



análisis político

No. 26 SEP/DIC 1995

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago
FUNDADOR

William Ramírez Tobón
DIRECTOR

Fernando Cubides Cipagauta
EDITOR

Gonzalo Sánchez Gómez
ASESOR EDITORIAL

Sandra Patricia Martínez B.
ASISTENTE EDITORIAL

Diana Marcela Rojas
EDITORA VERSIÓN ON LINE

Carlos Germán Sandoval
ASISTENTE EDITORIAL VERSIÓN ON LINE

ASESORES EDITORIALES INTERNACIONALES

Klaus Meschkat *ALEMANIA*
María Isaura Pereira de Queiroz *BRASIL*
Daniel Pécaut *FRANCIA*
Eric Hobsbawm *INGLATERRA*
Norbert Lechner *CHILE*
Thomas Fischer *ALEMANIA*
Charles Bergquist *ESTADOS UNIDOS*
Catherine LeGrand *CANADÁ*

UNIBIBLOS *Impresión*
Siglo del Hombre Editores *Distribución*

ESTUDIOS

La pena de muerte: una propuesta permanente
MARIO AGUILERA

Intereses, pluralismo y corporativismo
FERNANDO URICOECHEA

Clientelismo y ciudadanía en México: apuntes sobre la conceptualización de las formas de acción política
FERNANDO ESCALANTE

DEMOCRACIA

El divorcio entre la democracia y el capitalismo
IGNACIO RICHANI

COYUNTURA

Bajando de las cumbres: aproximación a la XI Cumbre de los No Alineados
SOCORRO RAMÍREZ VARGAS

La comisión para la reforma de los partidos: cortina de humo o necesidad histórica
EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

DEBATE

Derechos humanos, fuero militar y Corte constitucional
HERNANDO VALENCIA VILLA

RESEÑAS

Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994, DE MARCO PALACIOS GONZALO CATAÑO

Procesos urbanos contemporáneos, DE ANA LUCIA SÁNCHEZ FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN
Educación superior en América Latina: una agenda para el año 2000, DE JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
(Editor)

Culturas para la paz, de Suzy Bermúdez
JAIME ZULUAGA NIETO

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Petróleo: historia y política Pedro
ELÍAS GALINDO LEÓN

AL MARGEN

Darío Jiménez: un testimonio poético
MARÍA IOVINO

PANORAMA

Observatorio del narcotráfico

LA PENA DE MUERTE UNA PROPUESTA PERMANENTE

MARIO AGUILERA*

En este año varios artículos y declaraciones públicas han discutido el restablecimiento de la pena de muerte como castigo judicial, apoyados en elementos como la publicación de la encíclica *Evangelium Vitae*, el acto terrorista cometido en Oklahoma (Estados Unidos), o en el examen de sucesos colombianos como las masacres de Urabá, la inseguridad, o la impunidad en tomo al secuestro. La encíclica papal no descartó la pena capital cuando “la defensa de la sociedad no sea posible de otro modo”; y se recogieron los hechos de Oklahoma para reiterar que en todas partes, como aquí en Colombia, existen mentes “corrompida” y “envilecidas” que mantienen el terrorismo¹.

Es posible que la posición del Papa contribuya a reforzar la no despreciable corriente de opinión mundial favorable a la pena capital. En el balance realizado por Amnistía Internacional a comienzos del presente año, 97 países mantienen y aplican la pena de muerte; y entre los 96 abolicionistas, 15 la conservan para delitos excepcionales como los cometidos en tiempos de guerra, y 27 la incluyen en su código penal aunque no la practiquen

* Abogado. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

¹ Juan Pablo II. *Carta Encíclica Evangelium Vitae*. Ciudad del Vaticano. Librería Editrice Vaticana, s.f. p.101. Sobre los comentarios al respecto ver: “Papa no descarta pene capital” de Lucy Nieto de Samper, “Lamoral y la ley” de Alfonso Llano Escobar, “Tanta impunidad clama al cielo” (Editorial), en *El Tiempo* de marzo 30, abril 3, febrero 5 y 21 de abril de 1995, respectivamente. Y el artículo “Colombia debe restituir los cadalsos: Jaramillo”, en *El Espectador* agosto 15 y 16 de 1995.

desde hace diez años²; aún considerando que los abolicionistas puedan ser muchos, la corriente patibularia puede aumentar si pensamos en las permanentes oscilaciones de las legislaciones penales, los cambios políticos, el resurgimiento del racismo y de ideologías de extrema derecha, los comportamientos delincuenciales y la práctica de ejecuciones sumarias en todo el mundo.

En América Latina, en los últimos años puede advertirse un ligero repunte de la opinión favorable a la medida en varios países, basada en la inseguridad, el ascenso de la delincuencia, la inoperancia de la justicia, y el avance del secuestro, las violaciones sexuales y el terrorismo. En el Perú, luego de varios anuncios del Presidente Fujimori al respecto, el Congreso Constituyente Democrático, que lo apoya, aprobó en 1993 una nueva constitución que incluyó la extensión de la pena capital, hasta entonces reducida al delito de traición a la patria en tiempos de guerra extrema, al delito de terrorismo. La pena de muerte también fue ampliada en Guatemala en abril del presente año para cualquier caso de secuestro, y ya no sólo a aquellos en los que la víctima fallece. También en El Salvador a comienzos de este año se discutió levantar la abolición que se impuso en 1983. Iguales procesos se abrieron en Venezuela desde finales del año pasado, cuando una senadora socialcristiana la propuso para frenar el auge delictivo, y en Panamá, donde en el pasado mes de septiembre surgió la polémica, acompañada de la discusión sobre el incremento de las penas para delincuentes menores de edad³.

² Amnistía Internacional. *Amnistía Internacional contra la pena de muerte*. Marzo de 1995, p.2.

³ Ver, *Amnistía Internacional contra la pena de muerte*. Marzo de 1995, p.2; y Perú, propuesta de

En nuestro país los partidarios de la pena capital también se han escuchado con cierta insistencia durante los últimos seis años, en algunos casos con cierto eco entre la opinión pública, repuntando a veces en encuestas especializadas, y también en forma de manifestaciones coyunturales a propósito de crímenes que han conmovido a la sociedad⁴. En cualquier caso, todas las propuestas han colocado sobre el tapete el tema de la crisis de la justicia penal, atribuida en gran medida a la impunidad, la cual se ha asociado con la parcialidad política de los jueces, su débil preparación, las limitaciones presupuestales, las amnistías y los indultos, la aplicación de la ley marcial, la levedad y la rebaja de penas, y la desactualización legal, entre otras causas.

Lo reiterado de este discurso sobre la impunidad a lo largo del presente siglo, hace presumir que el problema en sí puede tener una magnitud importante, pero también que cumple funciones políticas, pues pretende restarle importancia a las diversas causas de la

pena de muerte viola la Convención americana de derechos humanos, junio de 1993. Katia Bermúdez, "Pena de muerte: Centroamérica entre el sí y el no", en *Panorama Internacional*, San José de Costa Rica, mayo 1 al 5 de 1995. Teodoro Petkoff, "La pena de muerte", en *El Universal*, Caracas, noviembre 18 de 1994. Y *Noticiero Eco*, Septiembre 28 de 1995.

⁴ Estas encuestas varían según la situación política o el momento, y son sensibles a algunos hechos sociales o al comportamiento de los medios de comunicación al respecto, como lo evidencian las diferencias de las realizadas a las pocas horas del asesinato de Luis Carlos Galán, y las de los años posteriores. En los días siguientes al 25 de mayo de 1994, cuando fue secuestrado un bus ejecutivo, atacados sus pasajeros y violadas dos mujeres, hubo un apreciable clamor para que se implantara la pena de muerte. Ver: "Pena de muerte", en *Cambio 16*, No 52. junio 6-13 de 1994, y "El centro se paralizó para abuchear a los violadores". En: *El Espectador*. junio 1 de 1994.

delincuencia y de la violencia política, así como negar las posibilidades de solucionar de forma concertada los conflictos políticos y sociales, y reducirlo todo a la existencia de individuos o cuando más de un grupo de colombianos etiquetados como "violentos".

Por eso es importante repasar las propuestas de restablecer el patíbulo como sanción judicial, presentadas en el país una y otra vez durante el siglo XX, particularmente cuando los conflictos sociales y políticos han mostrado mayor intensidad, así como establecer la relación entre esas propuestas, los partidos políticos y los diversos sectores sociales, y los pros y contras que se han ventilado. De igual modo, es conveniente reconocer los factores que han impedido la restauración de tal pena, y finalmente la relación entre los debates en torno al tema con las ejecuciones extrajudiciales. Es lo que nos proponemos hacer en las siguientes líneas.

