscar una salida. En medio de la imprevisión (explícita en el manejo de las reformas tributarias), las decisiones de política no sólo se demoraban sino que tampoco atacaban los problemas de raíz. Las expectativas de inversión, producidas por el cambio de gobierno, se diluyen con la

1/ Director de Investigaciones del Departamento de Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España

disposición de los agentes a sacrificarse. El propósito de evitar una devaluación de la moneda llevó las tasas de interés a niveles muy altos. La pérdida de confianza en el manejo macroeconómico del gobierno produjo una desbandada de capitales hacia el exterior, que terminó por deprimir la economía. La consecuencia no podía ser distinta: el PIB cayó en más de siete puntos en el último trimestre de 1998.

- 2) El gobierno se excedió en el manejo de la reforma política. Presionado por el cumplimiento de acuerdos electorales, se apresuró en el compromiso de sacar adelante una reforma con el objetivo ambiguo de "cambiar las costumbres políticas del país". Se excedió cuando, sin esperar a que bajara la espuma de la posesión, se embarcó en la elaboración de un proyecto de reforma sin contar con una base social y territorial de apoyo, ni con algunos actores que luego serían determinantes en su aprobación, ni con los insumos del proceso de paz que serían claves en el contenido de la reforma: Se excedió cuando en la discusión sobre los mecanismos de aprobación de la reforma política se dejó llevar al innecesario terreno de la revocatoria del mandato a los congresistas, desperdi-

ciando la artillería que tenía en el Congreso para sacar adelante el proyecto que quisiera. Y se excedió cuando con el llamado Acuerdo de Casa Medina buscó resolver los problemas de gestión de la reforma. La convocatoria de los jefes políticos de las principales fuerzas electorales antes que motivar un trabajo parlamentario de bancada, terminó por forzar un manejo clientelar que era el que precisamente buscaba erradicar con la revocatoria. El resultado para el gobierno no pudo ser peor.

- 3) El gobierno se excedió en el manejo del proceso con las FARC. La audacia del presidente, al reunirse con los jefes de la guerrilla, no ha sido bien soportada con una agenda de gobierno para la paz. No hay agenda interna. Hay una multiplicidad de acciones puntuales forzadas por las circunstancias y no trazadas por una estrategia. No hay unidad de criterios, ni unidad de gestión. El gobierno después de reclamar para sí todas las prerrogativas en la conducción del proceso hacia la paz, hace una gran convocatoria para que todas las fuerzas políticas participen en el proceso. La convocatoria revela el precipitado movimiento del gobierno. Está vacía de sentido estratégico y contenido político. No hay claridad del

para qué y sobre qué del acuerdo. Y tampoco hay agenda externa. Pese a los esfuerzos de Pastrana en la llamada diplomacia por la paz, los gobiernos amigos son convocados para que ayuden en la búsqueda de la paz, pero sin definir las reglas de juego de la ayuda. Los expertos han llamado la atención sobre cómo los países convocados todavía no tienen claridad para qué se les convoca, a participar de qué manera y dentro de qué tiempos. Ante la falta de claridad, cada país reacciona ofreciendo su propia ayuda en los términos de su propia interpretación.

Los buenos resultados obtenidos en la lucha contra la corrupción y el contrabando, la organización del sector energético, la reestructuración de las fuerzas armadas o la presencia presidencial al frente de la tragedia del eje cafetero, apenas alcanzan para retomar el control de la situación. El panorama es oscuro y requiere un difícil manejo. Como diría el columnista Enrique Santos Calderón "es demasiado pronto para que al nuevo Gobierno se le puedan acumular tantos problemas de fondo. Estamos entrando al segundo mes y la cosa está grave", Santos tiene razón. El tiempo de la

espera se agotó muy rápido y el tiempo de la exposición aparece antes de lo esperado. La falta de respuesta llegó a poner, inclusive, al gobierno en el tiempo de la agonía. El margen de maniobra gubernamental se reduce de manera acelerada. Una sensación de incertidumbre, propia del final de los gobiernos, se apoderó de gobernantes y gobernados.

El afán del nuevo gobierno por responder a las expectativas de cambio, por cumplir con los compromisos electorales y por diferenciarse del gobierno anterior, todo a la vez, sin tener una carta de navegación debidamente estructurada, produjo una fractura en la conducción gubernamental del país. La multiplicidad de objetivos y las presiones por una acción rápida y contundente están forzando la marcha del gobierno. La falta de unidad de criterios, en unos casos, y la falta de pericia, en otros, refleja la imagen de un equipo que todavía no parece muy preparado para asumir la tarea de gobernar. Cada nuevo hecho, cada nueva situación desata un problema mayor frente al cual las posibilidades de reacción gubernamental se muestran cada vez más limitadas. La distorsión en los tiempos de gobierno revela un nuevo rasgo del desmoronamiento del régimen político colombiano: la crisis en el manejo de la crisis. ☹