

La política colombiana tras la Reforma Constitucional de 1991

Jonathan Hartlyn

***E**l politólogo norteamericano Jonathan Hartlyn, autor del libro “El régimen político de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia”, recientemente publicado por Tercer Mundo Editores, analiza, en entrevista con nuestro comité editorial, los principales elementos del proceso político colombiano a tres años de la reforma constitucional. La influencia del narcotráfico y la guerrilla, la debilidad del Estado y los actores sociales, la situación de los partidos políticos en un marco de democracia participativa como el inaugurado por la nueva Constitución, son algunos de los aspectos que delinear un panorama que, según el propio Hartlyn ha descrito, desconcierta a los pesimistas y desalienta a los optimistas.*

* * *

Ciencia Política: *Es clásica la polémica sobre la autonomía o la heteronomía de la ciencia política. Trasladándola al terreno aplicado del análisis político comparado y, en concreto, a sistemas tan dinámicos como los de América Latina, ¿cómo ve usted el problema en la actualidad?*

Jonathan Hartlyn: Sí, es una discusión bastante clásica. A mi modo de ver en la década de los sesenta en América Latina se veía

poca autonomía para los factores políticos como instrumentos de análisis de los fenómenos sociales. La teoría en boga en esa época, la teoría de la dependencia, enfatizaba mucho más la importancia de factores económicos y sociales a la hora de abordar la explicación de los fenómenos de cambio en la región. A mi parecer, ahora que avanzamos en la década de los noventa hay una crisis bastante generalizada de paradigmas en las

II TRIMESTRE 1994

ciencias sociales: o sea, tanto el paradigma de la modernización como el de la dependencia tienen serios problemas, aun a pesar de que hemos aprendido bastante a partir de los análisis que se hicieron desde cada una de esas perspectivas. Al presente creo que estamos entrando en una etapa de reflexión sobre la importancia relativa de diferentes tipos de factores. En ese sentido puede pensarse que hay una mayor conciencia acerca de que algunos fenómenos políticos tienen fundamentalmente explicaciones políticas y que sí hay una esfera de autonomía de la política, donde factores como el tipo de sistema de partidos políticos, el tipo de régimen constitucional y el tipo de leyes electorales, claramente tienen una importancia sobre la viabilidad y la posibilidad de un régimen político democrático. Eso no quiere decir que los factores económicos y sociales no tengan una gran importancia en la explicación de las cuestiones políticas; pero habría un mayor reconocimiento del peso de los factores políticos, y no sólo en la explicación de los fenómenos propiamente políticos sino en la de cuestiones de índole económica y social, sin querer de esta manera sobredimensionar las variables políticas.

C.P. ¿Cuál es su apreciación sobre las relaciones entre la economía de mercado y la democracia?

J.H. Esa es evidentemente la pregunta de la hora. Me parece que

las versiones más ortodoxamente neoconservadoras son las que argumentan, como punto teórico, que hay un refuerzo natural entre el mercado y la democracia política. Yo pienso que indudablemente hay una relación importante entre ellos, pero la verdad es que no sabemos muy bien cuál es esa relación. A veces puede ser que uno refuerce al otro, pero a veces bien puede suceder lo contrario. Y parte de la complejidad del fenómeno en América Latina es el hecho de que estamos en procesos de transición en relación a los dos: se asiste tanto a una mayor apertura hacia el mercado como hacia la democratización. Y la verdad es que cuando se está involucrado en procesos de cambio la complejidad del problema es mucho mayor y no se puede decir como punto teórico *a priori* que automáticamente se refuerzan uno a otro. Por ejemplo, se está debatiendo ahora mucho todo lo relativo a los ajustes económicos en América Latina y si es posible que un régimen político democrático los lleve a cabo con éxito. Esos ajustes involucran esencialmente dos cosas: la privatización, entendida como la reducción del rol del Estado como regulador y como productor en la economía; y también involucra una mayor apertura hacia el mercado internacional. Hasta ahora, si miramos meramente en términos empíricos simplistas cuáles han sido los regímenes políticos que han podido hacer esas transformaciones, no se puede decir que han sido los regímenes