LA HISTORIA, LA POLÍTICA Y LAS PROPUESTAS PATIBULARIAS

Durante lo que va del siglo, por lo menos en dieciséis ocasiones se ha propuesto restablecer la pena capital, con mayor o menor eco debido al grado de divulgación de la idea a través de los medios de comunicación, a la calidad del proponente, o por concretarse la idea en un proyecto de ley en el parlamento; siempre ha sido en situaciones nacionales de crisis política o social, tales como el proceso de agotamiento de la hegemonía conservadora, las últimas dos etapas de la violencia bipartidista, y desde 1965 hasta hoy, cuando las propuestas se han referido a las nuevas expresiones de violencia política y al reconocido ascenso de la criminalidad, particularmente del secuestro (ver tabla no.1 en la página siguiente).

Las primeras propuestas del siglo XX: 1912-1925

Como sabemos, la pena capital rigió en Colombia hasta 1910, cuando fue derogada por el acto legislativo No. 3 de la Asamblea Constitucional de ese año. Dos años después empezó la reacción a dicha reforma, bajo la idea defendida principalmente por los sectores más

tradicionales del conservatismo de restaurar el derogado artículo 29 de la Constitución de 1886, que contemplaba la muerte en el patíbulo para los delitos de traición a la patria en guerra extranjera, asesinato, parricidio, asalto en cuadrilla de malhechores, incendio, piratería y ciertos delitos militares.

TABLA NO.1. PROPUESTA SOBRE LA PENA DE MUERTE ENTRE 1910 Y 1992⁵.

ANO	Autor	Calidad u ocupación	Filiación política	Delitos a castigar
1912	Sotero Peñuela	Representante Cámara	Conservador	Derogación acto legislativo no. 3 1910
1913	Sotero Peñuela Manuel Dávila Flórez	Representante Cámara	Conservador	Traición a la patria- parricidio asalto en cuadrillas- -delitos militares
1914	Benjamín Guerrero Maximiliano Neira José María Ruiz	Senador Senador Senador	Conservador Conservador Liberal	Idem
1918	Jesús Arias y otros	Representantes	Conservadores	Derogación acto legislativo no. 3 1910
1922	Sotero Peñuela	Representante Cámara	Conservador I	Idem
1925	Antonio Sánchez	Senador	Conservador	ídem
1955	Rafael García Herreros	Sacerdote		Delitos atroces
1957	Marino Jaramillo	Sec. Gob. Dep. Caldas	Conservador	Delitos atroces y crímenes en cuadrilla
1959	Unión de Trabajadores Antioquía	Filial Unión de Trabajadores de Colombia (UTC)	Conservador	Delitos atroces

⁵ Fuentes: Eduardo Santos. Sobre la Pena de Pena de Muerte. En: *Obras Selectas* Cámara de Representantes. Colección de Pensadores Políticos. Tomo XIII, Bogotá 1981, Pg. 582. José Antonio Restrepo y otros. *Polémica sobre la Pena de Muerte*, Ediciones Colombia, 1925. *Anales del Congreso*. Gilhodes, Píerre. *Politique et Violence. La Question Agraire en Colombie 1958 -1971*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et la librairie Armand Colin. Paris 1974, Pág. 36. Las demás aparecen citadas a lo largo del texto.

	Comandante Brigada Tolima	Vil Militar			
196116 2	Marino Jaramillo UTC Sociedad Agricultores de Colombia (SAC)	Representante Cámara Organización Sindical de Hacendados	Conservador Conservador Conser/liber		Delitos atroces
1965	Gloria Gómez Barón SAC	Representante Hacendados	Liberal Conser/liber		Secuestro
1975	Ignacio Vives Echeverría Tulio Botero Salazar	Senador Arzobispo	Liberal		Secuestro
1985	Ignacio Vives Echeverría	Senador	Liberal		Secuestro
1989	Rodrigo Lloreda	Precandidato presidencial	Conservador		Secuestro, terrorismo, homicidio agravado
1992	Carlos Lleras de la Fuente	Ex constituyente Asamblea Nacional	Movimiento de Salvación Nacional		Secuestro, terrorismo y asesinato de miembros de la fuerza pública

Todas las propuestas hechas desde entonces hasta 1925, intentaron generar en la sociedad una alarma social, miedo ante la criminalidad, y una situación defensiva para no dejar desmoronar políticamente un orden amenazado por nuevos signos de cambios políticos, culturales y económicos. En ese sentido es interesante encontrar que el mismo sector político que alegaba el recurso de la pena de muerte planteaba simultáneamente propuestas legislativas como la de prohibir la reorganización de la masonería por considerarla como perturbadora de la paz pública, o la de rendir un gran homenaje a Jesucristo con una escultura en el campo de Palonegro,

uno de los escenarios más sangrientos de la Guerra de los Mil Días, la cual debía llevar la inscripción “amaos los unos a los otros”⁶.

En el pensamiento de los conservadores de la época, el restablecimiento del cadalso se contemplaba como un recurso indispensable para frenar un supuesto incremento de la criminalidad que nunca fue argumentado por lo menos en términos estadísticos; pero lo que pareció animarlos realmente en este sentido fue el miedo ante el surgimiento de variadas

⁶ *El Liberal*, agosto-septiembre de 1913, y *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 30-31, septiembre 9 de 1913

formas de movilización de la sociedad, la propagación de diversas ideologías que amenazaban la hegemonía del conservatismo, y la destacada magnitud de una protesta social alimentada en gran medida por idearios anarquistas y socialistas, manifestaciones sociales que confluyeron con nuevos signos económicos como el relativo crecimiento de las ciudades, el nacimiento de la industria o el debilitamiento del sistema hacendatario, los cuales contribuían a reforzar la imagen de crisis del orden social. Por ello sus propuestas apuntaban en últimas a ganar fuerzas sociales para evitar la caída de un viejo orden social controlado por el clero y el conservatismo, y también a complementar la política de represión contra el liberalismo, y a intimidar la protesta social en momentos en que nuevas fuerzas reclamaban un espacio político y el reconocimiento de sus derechos, la que produciría el triunfo del liberalismo a partir de los treinta.

Las propuestas de los años cincuenta

Cuando Colombia fue azotada por la violencia partidista, algunos consideraron que la pena de muerte podía ser una alternativa para la pacificación del país, definiendo los delitos a reprimir como los “atrocés” y los “crímenes en cuadrilla de malhechores”, que eran las conductas más graves de la violencia organizada, los sangrientos crímenes colectivos.

Los pronunciamientos en pro de la pena capital se realizaron entre 1955 y 1962, en el marco de un largo debate sobre las vías para obtener la paz después de infructuosos ensayos jurídicos, políticos o socioeconómicos, tales como la amnistía, el indulto y la suspensión de la acción penal, la entrega del poder a los militares, la reforma constitucional y la alternación

de los dos partidos tradicionales en el gobierno, o el tímido y frustrado intento de rehabilitar alzados en armas y zonas abandonadas del país⁷.

Con el patíbulo se pretendía frenar el crimen “aleve” y “satánico” que a diario se cometía contra “humildes y esforzados campesinos”, diferenciando así a los actores de la violencia: los de la primera etapa eran descritos como gentes que se habían organizado “para defender sus vidas” y luego regresaron a la normalidad a proseguir con sus tareas habituales; mientras que los de la última etapa, los llamados bandoleros, habrían sido niños o adolescentes que vieron “acuchillar a sus padres” o “masacrar a sus vecinos”, y habiendo crecido de “asalto en asalto”, “no se les rompía ningún bello concepto moral cuando mutilan un cadáver o descuartizan a machetazos una persona viva”⁸.

Las propuestas de 1965 hasta nuestros días

Después de la derrota de la violencia bandolera, surgieron nuevas expresiones de conflicto social, tales como la lucha guerrillera y posteriormente las acciones del narcotráfico y de aparatos paramilitares. La violencia volvió a ser nacional con entrecruzamiento de actores, lógicas y particularidades locales que generan confusión y limitaciones para su eventual tratamiento político. Al lado de tales fenómenos creció la criminalidad en general, y el homicidio alcanzó en Colombia durante el período 1987-92 una de las primeras tasas del mundo⁹.

⁷ Gonzalo Sánchez Gómez. “Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional”. *Análisis Político*, No. 4, mayo-agosto de 1988, p.p. 21-41.

⁸ *La República*, junio 12 de 1959.

⁹ El 77.5 por cada 100.000 habitantes. Otras tasas altas son la de Brasil con 24.6; México con 20.6;

Entre 1965 y la actualidad, las solicitudes de cadalso se han encaminado fundamentalmente a penalizar el secuestro, aunque en dos oportunidades han estado relacionadas con otros delitos, lo cual revela un cambio en la lógica según la que tradicionalmente se pedía la pena capital, pues se deja de lado la vida como bien jurídico fundamental, para tratar de proteger la libertad y los bienes económicos de las personas adineradas. Esta es una variación significativa que revela las consecuencias culturales de la continuidad de las violencias en la sociedad colombiana, y que expresa igualmente la obsesión por combatir por la vía represiva una nueva forma delincencial que se explica por la existencia, entre otros factores, de violencia política, impunidad, y precarias condiciones económicas y sociales en la vida de muchos sectores sociales.

Cinco iniciativas se presentaron en este tiempo para convertir el secuestro en un delito capital: la primera en enero de 1965, cuando se advirtió su rápido incremento, que terminó por constituirse en el más alto de esa década; y las siguientes fueron en 1975, 1985 y 1989, también años siguientes a los de las más altas cifras de secuestros de sus respectivas décadas¹⁰. La última propuesta patibularia se presentó en 1992 bajo la forma de un proyecto de ley respaldado por un millón de firmas que reclamaba penas más drásticas para los secuestradores. La iniciativa produjo el llamado “Estatuto antisequestro” o ley 40 de 1993, que incrementó las penas para

ese delito y para el homicidio, para evitar que éste fuera menos penalizado que aquél.

El secuestro, practicado por las guerrillas y por delincuentes comunes, ha afectado básicamente a sectores sociales con apreciables recursos económicos o a miembros de las élites políticas, y es allí, según algunos, donde justamente radica la preocupación por el avance de este delito y la insistencia en aplicar la pena capital a sus responsables. Esta actitud contrasta con la desatención de los medios de comunicación, de los partidos políticos y del Estado, a un delito similar: la desaparición forzada, que ha afectado a sindicalistas, dirigentes populares y de izquierda, y defensores de derechos humanos, y que no ha sido tipificada como delito a pesar de sus preocupantes estadísticas¹¹, como veremos más adelante.

PROPONENTES, PARTIDOS Y GREMIOS

Al evaluar el origen de todas las propuestas anteriores, se encuentra que en los dos partidos tradicionales han existido enemigos y partidarios de la pena de muerte, pero es evidente que la mayoría de estos últimos han salido del partido conservador y del clero perteneciente a familias o regiones donde predomina esa misma filiación política. A algunos de éstos, como Sotero Peñuela o Marino Jaramillo, se les podría tildar de obsesos con el tema, pues en dos ocasiones lanzaron idénticas propuestas; pero sin duda el más convencido del poder edificante del patíbulo fue el sacerdote Rafael García Herreros, quien lo propuso en 1955 y apoyó casi todas las propuestas

Ver: Armando Montenegro Trujillo. *Justicia y desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (mimeo), Abril 20 de 1994

¹⁰ Policía Nacional. *Criminalidad* Nos 27-35. 1984-1992. Para un resumen gráfico de los datos ver Carlos Alberto Pulido Barrantes, *El Secuestro*. Bogotá: Plaza & Janes Editores, 1988, p.286.

¹¹ Soraya Hoyos. “La vida en el cadalso”. *Colombia Hoy*, No. 107, noviembre de 1992.

de los años siguientes. Su fe en la ley y en el ejercicio de una violencia legítima, siempre se manifestó en su tarea educativa: sus estudiantes recuerdan como se refería con admiración al método educativo impartido por los espartanos, un pueblo que formaba a sus niños para la guerra y que tenía la práctica de lanzar por el Taigeto a los recién nacidos de contextura débil o enferma¹²; nadie se podría imaginar aún que con el correr del tiempo este sacerdote se convertida en un decidido partidario de las soluciones negociadas y de la rehabilitación de Pablo Escobar, considerado por las autoridades como uno de los peores delincuentes en la historia reciente del país.

Las propuestas también se han originado en grupos económicos como la Sociedad de Agricultores (SAC) o la Federación Antioqueña de Ganaderos (FEDEGAN), que la pidieron con urgencia en varias ocasiones, como en 1962 y en 1965, cuando se comentaba que el secuestro estaba golpeando a hacendados y ganaderos en medio de la impotencia de las autoridades para controlarlo, pues no existían sino cuatro detenidos por los 133 secuestros que habían ocurrido entre enero de 1964 y enero de 1965; en 1992 los hacendados volvieron a expresar explícitamente sus simpatías por la pena capital a través de avisos de prensa, y coincidieron con el senador liberal julio César Turbay Quintero en la posibilidad de impulsar un referendo en ese sentido. Como en otras oportunidades, dicho gremio no perdió la ocasión para mostrar sus antipatías frente a los diálogos con las guerrillas, porque se realizaban “al pie de las armas” y en forma indefinida¹³. A

comienzos de 1993, otro importante gremio del país, la Cámara de Comercio de Bogotá, fue señalado por la prensa de estar buscando un ambiente propicio para establecer la pena capital, al tiempo que proponía un programa para erradicar el terrorismo y la violencia¹⁴.

Mencionemos la tradición obrera, artesana y popular de oposición a la medida, que se remonta a la mitad del siglo pasado y expresada en los debates que antecedieron a la abolición de 1910 y al suscitado en 1925, que incluyó manifestaciones populares en Bogotá y Medellín¹⁵; se oponían a la medida porque su aplicación siempre se habría dirigido “contra los miserables y nunca para castigar los crímenes de los poderosos”¹⁶. Pero en 1959 la Unión de Trabajadores de Antioquía, filial de la UTC, en ese entonces controlada por el conservatismo, se apartó de esta tradición, manifestando su apoyo a la pena de muerte.

Desde comienzos del Frente Nacional la propuesta de la pena capital dejó de provenir con exclusividad de miembros del partido conservador. La oposición a la pena capital había proveniendo de liberales, apoyados en idearios democráticos y en un pasado que suponían como lleno de gloria y de sacrificio por su compromiso

Tiempo, Octubre 4 y 31 de 1992. Para antecedente de las posiciones políticas de Fadegán ver: Leopoldo Múnera Ruiz. “Gremios, prensa y control político en Colombia (1982-1984)” En: *Que gran país tenemos. Informe 1984*. Bogotá: Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1985. p. 143.

¹⁴ El presidente de esa entidad rectificó la información del periódico *El Tiempo*, *El Espectador*, Abril 2 de 1983.

¹⁵ Ignacio Torres Giraldo, *Los Inconformes*, Editorial Latina, Tomo No 3, Bogotá 1978, p.p. 789-792

¹⁶ *La Patria*, Medellín, septiembre 10 de 1909.

¹² Entrevista a A. G., habitante del barrio El Minuto de Dios. Septiembre 20 de 1990

¹³ “Colombia ensangrentada y moribunda por el crimen” *El Espectador*, octubre 25 de 1992. *El*

en la construcción de la democracia y en la defensa de los derechos del “Pueblo”. Pero el pacto político del Frente Nacional significó la aparición de liberales partidarios de la pena de muerte¹⁷, seguramente identificados con sus antiguos adversarios en este tema dentro de la nueva comunidad de intereses partidarios para enfrentar amenazas provenientes de las clases subalternas y de la delincuencia común. Así, a partir de 1965 hubo equilibrio en el origen político de las propuestas patibularias.

LAS ARGUMENTACIONES

En una perspectiva global podría decirse que los argumentos con que se ha defendido o atacado la pena capital en Colombia no difieren mucho de los razonamientos más o menos universales sobre este problema, pero un rasgo notorio ha sido el paulatino empobrecimiento de los dos puntos de vista enfrentados. Hasta la primera mitad de siglo, quienes abogaban por su restablecimiento se preocuparon por abordar con alguna profundidad sus aspectos jurídicos, penológicos, criminológicos y políticos; pero a partir de la violencia bipartidista, los razonamientos tendieron a disminuir como si sobraran o como si las propuestas se sustentaran por sí solas en el contexto de las violencias que empezaron a azotar al país.

En efecto, la simplificación argumental de las proposiciones patibularias coincide con el desborde de la criminalidad, la derrota de los medios de control social y

la espiral de violencia en el país, adquiriendo un sentido marcadamente pragmático y prosaico, tal como sucedió en 1962, cuando se adujo cansancio frente a la “lenidad”, “la benevolencia” y el “pseudo científicismo de nuestra legislación penal”¹⁸, o como en 1993, cuando se intentó capitalizar el dolor de unas familias y la indignación de determinados grupos sociales a raíz del asalto de dos buses, el uno de campesinos en Saboyá y el otro en las calles de la capital del país. De ahí las simpatías actuales por posiciones que sólo pretenden dar una imagen autoritaria en torno al asunto, como la del exconstituyente Lleras de la Fuente, quien sintetizó su propuesta en una frase de pancarta: “ni a Bolívar ni a Santander les tembló la mano para ordenar pasar por las armas a quienes amenazaban la estabilidad de las instituciones y la paz”¹⁹.

No obstante lo anterior, los enfoques que presentamos a continuación permiten apreciar el influjo de la escuela positiva del derecho penal, vigente en Colombia por lo menos hasta la década de los ochenta. Su enorme incidencia se aprecia en la noción legitimadora de la “defensa social” contra los criminales reales o potenciales, la cual había adquirido reconocimiento internacional en 1948 al crearse la sección de Defensa Social de las Naciones Unidas²⁰, y se había acomodado acriticamente en el discurso

¹⁷ Al respecto decía Mario Latorre en 1957: “Y en este país de pasiones políticas violentas, de cambios bruscos, si se institucionalizara la pena de muerte y existieran funcionarios dispuestos a aplicarla, representaría un inmenso Peligro y podría convertirse en la más monstruosa arma de persecución” La Calle (Bogotá), octubre 4 de 1957.