democráticos puros, sin adjetivos. Tenemos el caso de Chile bajo Pinochet, el de México bajo el actual gobierno, tenemos los de Bolivia y Argentina, que serían lo que Guillermo O'Donnell ha llamado democracias delegativas, o sea democracias no puramente representativas y participativas en el sentido clásico del término (por ejemplo en el sentido en que lo definió el politólogo norteamericano Dahl en su libro *Poliarquía*). Pero quizás ya hecho el ajuste entonces sí es posible un régimen democrático y una economía con un mayor componente de libertad en el mercado como la que existe ahora mismo en Chile. Así que yo, francamente, en relación a los procesos de transición hacia la democracia y la apertura al mercado internacional y la privatización del Estado, no creo que haya una obvia correlación entre los dos; pero que ya adelantados ciertos procesos de transición, sí es posible, axiomáticamente, la coexistencia entre los dos.

C.P. Desde que Fukuyama escribió el conocido artículo "El fin de la historia", la democracia liberal como paradigma político insuperable parece haberse convertido, para utilizar las palabras textuales del autor, "en un consenso político mayor que en cualquier momento del siglo pasado". ¿Usted es de la misma opinión?

J.H. Yo creo que a ese nivel teórico muy general es cierto que,

con excepción del fundamentalismo islámico, parece que no hay competencia ideológica a la democracia política como el mejor régimen para conducir el destino de los hombres y mujeres en el ámbito político. Pero yo no creo que eso quiera decir que estamos en un momento de "fin de la historia", porque aunque quizás a un nivel ideológico muy generalizado no haya esa competencia clara de un modelo alternativo, como era el fascismo en su momento, tampoco se puede decir que hay un consenso total ideológico alrededor de la democracia política. Yo creo que eso se ve claramente en algunos eventos recientes en América Latina: en primer lugar, en Haití un régimen militar continúa rigiendo los destinos del país; de otra parte, los intentos de golpe de Estado en Venezuela y, finalmente, el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, obviamente con el apoyo muy fuerte de las fuerzas armadas peruanas.

C.P. Pasando a hablar del caso colombiano —cuya situación usted ha venido estudiando desde hace ya bastante tiempo, y muy especialmente el período específico del Frente Nacional, el cual ha considerado como un caso de "democracia consociativa"—, valdría la pena conocer su balance de ese experimento consociativo o de coalición de las élites: ¿contribuyó a fortalecer la democracia en Colombia, o por el contrario a debilitarla?

J.H. Sí, en mi análisis del Frente Nacional en Colombia utilicé el concepto de la democracia *consociativa* para ver en él un pacto político que tenía ciertos elementos similares a otros casos que se consideran, ya sea en Europa Occidental o en el Líbano o en Chipre, como otros ejemplos de democracia consociativa. Pienso que para el caso colombiano, debido al hecho de la tremenda sectarización de la población colombiana alrededor de los dos partidos políticos tradicionales en la década de los cuarenta y de los cincuenta y al hecho de que existía un gobierno militar, sería difícil imaginar una transición desde ese régimen militar de Rojas Pinilla a uno más o menos democrático, sin un tipo de pacto consociativo entre esos dos partidos. Es en ese sentido que creo que los argumentos del politólogo holandés Arend Lijphart tienen sentido para Colombia. Según él, para algunas sociedades muy divididas en términos sociales, donde hay violencia o posibilidad de violencia, la única forma posible de transición hacia regímenes democráticos es mediante pactos consociativos; es decir, pactos que no permiten el funcionamiento normal de la democracia de mayorías pero que buscan brindar cierto sentido de seguridad y de confianza a los contrincantes (en este caso, el Partido Liberal y el Partido Conservador). Así pues, podemos pensar que en la ya mencionada coyuntura política colombiana se hacía necesario un pacto de este tipo. Lo que

sí no parece haber sido necesario fue hacerlo de la manera tan rígida y tan prolongada en el tiempo como finalmente se desarrolló. Yo creo que eso es lo que le ha causado mucho daño a la democracia colombiana. El hecho es que después de pasado un período de tiempo, es evidente que el sectarismo político desapareció, tanto por los cambios socioeconómicos producidos (mayores tasas de escolaridad, industrialización, etcétera) como por la experiencia misma del Frente Nacional que repartió el Estado entre uno y otro partido. De tal forma, la versión inicial del Frente Nacional —que contemplaba la paridad y una duración de doce años— habría sido mucho mejor que lo que efectivamente ocurrió: paridad, alternación y una duración de dieciséis años, amén de algunos aspectos cuya duración era indefinida como la paridad en el sistema judicial y el famoso párrafo del artículo 120 de la Constitución (producto de la Reforma del 68) en relación con la Rama Ejecutiva. Considero que esto condujo a “congelar” el sistema político frente a una sociedad con una dinámica de cambio muy fuerte, fenómeno que le hizo mucho daño al país. No creo que esta sea la única explicación de la gran violencia vivida por Colombia en las décadas de los setenta y los ochenta, pero indiscutiblemente sí es uno de los factores más importantes. Así pues, podría concluirse que el pacto consociativo fue necesario para hacer el cambio al