¹⁸ Eduardo Lemaitre. “Proyecto de ley por el cual se asocia al pueblo colombiano a la búsqueda de una solución para el problema de la violencia, se ordena la celebración de un referéndum sobre la pena de muerte y se establece la de prisión perpetua”. *Anales del Congreso*. Septiembre 3 de 1962.

¹⁹ Carlos Lleras de la Fuente, “Más sobre la Pena de Muerte”. *El Tiempo* octubre 5 de 1992.

²⁰ Rosa Del Olmo, *América Latina y su criminología*. México. Siglo XXI Editores, 1981, p.90.

político sin incluir ningún razonamiento sobre el orden social que se defendía o sobre los límites de esa defensa. Con una concepción ahistórica de la sociedad, esta idea apenas se limita a justificar la posibilidad de actuar contra quien puede causar o ha causado daño a la sociedad, y a resaltar la obligación individual de someterse a ella²¹.

Estos enfoques también muestran la continuidad de una posición política que desvincula las manifestaciones delincuenciales de los contextos sociales, y que prioriza las soluciones de fuerza en el tratamiento de la violencia política y la delincuencia común, y se basan en supuestos como la debilidad del Estado para resolver los asuntos de seguridad y orden público, la incredulidad en el funcionamiento de la justicia, la justificación de la justicia privada, y el peso en la conciencia colectiva de nociones arcaicas y antisociales de hacer justicia. En ellos ha sido evidente el protagonismo del clero, lo cual se corresponde con la hegemonía cultural que mantuvo la iglesia hasta la década de los sesenta, con su reconocida autoridad para debatir sobre los principales problemas de la sociedad, y con la esencia eminentemente religiosa de una pena que se ejecuta con el supuesto de una vida ulterior y de la posibilidad de reconciliación del reo con Dios.

Los principales ejes temáticos

La promoción de la pena de muerte se ha hecho siempre desde una idea central, relacionada con el sentido intimidatorio

²¹ Nodier Agudelo. *Grandes corrientes del derecho penal*. Escuela positiva. Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá 1993, p. 11; 95. *Los códigos penales iberoamericanos*. Colombia. Tomo XIII, Universidad de Salamanca, Bogotá: Ediciones Forum Pacis, 1994, p.29.

que tendría su aplicación, con su sustentación jurídica como legítima defensa o a partir de valores y conceptos religiosos, o con dicha pena como instrumento de la confrontación política. Conviene detenerse un poco en cada uno de ellas.

a) *La Idea de la intimidación*

Los defensores de la pena capital en Colombia no han dejado de proponerla como la única que podría intimidar a los delincuentes. El senador Ignacio Vives Echeverría señalaba en 1975 que no se trataba de “producir muchos muertos”, sino de intimidar la “delincuencia especializada, para detenerla y conjurarla en su marcha ligera hacia el delito²²; pero más ciega era la fe del sacerdote García Herreros a finales de los años cincuenta en el poder intimidatorio del cadalso y en las posibilidades del Estado de amenazar a los habitantes de Colombia, cuando decía que “la sola vigencia de la medida nos sacaría de esta atroz situación sin necesidad de cortarle la cabeza a ninguno²³. Recientemente, en 1992, Lleras de la Fuente fue más lejos, pues reivindicó esa pena como espectáculo público que serviría de escarnio a otros posibles delincuentes²⁴.

La intimidación ha sido, en efecto, un fin asociado a todas las sanciones penales. En Colombia, cuando se ha hablado de la necesidad de imponer la pena capital, se la ha alternado con otras medidas como la cadena perpetua, la cárcel de alta

²² Citado por Freddy Alex Cifuentes Pantoja de Santa Cruz, *La Pena de Muerte ... Colombia...Su verdadera identidad!* Tesis de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho, 1991, p.232. 23. Anales del Congreso. junio 23 de 1961.

²³ *Anales del Congreso*. Junio 23 de 1961.

²⁴ *El Tiempo*, Septiembre 17 de 1992.

seguridad y la ampliación de la pena de prisión, todas ellas en la perspectiva de lograr disminuir el crimen intimidando a los delincuentes. En 1959, cuando la citada organización sindical proponía el patíbulo y se hablaba de imponer la cadena perpetua, se creó el presidio de la isla de Gorgona²⁵, castigo severo y excepcional que encajaba con la difundida imagen diabólica del bandolero ahora excluido o aislado al último rincón insular del país, donde las posibilidades de fuga eran remotas. La misma idea intimidatoria, y las mismas propuestas alternas, enmarcaron las iniciativas patibularias de 1962 y 1985; con la más conocida proposición de los últimos años, la de 1992, Lleras de la Fuente dio aliento a la aprobación de la llamada ley antisequestro, que duplicó la pena del secuestro extorsivo a prisión de 25 a 40 años²⁶.

Pero esta idea ha encontrado en Colombia una tradición analítica contraria, consolidada por la criminología contemporánea. Desde finales del siglo XX, vigente aún en Colombia la pena capital, hubo autores como Medardo Rivas, liberal y masón, que contradijeron la supuesta intimidación de la pena apoyados en el análisis histórico y en el examen de las diferencias individuales frente al peligro. El jurista sostenía que la pena de muerte no había impedido los regicidios, ni había acabado con la piratería en los siglos XVI y XVII, ni tampoco había podido detener la emancipación de la América Hispánica. Opinaba que el peligro atrae y seduce, que no siempre el individuo alcanza a reflexionar en el momento de cometer un

delito, y que existían delincuentes que contemplaban al cadalso como uno de los riesgos de su actividad, de la misma forma que el militar conoce el riesgo de morir en el campo de batalla²⁷.

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que desde comienzos de siglo se introdujo también la discusión sobre la finalidad de la pena. En una de las primeras polémicas patibularias, en 1914, el jurista Marcelino Uribe Arango propuso un sistema penal que procurara no sólo la “expiación del delito” sino “la enmienda del delincuente”, y cuestionó la combinación nacional de los sistemas retributivo e intimidatorio, a los cuales definía respectivamente como el que pretendía hacer sufrir al reo imponiéndole una pena proporcional al delito, y como el que buscaba la corrección mediante el miedo cotidiano. A cambio propuso el sistema educativo, usado por las “naciones civilizadas” para transformar al ciudadano en alguien útil, por métodos inteligentes, “piadosos” y dignos del hombre²⁸.

Pero si bien éstas y otras tesis²⁹ que pregonaban nuevos modelos carcelarios destinados a la rehabilitación del delincuente se consolidaron y lograron su reconocimiento en términos de legislación y como principios generales de la política criminal, lo que siguió primando fue la deshumanización y la

²⁵ Decreto No 0012 de 1959. *La República*, junio 5 de 1959. *El Tiempo*, junio 2 de 1959.

²⁶ Decreto 180, Enero 27 de 1988, (“Estatuto para la Defensa de la Democracia”).

²⁷ Medardo Rivas. *Errores de la justicia y víctimas humanas en Colombia*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1984.P.159

²⁸ Marcelino Uribe Arango. *Contribución al estudio de la pena de muerte en Colombia*. Bogotá: Casa editorial Arboleda y Valencia, 1914.

²⁹ Entre estos el “positivismo peligrosista” y la “resocialización”. Sobre los principales momentos discursivos ver Eugenio Raúl Zaffaroni, “La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo”. *Cuadernos de la cárcel* (Buenos Aires) 1991, p. 36.

dificultad para la resocialización del delincuente. En últimas, pese a las teorías y las legislaciones, lo que sigue en pie es que la cárcel no ha perdido ni podrá perder, por lo menos mientras exista, su esencia de espacio de sufrimiento administrado por el Estado.

Respecto de la moderna criminología, hay que decir que ha abordado con cautela este problema de la intimidación, pues pese a que no descarta la posibilidad del efecto disuasivo del castigo, subraya que ninguna pena es completamente eficaz, y que son limitadas las investigaciones que han pretendido demostrar lo contrario, pues existen diferencias de actitudes ante el castigo según las sociedades, los individuos, el tipo de conducta que se quiera prohibir, la forma de transmitir la amenaza y las consecuencias de las mismas³⁰. Se ha demostrado que los delitos no disminuyen al imponer la pena capital, y que la delincuencia no aumenta notablemente al abolirla³¹. En cambio, parece posible que las ejecuciones puedan llegar a estimular el delito, e incluso se ha planteado desde el psicoanálisis que el deseo de morir ejecutado ha impulsado a algunas personas a cometer un delito capital³².

b) La Idea jurídica de la legítima defensa

Algunas de las propuestas patibularias del período de la violencia bipartidista se fundamentaron en este argumento, dentro de una tendencia que quiso simplemente legalizar las ejecuciones sumarias de bandoleros. De una parte se pretendió

garantizar el porte de armas con fines defensivo³³, pero también establecer como presunción legal la legítima defensa en el caso de estas ejecuciones. Marino Jaramillo, representante a la Cámara, explicaba en 1962 que los individuos acusados de perturbación de la paz que no se presentaran en el término de noventa días, serían considerados como bandoleros, lo cual implicaba que se hacían “dignos de la persecución pública y privada”, y que si morían, el victimario quedaba amparado por la presunción de haber actuado en legítima defensa³⁴. El proyecto no necesitó ser aprobado para que muchos bandoleros fueran ajusticiados sin fórmula de juicio.

En cualquier caso, estas propuestas no plantearon la legítima defensa como recurso legal individual, sino como recurso del Estado frente a sus enemigos internos³⁵, con algunas excepciones como la del jurista conservador Enrique Gutiérrez Anzola quien en 1959 indicó que la comparación era desigual por

³³ Para legalizar el porte de armas se argumentaba que era la única posibilidad que te quedaba a los colombianos debido a que el ejército no había podido dominar a los bandoleros. Ver al respecto el proyecto de ley del representante Justo Vega Lizarazo, “Por el cual se garantizan la paz, la defensa de los bienes como propiedad privada, ante la violencia y el abigeato desencadenado por bandoleros en Colombia”. *Anales del Congreso*, Septiembre 8 de 1961.

³⁴ Marino Jaramillo Echeverry, “Proyecto de ley por el cual se dictan medidas para combatir el bandolerismo y se crean los cargos de fiscales de paz “.. *Anales del Congreso*, Octubre 3 de 1992.

³⁵ El derecho a la legítima defensa, implica una excepción al monopolio de la violencia por parte del Estado. Según esta noción el individuo puede responder con violencia frente a una agresión “injusta”, “actual o inminente”; la reacción debe ser necesaria y proporcionada. Ver al respecto Juan Fernández Carrasquilla, *Derecho Penal Fundamental* Vol. II. Bogotá: Editorial Temis, 1989, p.331

³⁰ José M Rico, *Las sanciones penales y la criminología contemporánea*, México: Siglo XXI Editores, 1987, p.9-48.

³¹ Amnistía Internacional. *Cuando es el estado el que mata...* Madrid: Edai, 1989. pp. 22-26.

³² Marino Barbero Santos. *Pena de muerte*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1985, p.24.

cuanto la sociedad era un organismo “amorfo” a pesar de tener conciencia colectiva, y que en tal sentido, no podría sentirse satisfecha con suprimir la vida de un individuo cuando éste sólo había atacado a otro. Por ello sustentar la pena capital no era más que “justificar el absolutismo de Estado y la tiranía”, y “llegar a los peores extremos no justificados por los promotores del positivismo jurídico”³⁶. A su argumento podría añadirse que si el Estado asumiera la idea legal de la legítima defensa, estaría contra los requisitos con que este derecho ha sido reconocido, esto es que la agresión “sea actual y que no pueda evitarse de otra manera”³⁷.

La noción de legítima defensa no sustenta la aplicación legal de la pena de muerte, pero en cambio sí ha contribuido a justificar muertes de hecho y varios tipos y etapas de violencia. Sirvió para justificar atropellos de los agentes del Estado, como la matanza de once campesinos en Gachetá en 1939³⁸, o procedimientos como los que comentaba en 1959 el comandante de la Sexta Brigada del ejército: “Ellos o nosotros. Cada bandolero contra una pared y a usar el fusil”³⁹.

Durante las décadas siguientes la noción de legítima defensa continuó ganado terreno como argumento punitivo para justificar todo tipo de violencias privadas, incluyendo la violencia guerrillera contra

el Estado y contra los aparatos paramilitares. Sobre lo último es ilustrativo lo que plantea el código disciplinario del M-19 y del Batallón América, en 1988:

La guerra sucia es la pena de muerte decretada por la oligarquía a la nación y al pueblo. Su ejecución persigue aterrorizar y confundir a la población en un mar de violencia donde la ausencia de responsables claros impide encontrarle sentido a la violencia con la que se nos azota. Nosotros, el Batallón América, asumimos de cara a la nación la responsabilidad de todos nuestros actos, inclusive de aquellos que en *el ejercicio del derecho a la legítima defensa*, nos obliga a decretar la pena de muerte. Ninguno de nosotros puede ni debe dejar de ser público para evitar el ejercicio de una doble moral y la degradación de los valores de los derechos fundamentales del hombre⁴⁰.

c) La Idea religiosa

Los textos, los razonamientos y los miembros de las comunidades religiosas cuentan con un lugar destacado en estos debates. Los defensores del último suplicio han apelado, con matices diferentes, a los libros considerados sagrados por la cristiandad, al pensamiento de sus filósofos y a los textos papales. La posición extrema fue la del sacerdote García Herreros, quien citando el Éxodo (“el que quiere y mata a un hombre debe morir”) o el Génesis (“derrámese la sangre del que se atreva a derramar sangre humana”⁴¹), revivía en últimas la más antigua de las formas

³⁶ *El Colombiano*. Agosto 30 de 1959.

³⁷ Sandoval Huertas, Emiro. *Penología*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1984, p.38.

³⁸ Augusto Ramírez Moreno. “Tres años de fraude y de violencia”. En Saldarriaga Betancur, Juan Manuel. *El Régimen del terror o 16 años en el infierno*. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquía, 1951, p.133.

³⁹ *La República*. junio 12 de 1959

⁴⁰ El subrayado es nuestro. *Código Disciplinario de la Fuerza Militar Rural* Movimiento 19 de Abril-Batallón América. Enero de 1988.

⁴¹ Citado por julio Hoenigsberg. *Ante la pena de muerte*. Barranquilla Imprenta Departamental, 1962, p.228.

penales, la ley, del talión, mecanismo judicial primitivo que se ha perpetuado como práctica en las venganzas partidistas de la violencia, en las retaliaciones de la delincuencia organizada, y en el movimiento de izquierda de la década pasada, que protestaba por sus muertos agitando la consignas: “las deudas de sangre se pagan con sangre” o “compañeros caídos en combate, en combate seréis vengado”.

Entre los jerarcas de la iglesia que se han mostrado favorables a la pena capital, se destaca por su singularidad el análisis de Monseñor Gallego Pérez, que la justificaba como un medio de terminar con “la barbarie y el crimen hecho costumbre”, el cual al ser clandestino perdía la ejemplaridad del castigo y “la posibilidad de una reconciliación postrera del alma con Dios”⁴². Su tesis recuperaba la relación entre pena de muerte y expiación introducida por el cristianismo, por la cual se ofrece al condenado una vida ulterior y la posibilidad de ser acogido por el “creador”, previo el arrepentimiento y la admisión del sufrimiento. Esa posibilidad tranquilizadora para el reo y para la sociedad que admite la ejecución, se fundamenta en gran parte en la imagen del juicio, la flagelación y la ejecución de Jesucristo, el más famoso de los condenados a muerte, cuyo suplicio se recuerda en la misa diaria, y cuyo instrumento penal, la cruz, es el símbolo de la cristiandad.

Por su parte, la mayoría de los religiosos que rechazaron la aplicación de la pena capital lo hicieron sin desconocer su presunta licitud ni su lealtad con los

textos sacros y las viejas legislaciones, como los cardenales Crisanto Luque en 1955 y Concha Córdoba en 1959, o el obispo de Duitama, Flórez Hernández en 1962, quienes, si bien reconocieron principios de autoridad, la atacaron por considerarla contraria al espíritu cristiano. Concha Córdoba indicaba que Cristo había venido a traer a la tierra un mensaje de mansedumbre que había endulzado “los preceptos legales hasta entonces vigentes”, ilustrarlo recordaba el pasaje bíblico de la mujer sorprendida en adulterio y salvada por Jesucristo de la lapidación, y la historia del asesino de Santa María Goretti, una niña asesinada al ofrecer resistencia a su violación, que luego de pagar su sentencia había ingresado a un monasterio a terminar de expiar su culpa y a vivir “una vida absolutamente cristiana”⁴³.

En esa misma dirección el sacerdote José Correa propuso en 1955⁴⁴ la rehabilitación ética de los colombianos a cambio de la pena de muerte, mediante una labor apostólica para restaurar el viejo orden perdido con la irrupción de la violencia. Correa creía que el conocimiento del evangelio podía llevar a los colombianos a ver en su prójimo “un hermano de Cristo redentor”, y asumir “recíprocas actitudes cristianas”, es decir la caridad, que entrañaba el perdón, y la proscripción de la venganza o de la ley del “diente por diente”; en síntesis, defendía una vieja fórmula de la iglesia aplicable a todos los tiempos, lugares y circunstancias, que considera los problemas sociales como resultado del desconocimiento del evangelio.

⁴² Citado por Marino Jaramillo, “Proyecto de acto reformativo del artículo 29 de la Constitución Nacional”. *Anales del Congreso*. Junio 23 de 1961.