régimen civil, pero no de la manera tan rígida como se planteó; y que el hecho de que no se pudo desmantelar sino hasta la promulgación de la Constitución de 1991 fue sensiblemente perjudicial para el país.

C.P. *Usted ha señalado cómo en Colombia se ha dado el caso de unos partidos tradicionales fuertes que han copado la vida política nacional, mientras por el otro lado ha habido un Estado y una sociedad civil débiles. ¿Cómo es la relación entre estos tres extremos, entre partidos, Estado y sociedad civil; ha contribuido la hegemonía de los partidos a debilitar a los otros dos o, antes bien, ella ha sido producto de la debilidad de éstos?*

J.H. Bueno, eso habría que verlo por etapas históricas. En verdad, inicialmente, para usar la frase del sociólogo colombiano Francisco Leal, dividieron al país pero unificaron a la nación. En ese sentido jugaron un papel muy importante en la integración nacional, aunque, como es bien sabido, mediante formas extremadamente violentas. Pero la de la violencia es también una experiencia común en otros países latinoamericanos, si bien en la mayoría de los casos la integración se llevó a cabo esencialmente a través del Estado y no de los partidos políticos. Pienso que durante el período del Frente Nacional lo que se dio fue un fenómeno en el cual los partidos políticos, que habían sido los actores más fuertes, dentro de los tres que menciona su pregunta, se

debilitaron bastante. Y ello debido a una tremenda faccionalización y a la pérdida de los nexos que se tenían con grupos y organizaciones sociales —por ejemplo con los sindicatos y otros sectores populares—. De manera que se dio una situación en la que el Estado colombiano se fortaleció quizás en algunos aspectos del manejo macroeconómico, mientras los partidos políticos se debilitaron y la sociedad civil, aunque se vigorizó en algunos aspectos, no logró consolidar un proceso amplio en ese sentido. De todo esto resulta, por tanto, un panorama en el que se da una relación entre actores bastante débiles, lo cual no favorece la existencia de una democracia sólida. Ya para la década de los ochenta, lo que Colombia vivía era una situación en la que el Estado se hacía aún más precario, en la que los partidos tenían una bajísima capacidad de movilización social y de canalización de los conflictos y en la que la sociedad civil se debatía en la desorganización (manifiesta, por ejemplo, en las tasas de sindicalización).

C.P. *En ese marco de debilidad de actores tan importantes para cualquier sociedad democrática, surge ya desde la década del setenta el fenómeno del narcotráfico. ¿Se podría decir que este último sí es un actor fuerte y consolidado y que por tanto tiene sentido verlo como un actor político? ¿O cuál sería su rol en la coyuntura presente?*

J.H. Bueno, como sugerí en mi respuesta a la bondad del pacto consociativo, yo veo que en las décadas de los setenta y los ochenta Colombia de todas maneras habría vivido una crisis política de alguna envergadura debido a la sentida necesidad de transformar el sistema político, con todas las resistencias que ello generaba al interior de diversos sectores. A fines de los setenta se da un auge del fenómeno guerrillero, y de alguna manera resulta irónico que coincida con un período en que los aspectos de coalición del Frente Nacional ya se han transformado y se da una mayor competencia entre los partidos tradicionales (es por eso que no se puede explicar el auge del fenómeno guerrillero únicamente por la estrechez del sistema político colombiano, pues aunque es un factor importante, hay otros factores coyunturales dentro de Colombia y también coyunturales a nivel internacional que tienen bastante influencia). Es entonces en esta coyuntura de un régimen político muy estrecho, con un fenómeno guerrillero en auge, que aparece en escena, con mucha fortaleza, el narcotráfico. Yo creo que sería un error imaginar al narcotráfico como un actor individual coherente, pues evidentemente hay grandes diferencias en el rol político, económico y social que los diferentes sectores del narcotráfico visualizan para sí mismos. Por supuesto, de todos estos grupos el que más buscó un perfil público y un rol definitivamente político fue el