⁴³ Para un examen de la sangre y las representaciones religiosas ver: Jean-Paul Roux, *La Sangre. Mitos, símbolos y realidades*. Barcelona, Ediciones Península, 1990. pp. 261-278.

⁴⁴ Citado por J. Hoenigsberg, op. cit., p. 232.

d) *La Idea política*

La discusión política desarrollada en torno a la pena de muerte ha tendido a ser una mera extensión de los argumentos religiosos, debido a que siempre ha derivado hacia el problema del origen de la autoridad. La oposición entre las explicaciones humana y divina del poder político, que tenía sus mejores antecedentes en el enfrentamiento partidista decimonónico, pareció recobrar vigencia discursiva en el contexto de la violencia bipartidista, donde reinó la defensa de la tradición, del cristianismo y de los valores hispánicos.

De otra parte, la metáfora política de Rousseau sobre el origen contractual de la sociedad ha sido un argumento reiterado en contra o en favor de la pena capital. En el primer sentido, se ha dicho que el Estado carece de la potestad de matar, en tanto los coasociados no se la han otorgado; en contraposición, el sacerdote Camilo Villegas expresaba en 1965, en un libro que consideraba “una protesta ante la tumba de Harold Eder” (un industrial vallecaucano secuestrado y asesinado), que el derecho a la vida era tan relativo como todos los derechos, pues de otra manera era imposible que existieran penas pecuniarias, corporales o de cualquier otro tipo; y agregaba que si ese derecho podía perderse por causas naturales, con mayor razón debía perderlo quien se lo quitaba a otra persona, al marginarse de las normas esenciales de la sociedad⁴⁵.

Un criterio extremo es el de los sacerdotes García Herreros, cuyos argumentos ya hemos expuesto, y Héctor Hernández, quien defendía en 1914 el origen divino de la autoridad y la

delegación de ciertos derechos divinos a los gobernantes, tales como disponer de la vida para “guardar el orden social y procurar el bien común”⁴⁶. Con ello continuaba un discurso vigente durante la Regeneración, y se inscribía en un perspectiva ideológica más amplia que trataba de invalidar los supuestos teóricos y la legitimidad del liberalismo en Colombia y el mundo.

¿Y POR QUÉ NO SE HA IMPLANTADO JUDICIALMENTE LA PENA DE MUERTE?

La restauración de la pena de muerte se hizo imposible mientras fue una bandera partidista, por temor a su inoperancia o a su uso parcial como instrumento de persecución política, por el costo político o electoral que podría acarrear su restablecimiento, o por el deterioro de la imagen nacional en el exterior, tal y como sucedió con el gobierno durante la violencia bipartidista, que quiso neutralizar las imágenes de las masacres y del bandolerismo con la iniciativa presentada en la Comisión Social de la ONU en noviembre de 1957, sobre la abolición universal de la pena capital⁴⁷; ésta fue rechazada por 73 delegados y votada favorablemente por 9, y paradójicamente coincidió con la reactivación de la violencia de los llamados “pájaros”, y con un retorno del debate sobre la pena capital en el país.

En las últimas décadas la propuesta no ha prosperado debido a sus consecuencias políticas internacionales, pues está vigente para Colombia el pacto de San José de Costa Rica, suscrito en 1969 y ratificado en 1973, por el cual el país se

⁴⁵ Camilo Villegas Ángel. *La pena de muerte*. Cartagena: Imprenta El Marinero, 1965, p.82.

⁴⁶ Héctor Hernández. *Horrores que habían y pena de muerte*. Bogotá. Imprenta Editorial del Apostolado de la Prensa de Colombia, 1914~ 25 pags.

⁴⁷ *Il Corriere*, Roma, Noviembre 27 de 1957. Citado por Villegas, C., op. cit. pág.59.

comprometió a no restablecer esa sanción. La denuncia de ese pacto por un país conocido como violador de los derechos humanos acabaría de deteriorar su imagen internacional, generando catastróficas consecuencias para sus intereses comerciales y geopolíticos. La gran paradoja de Colombia es formar parte de los países decididamente partidarios de la abolición de la pena de muerte como castigo judicial, y simultáneamente presentar un dramático cuadro de muertes y desapariciones forzadas practicadas por agentes del Estado. Esa contradicción se expresa en lo interno a través del contraste entre el amplio discurso retórico de los defensores formales del derecho a la vida con base en las constituciones y los códigos, y las escasas y amenazadas voces de los que prefieren que ese derecho sea un ejercicio real y cotidiano en la vida del país. Ese contraste ha sido toda una tendencia nacional, como se podrá ver seguidamente.

LOS DESATES PATIBULARIOS Y LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Desde los primeros debates de comienzos de siglo cada propuesta para imponer el cadalso ha colocado sobre el tapete la otra realidad. la existencia de ejecuciones sumarias practicadas directa o indirectamente por agentes del Estado. Durante las primeras discusiones (1912-1925), se recordó los crímenes del régimen conservador en la Guerra de los Mil Días, cuando por decretos de Estado de Sitio se dio tratamiento de delincuentes comunes a los guerrilleros liberales tanto antes como después de las negociaciones de paz con el gobierno⁴⁸.

⁴⁸ José Antonio Restrepo. *El Cadalso en Colombia*. Bogotá: Editorial Incunables, 1990.

En los debates de mediados de siglo los polemistas señalaban como modalidades de la pena capital la aplicación de la “ley de fuga” por parte de agentes de la autoridad, así como ofrecer recompensas por las cabezas de conocidos bandoleros y auspiciar formas de justicia privada al promover que las gentes del campo se armaran para su defensa personal y para colaborar con la justicia.

Durante las propuestas contemporáneas (1965-1992), las voces que hablaron de las ejecuciones extrajudiciales fueron más bien escasas, con excepción del debate reciente de 1992. En un primer momento, tal hecho puede explicarse porque la denuncias de esos atropellos no podían ser capitalizadas políticamente como en tiempos de la violencia bipartidista, dado que las víctimas ya no pertenecían ni al liberalismo ni al conservatismo; y posteriormente, porque la denuncia de las ejecuciones sumarias practicadas por las autoridades, y en general el tema de los derechos humanos, fueron hasta hace muy poco temas prohibidos debido a las amenazas, la muerte y en el mejor de los casos la estigmatización de los denunciados, tildados de comunistas y de amigos de la subversión por no denunciar sino los atropellos cometidos por el ejército y la policía.

La constante alusión al tema de estas ejecuciones en casi todas las discusiones nacionales, contribuye a mostrar que ellas son un fenómeno estructural del ejercicio del poder por parte del mismo Estado⁴⁹, por lo cual en ocasiones se ha argumentado que lo más saludable para el régimen democrático es recuperar la pena

⁴⁹ Se plantea desde la antropología que toda forma de dominación se fundamenta en un miedo a la muerte. Ver Thomas Louis-Vicent. *Antropología de la muerte*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

de muerte para la órbita del derecho, o garantizar el monopolio de la fuerza estatal. Sobre el particular es ilustrativo lo que expresaba el representante Marino Jaramillo en 1962:

¿Asesinar a esos bandidos es o puede ser, medio de defensa de la sociedad? ¿Pagar para que los asesinen, comprar sus cabezas, es signo de civilización? ¿Dar orden de liquidarlos, en cualquier forma, es ejercicio legítimo de autoridad? ¿Ha producido algún beneficio el asesinato escalonado de los campesinos engañados por unos cuantos forajidos, convertidos en jefes de cuadrillas? Es preferible, padres de la patria, reformar la constitución, a fin de que el Congreso pueda darle a los jueces los instrumentos de poder necesarios para hacer justicia y deslindar las responsabilidades en los hechos vandálicos, a seguir patrocinando el criminal sistema de aplicar la pena de muerte sin fórmula de juicio. Sostenemos que para que en Colombia desaparezca el cadalso, para que no se siga asesinando más por los encargados del orden; para que los gobernadores, alcaldes, inspectores, policías y soldados no apliquen más la pena capital, debe legalizarse. Cuando la ley establezca que sólo un juez de Derecho puede decretar la pena de muerte administrando justicia en nombre de la República de Colombia, previo el lleno de todas las formalidades y con las garantías necesarias para la defensa, podremos decir que se restringió el ejercicio de la pena capital en Colombia. Mientras tanto, todos estamos ejerciendo el triste oficio de verdugos⁵⁰.

Ante esto cabe preguntarse: ¿tendrá la muerte legal la misma cobertura y sobre

todo iguales destinatarios que la extrajudicial? Pensar en ello hubiera significado aplicar la primera ante un sinnúmero de delitos, y criminalizar conductas o situaciones imposibles de ser castigadas bajo el imperio de un orden demoliberal. Por ejemplo, ¿se hubiera podido penalizar con la muerte la pertenencia a un partido político? o, ¿se podrá castigar legítimamente con la muerte a los mal llamados desechables por el hecho de ser pobres, de vivir entre las basuras y de constituir un peligro real o potencial para la tranquilidad ciudadana?