denominado Cartel de Medellín, los que se autoproclamaron “los extraditables” y quienes protagonizaron los asesinatos de funcionarios del gobierno y personalidades públicas así como muchas otras masacres y atentados terroristas. Igualmente, ellos fueron los que tuvieron vínculos más fuertes con el llamado fenómeno paramilitar, así como —según diversos informes de organismos nacionales e internacionales— con elementos de las fuerzas armadas colombianas. De esa forma se creó lo que algunos han denominado “triángulo de terror” en ciertas regiones de Colombia como el Magdalena Medio. Así que, en ese sentido, dicho sector del “actor narcotráfico” sí aparece más y más como un actor político; como un ente que formaba parte de una posible alianza antidemocrática de la derecha. Yo creo que es en parte debido a eso que el presidente Virgilio Barco decidió enfrentar de una manera mucho más directa a dichos sectores. De otra parte, los narcotraficantes han tenido influencia dentro de los partidos políticos, dentro del Estado y, por supuesto, dentro del conjunto de la sociedad colombiana, al mismo tiempo que, en mi opinión, han debilitado a cada uno de esos tres actores. Obviamente, resulta clarísimo cómo han debilitado al Estado colombiano, comenzando por el aparato de justicia; dentro de la sociedad, tuvieron un impacto muy negativo sobre los medios de comunicación; en relación a los

partidos políticos, yo creo que el mismo hecho de que éstos han tenido una estructura faccionalizada, con redes clientelistas y sin un marco legislativo muy claro en punto a financiación (aspecto que parece haberse definido un poco más en el último período), han favorecido el poder de influencia del narcotráfico en su interior. De manera que yo no pondría al narcotráfico como un cuarto actor frente a los otros, sino que veo que es necesario analizar los diferentes tipos de narcotraficantes y la manera como han permeado y tienen relaciones con el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

C.P. En ese mismo sentido, ¿podría ampliar un poco más las relaciones que usted percibe entre este actor narcotraficante, disperso y con tantas cabezas y tentáculos, y lo que es el sector guerrillero e insurgente en Colombia?

J.H. La verdad es que el proceso de apertura política —que de todas maneras se visualizaba como necesario en Colombia, dada la agudización que venía alcanzando el nivel de conflictividad— se hizo mucho más difícil y doloroso debido al fenómeno del narcotráfico. En efecto, el narcotráfico fortaleció a todos los actores violentos. El gobierno de los Estados Unidos, especialmente cuando estuvo en Colombia el embajador Louis Tams, enfatizó muchísimo el fenómeno de lo que él llamó la “narcoguerrilla”; y la gran ironía es

que en el momento en que el embajador hizo esa acusación, probablemente no era cierta; pero a los pocos años sí llegó a serlo, aunque solamente en parte. Como sea, el punto es que el fenómeno del narcotráfico en Colombia es sumamente complejo, con cambios muy fuertes y con alianzas tácticas que hacen muy difícil su comprensión pues las generalizaciones tienen un margen muy estrecho de vigencia; válidas en ciertas coyunturas, dejan de serlo en otras.

Ahora bien, en el caso concreto de las guerrillas parece que evidentemente han tenido relaciones con el narcotráfico, especialmente en el caso de las Farc en zonas de cultivo de coca. En ese sentido, este grupo guerrillero se volvió como una especie de “sindicalismo armado” mediando entre el campesinado cultivador de coca y los narcotraficantes. Parece igualmente que cuando bajó el precio de la hierba hubo algunos conflictos bastante graves entre el ente guerrillero y algunos de los grupos de narcotraficantes, y eso explicaría, en parte, la gran violencia desatada contra el partido que salió de las Farc después del cese del fuego de 1984, la Unión Patriótica. Por último, en lo atinente a la relación del M-19 con el narcotráfico, aunque hay muchos en Colombia que insisten en la vinculación directa —y que parece que sí hubo algunos nexos, sobre todo en relación a la compra de armas— yo he visto que los informes de los distintos organismos del Estado colombiano nunca