Otra posición que ha mezclado el problema de las ejecuciones sumarias, apunta en dos direcciones: plantear que la pena de muerte es la única pena que se aplica en Colombia, y que antes que legalizarla lo más conveniente sería abolirla; y llamar la atención sobre la multiplicidad de razones para su uso, o sobre el amplio espacio social del ejercicio de la violencia⁵¹.

La ejecución extrajudicial es un fenómeno particularmente notorio en la América Latina de las últimas décadas, bien sea asociado al influjo de la Doctrina de Seguridad Nacional que en algunos países del área legitimó golpes de cuartel y la adopción de una política represiva contra “el enemigo interno”, eufemismo utilizado para nombrar a los grupos de izquierda y a un variado tipo de adversarios políticos; bien sea por otros factores políticos y sociales. En países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, respecto del primer aspecto, o en otros en los cuales las prácticas violatorias de los derechos humanos habían tenido diversa magnitud, éstas tendieron a desaparecer

⁵⁰ Marino Jaramillo Echeverri. “Exposición de motivos al proyecto de ley por el cual se reforma el artículo 29 de la Constitución Nacional”. *Anales del Congreso*, septiembre 7 1962.

⁵¹ Antonio Caballero. *Semana*, Noviembre 24 de 1992. José Hernández. “Hay que abolir la pena de muerte”. *El Tiempo*, Octubre 18 de 1992.

con el proceso de redemocratización en la región y con los nuevos signos políticos y económicos que han alterado el orden mundial; pero esas prácticas no parecen extinguirse en otros países en los cuales persiste la violencia política.

La Doctrina de Seguridad Nacional también alentó una guerra contra delincuentes comunes reales o potenciales, hasta el punto de que hay autores que consideran que ésta es precisamente su otra faceta, en tanto se sustenta en una ideología de “seguridad ciudadana” o de “guerra contra el crimen” que contribuye a formar la imagen y al mismo tiempo a construir en la realidad un sistema social de guerra permanente⁵², la cual opera por acción o por omisión de los miembros de los aparatos vinculados al control penal, a través de ejecución directa de delincuentes o “sospechosos”, muerte a quienes no atienden la voz de alto, ejecuciones “por error” o a detenidos, testigos y abogados, o se brinda apoyo o se permite el accionar de grupos justicieros en barrios o zonas sociales marginadas.

La guerra contra el crimen sustentada en las muertes extrajudiciales busca disciplinar a sectores sociales sumidos en la pobreza, en los cuales habría un mayor número de delincuentes por ser los más vulnerables a la acción del sistema penal; igualmente apunta a reforzar la confianza en los agentes del dispositivo penal, en la eficacia de la “justicia” y en general en el régimen político, objetivo en el cual es importante la forma como funcionan los medios de comunicación que normalizan el acto de la muerte al publicar o callar las informaciones sobre muertes sumarias.

⁵² Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Muertes anunciadas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Temis. Bogotá, 1993. p. 33-34.

En la Colombia de la violencia bipartidista la ejecución sumaria fue en buena medida resultado del uso partidista de la policía y del ejército, así como del intento de éste último por constituirse en una fuerza contrainsurgente para combatir la guerrilla liberal a través de prácticas de terror que comprendieron “una liturgia y una solemnización de la muerte”⁵³; todo ello bajo el uso y el abuso de la figura del Estado de Sitio, una norma excepcional que se convirtió en permanente y que ha permitido el desconocimiento de varios principios y garantías constitucionales.

En los últimos treinta años aquella medida se ubica en el contexto de la violencia política y social que ha incluido la creación de grupos guerrilleros revolucionarios y el resurgimiento de movimientos sociales, frente a los cuales se siguió apelando al régimen de excepción y a esquemas de la doctrina de Seguridad Nacional, particularmente en el gobierno de julio César Turbay Ayala (1978-1982), cuando se presentaron nuevas modalidades de represión como las desapariciones forzadas y la doble tendencia de discriminación al delincuente político y sustitución del delito político por el terrorismo y por el delito común⁵⁴.

Así, en la década de los setenta hubo 833 asesinatos por motivos políticos, y 47 desaparecidos⁵⁵, y en la siguiente las ejecuciones políticas ascendieron a

⁵³ Sánchez, Gonzalo. “Guerra y política en la sociedad colombiana”. *Análisis Político* No 11, 1990, p.15.

⁵⁴ Orozco Abad, Iván. *Combatientes, rebeldes y terroristas*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Editorial Temis, 1992, p. 54.

⁵⁵ Comisión Andina de Juristas. *El caso Caballero y Santana*. Bogotá, Editorial Códice, 1994. (Anexo: “Evolución de derechos humanos y la violencia en Colombia 1970-1992”).

10.406 y las desapariciones forzadas a 1.086; al final la estadística macabra se amplió con las 637 víctimas de las llamadas operaciones de “limpieza social”⁵⁶. En una proporción notoria, tales incrementos obedecieron al surgimiento de organizaciones de justicia privada que pretendieron suplir la incapacidad del Estado para controlar el orden público y ofrecer seguridad a los ciudadanos. Los aparatos paramilitares nacieron con el respaldo de hacendados y de narcotraficantes, interesados en protegerse de los secuestros, la extorsión y el boleteo, o lograr desmontar el dominio territorial de los grupos guerrilleros sobre algunas regiones del país; estas organizaciones recibieron apoyo directo o indirecto de algunos sectores o miembros del ejército, imbuidos todavía por los conceptos de la ideología de Seguridad Nacional que pregonan la necesidad de la “guerra total”⁵⁷ contra combatientes, civiles y simpatizantes.

La promulgación de la Constitución de 1991 no ha frenado el ritmo de estos delitos, pese a sus referencias a los derechos humanos y a los cambios que impuso en la organización judicial. Según la Comisión Andina de juristas, entre enero de 1993 y septiembre de 1994, cinco personas murieron diariamente por motivos políticos o presuntamente políticos; una fue asesinada cada día, víctima de los grupos de limpieza social; y una desapareció cada dos días por

móviles probablemente políticos⁵⁸. La continuidad de tales fenómenos obedece entre otras razones a la impunidad en los casos en que se involucra a agentes de Estado, a la escasa intención de combatir las organizaciones paramilitares, a la vigencia del fuero militar, y al desconocimiento por el ejército y las guerrillas de las normas del derecho internacional humanitario.

La práctica de la muerte extrajudicial ejecutada por agentes del Estado o por aparatos paramilitares, se ha dirigido en primer orden contra el delincuente o el militante político. El proceso, lento y selectivo, ha golpeado a movimientos políticos de izquierda o de oposición al sistema, pero especialmente a la Unión Patriótica, afectada por 1500 asesinatos entre 1985 y 1993⁵⁹; también a sindicalistas, maestros, activistas de los derechos humanos, jueces e indígenas, en aplicación de una política represiva destinada a socavar las presuntas bases sociales de la guerrilla. Pero la población afectada por el desconocimiento del derecho a la vida incluye a personas consideradas como “socialmente indeseables”, es decir a habitantes de los centros urbanos desempleados, indigentes, dementes, drogadictos, “niños de la calle”, rateros, vendedores de droga y homosexuales.

Esta práctica genera un alto grado de perturbación social por ser propia de las autoridades o de grupos de justicia privada, en tanto los primeros son en teoría los encargados de conservar el orden, y resulta inocultable que el Estado tendría la obligación de resolver los

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Melo, Jorge Orlando. “Los paramilitares y su impacto sobre la política”, en Francisco Leal Buitrago y León Zamora (editores), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1990.

⁵⁸ Comisión Andina de Juristas. *Entre el dicho y el hecho*. Bogotá: La Comisión, 1994, p.2.

⁵⁹ Amnistía Internacional. *Violencia política en Colombia*. Madrid: Edai, 1994, p.7.

conflictos sociales subyacentes por vías políticas e institucionales; y además porque con su imposición se fortalecen los elementos culturales de resistencia a la autoridad y a la ley, y se deslegitima el sistema político al tiempo que se legitima la fuerza como solución de los conflictos, y se estimula la ampliación del círculo trágico de los que matan, desean matar o están de acuerdo con que se mate.

La impunidad en la mayoría de los procesos penales por crímenes de Estado, la escasa intención de los últimos gobiernos de intervenir decididamente sobre el aparato militar, el poder corruptor del narcotráfico y la debilidad de las reformas que se ensayan contra las agencias represoras del Estado, hacen presumir que para éste es más cómodo mantener por acción u omisión un “régimen del terror” sobre varios sectores o regiones de la sociedad. Una sociedad intimidada con la majestad de la muerte y martirizada por la imagen y la experiencia de una guerra silenciosa y cotidiana, es una sociedad sin ánimo de organizarse y de exigir sus derechos, y desde luego es maleable a los intereses de quienes se benefician del poder del Estado.