han podido probar que existían esas conexiones en ese momento. De manera que, en mi opinión, el fenómeno hay que verlo como algunas alianzas tácticas coyunturales por intereses mutuos —ya sea compra de armas, ya sea debido a la contigüidad geográfica—. También es cierto que existía el hecho de que tanto la guerrilla como el narcotráfico querían un Estado débil, aunque por razones diferentes: el narcotráfico, para continuar sus negocios; y la guerrilla, para eventualmente alzarse con el poder. Otro elemento a considerar es que por diferentes razones el narcotráfico y la guerrilla estaban en contra de la extradición de colombianos a los Estados Unidos: la guerrilla, por razones nacionalistas; y el narcotráfico, por razones más directas y personales. Nada de eso quiere decir que existió en algún momento una alianza muy fuerte, clara y duradera entre los dos grupos, sino más bien al contrario: eventualmente el fenómeno que se dio fue que los narcotraficantes, por medio de grupos paramilitares que ellos auspiciaron, desataron una gran violencia contra muchos de los grupos guerrilleros en diferentes zonas del país. Por último, me parece que algunos grupos guerrilleros sí se volvieron narcotraficantes efectivamente; probablemente es una exageración llamar a las Farc "el tercer cartel", pero la verdad es que sí entraron, en parte, en el negocio del narcotráfico, debido seguramente a las grandes

ganancias que se podían alcanzar por ese medio. De manera que, en conclusión, las relaciones han sido sumamente complejas en el transcurso del tiempo y han cambiado muchísimo.

C.P. *En el contexto del actual período de la política colombiana, caracterizado por la debilidad de los actores democráticos, por la presencia de actores violentos como el narcotráfico y la guerrilla y por todos los necesarios reacomodos que han supuesto y suponen las transformaciones introducidas en el modelo de desarrollo económico, ¿cómo ve usted el proceso de apertura hacia la democracia participativa delineado por la reforma constitucional de 1991? ¿Como un fenómeno que puede conducir a una situación de mayor debilitamiento y vacío del Estado e, incluso, de ingobernabilidad? ¿O por el contrario, como un camino hacia la plena consolidación institucional?*

J.H. Colombia es un país que siempre ha confundido a los pesimistas, que veían una trayectoria hacia un desastre definitivo del país. Y hoy vemos cómo esos pesimistas se han sorprendido con el tremendo éxito que tuvo la reforma constitucional de 1991. Pero al mismo tiempo, Colombia es un país que le da poca esperanza a los optimistas, debido al hecho de que al lado de eventos tan exitosos como ése permanecen todos los viejos y graves problemas. Uno podría hacer una lista larguísima

con todos los factores sociales e internacionales que oscurecen el futuro colombiano. Sin embargo creo que el proceso de reforma constitucional establece un marco que permite una apertura política y, sobre todo, posibilita una mayor toma de conciencia por parte de una amplia gama de actores —a nivel de la clase media, a nivel de la intelectualidad, de los nuevos y viejos partidos— en torno a la importancia de la democracia política en sí, es decir, vista como fin y no como medio. Empero, por otra parte, hay que registrar que continúan los problemas de violación de los derechos humanos por parte de agentes de la seguridad colombiana, de grupos de sicarios, de delincuencia común y de la guerrilla (que además genera una increíble destrucción ecológica). Así que aunque es complicado el panorama, lo importante es que esos actores sociales y partidistas que mencionaba más arriba reconozcan que hay una oportunidad para salir de la crisis por una vía democrática y pacífica y estén dispuestos a ello. También me

parece que Colombia es un país no solamente rico en recursos humanos, sino que ha tenido una tradición muy larga en materia de hacer un excelente manejo de su política económica (lo que le ha permitido mantenerse a salvo de agudas crisis inflacionarias y fiscales y de graves distorsiones en su balanza de pagos). Al mismo tiempo es un país rico en recursos naturales que le permite poder llegar a tener una gran diversificación en un mercado internacional en donde los precios tienen bruscas fluctuaciones; y, finalmente, un país que ya experimentó la transición demográfica y, por ende, el crecimiento de la población ya no es tan grande como lo fue hace una década. De manera que yo creo que frente a todos estos factores Colombia está en excelentes condiciones para poder manejar lo que de todas maneras seguramente serán procesos desafortunadamente traumáticos, conflictivos y difíciles, en un contexto en el cual el país padece una violencia política y criminal que es aún demasiado alta.☺