Se llega así por otro camino a la misma filosofía que ha inspirado a los abogados de la muerte como castigo judicial: la muerte como pena es intimidatoria y útil como pedagogía social, para moldear las conciencias y encauzar las fuerzas sociales. Esa intimidación social se ejerce como realidad y terror esterilizador e inmovilizador contra sectores sociales en desacuerdo con las políticas del Estado. Se percibe en zonas en conflicto donde las ejecuciones sumarias polarizan la población civil que se halla entre el fuego del ejército, los paramilitares, la guerrilla o los sicarios del narcotráfico. Y funciona igualmente frente a sectores sociales

pobres y susceptibles de ser criminalizados por el sistema penal. El terror derivado de las acciones y omisiones del Estado se muestra como la más perversa de sus políticas sociales. Por eso el fracaso de las propuestas para imponer el patíbulo, y la permanente presencia de la muerte extrajudicial en diversas etapas de la historia colombiana.

REPRESENTACIÓN DE INTERESES, PLURALISMO Y CORPORATIVISMO.

Fernando Uricoechea *

I. Introducción

Desde hace un par de décadas la ciencia política ha venido analizando con mayor énfasis la problemática asociada con la representación *funcional* --por oposición a la meramente *política*-- de intereses en los regímenes democráticos contemporáneos en sus dos grandes alternativas: el modelo pluralista y el modelo corporativista. Estos dos modelos pretenden recoger sintéticamente los rasgos esenciales de las formas básicas de negociación que se dan en los regímenes políticos de las democracias avanzadas del Occidente capitalista. En tal sentido, su aplicación en los contextos de democracias nuevas y en proceso de constitución, como las latinoamericanas, es en cierta forma prematura. En efecto, ambos modelos presuponen el desarrollo de sociedades abiertas, de un capitalismo de organizaciones y de un sistema de estratificación social con una honda institucionalización del capital, del trabajo y de las asociaciones de intereses en el seno de una sociedad civil fuertemente constituida.

Esos cuatro presupuestos estructurales no existen con toda la nitidez que requieren esos dos modelos en sistemas políticos como los latinoamericanos. La historia del capital, del trabajo y de las asociaciones voluntarias en las sociedades

capitalistas avanzadas revela que esas estructuras se han esforzado por adquirir políticamente un grado significativo de "autonomía" que las independice de la tutela paternalista y autoritaria del Estado, permitiéndose así una auténtica representación pública de sus intereses. Nuestro panorama, en cambio, es diferente. En el caso específicamente colombiano, los *intereses gremiales* representativos del gran capital están hasta ahora haciendo sus primeros pinitos para adquirir voz en la arena de las decisiones de políticas públicas mucho después de que se iniciara tal tendencia en sistemas como el mexicano y el brasilero. Paradójicamente, pero también típicamente, este primer conato ha sido en buena medida inducido "desde arriba", i.e.: desde el Estado. La historia de *los sindicatos y de las asociaciones obreras* en nuestro país es aún más débil y su búsqueda de voz y autonomía en la arena política no sólo es precaria sino que ha estado signada por el interés paternalista del Estado por dirigirlas mediante su organización controlada. Lo que, por lo demás, no es de sorprender dado el bajísimo nivel de sindicalización de la clase trabajadora y de su igualmente bajo volumen. El desarrollo de *asociaciones voluntarias*, a su turno, es prácticamente un capítulo inexistente en nuestra sociedad. La formación de asociaciones de esa naturaleza presupone, en primer lugar, como señaló Alexis de Tocqueville hace siglo y medio cuando analizó la democracia norteamericana, el desarrollo previo de formas locales de organización democrática que sólo comienzan a perfilarse como posibilidad en nuestro escenario desde la nueva Constitución de 1991; y, en segundo lugar, como señaló Durkheim hace casi un siglo cuando analizó el desarrollo de la división del trabajo en sociedades complejas, la creación de una cultura fundada en el

*Profesor Titular, Universidad Nacional de Colombia.

Deseo agradecer a Carlos Mario Perea, Ana María Bejarano, Juan Gabriel Gómez, Francisco Gutiérrez, Juan Fernando Jaramillo, William Ramírez, Aura María Puyana y Orlando Gutiérrez los comentarios a una primera versión de este texto.

individualismo, que aquí no le ha roto aún el pescuezo a las orientaciones adscriptivas de nuestra cultura. Finalmente, el presupuesto de una *sociedad civil* constituida, "ideológicamente" ya establecida entre nosotros --i.e.: como "concepto"-- en los últimos años, se resiste histórica y teóricamente a constituirse como una realidad acabada en nuestro medio. El concepto de sociedad civil, fruto de la filosofía natural europea, está íntimamente ligado al desarrollo de una sociedad burguesa. Concebida como la totalidad social que se enfrenta al Estado, como el espacio ético-político *burgués*, como el dominio de la sociabilidad burguesa, su desarrollo ha estado ligado a la civilización en los siglos xvii y xviii, a la economía en el xix y a la cultura en el xx.⁶⁰ Y ese contexto "organizacional" del mundo burgués apenas si ha tenido un desarrollo larvario en nuestra formación institucional como resultado de la precaria constitución de un orden genuinamente burgués en nuestra sociedad.

El desarrollo parcial e incompleto de esos cuatro presupuestos de los modelos liberales de representación de intereses en nuestra sociedad indica, pues, que esos dos modelos pueden únicamente tomarse como referencias "a futuro" de las opciones probables de nuestras formas de negociación política. Se sugiere con ello, asimismo, que las formas corporativistas que ha asumido la organización política ocasionalmente entre nosotros --con Vargas en Brasil, con Perón en Argentina y con Cárdenas en México-- no corresponden a las formas democráticas que analizaré más adelante. Nuestras

formas criollas, por el hecho de darse en medio de condiciones estructurales diferentes a las existentes en las democracias liberales, corresponden, pues, a las versiones tradicionales que nada tienen que ver --excepto el nombre-- con las formas democráticas contemporáneas.

Dadas las circunstancias anteriores, habría, entonces, que concluir, en primer lugar, que las formas de representación pública de intereses privados en nuestro medio seguirán por el momento básicamente circunscritas al modelo clásico de representación *política*, fundado en la organización partidista y parlamentaria y, en segundo lugar, que la representación *funcional* de los intereses privados exigirá transformaciones importantes en la organización del capital y del trabajo y el desarrollo, hasta ahora larvario, de variadas asociaciones de intereses que permitan trascender el estrecho marco del modelo liberal clásico.

II. *El sistema político y la representación de intereses*

La noción de *interés*, como categoría *política*, es una idea que solo aparece con el mundo moderno. De hecho, solamente desde el final de las monarquías absolutas y a partir del surgimiento del Estado moderno, o sea, desde el momento mismo en que las formas particularistas, eminentemente religiosas, de legitimación de la dominación política fueron eliminadas como opciones prácticas para darle constitución al mundo político, fue cuando el concepto de *interés* se introdujo por primera vez en la escena política. Fue entonces cuando el principio *dinástico* de dominación fue substituido por el principio *político*, i.e. por la voluntad soberana de los asociados, como criterio de organización de la vida política.

⁶⁰ J. Yvon Thériault, *La société civile ou la chimère insaisissable: Essai de sociologie politique*, Montréal: Québec/Amérique, 1985.

Hasta entonces, el único interés que era tenido en cuenta era el interés del príncipe que se confundía con la razón de estado. Las corporaciones, a su turno, no poseían *stricto sensu* intereses: poseían, en cambio, *privilegios*, es decir, intereses jurídicamente garantizados que no necesitaban ser planteados como aspiraciones o reivindicaciones.

Pero con el surgimiento del Estado moderno, el orden económico se divorcia del orden político y asume una autonomía hasta entonces inconcebible.⁶¹ Esa separación de las dos esferas hasta entonces orgánicamente identificadas como una sola totalidad dió origen al nacimiento de intereses que ya no estaban más vinculados --como la razón de estado y los privilegios corporativos-- a la esfera del poder. Surgieron así los intereses *económicos* que reflejaban el nuevo modo de organización de la actividad productiva generadora de una gran diversidad de intereses asociados a una compleja diferenciación estructural separada ya de criterios político-patrimoniales. Esta nueva división del trabajo, esta forma de organización de la vida económica, esta nueva organización privada de la producción es lo que encierra el concepto de *sociedad civil*.

La vida política moderna, por lo tanto, se analiza teóricamente desde la perspectiva de la interacción entre Estado y sociedad civil, los dos polos institucionales de la sociedad moderna. Y los términos de esa interacción están dictados, a su vez, por el *régimen político* establecido. Es éste último el que determina si los intereses económicos de

naturaleza privada que tienen origen en la sociedad civil asumen una forma política y, si es ese el caso, cuáles o, por el contrario, si todos ellos deben estar subordinados a los intereses mismos del Estado.

En consecuencia, podríamos decir que uno de los criterios analíticos más importantes de clasificación de los regímenes políticos es la presencia o la ausencia de un sistema de *representación pública de intereses privados*. Así, se entiende por regímenes autoritarios aquellos en los cuales no existe virtualmente ninguna representación pública de intereses y por liberales aquellos regímenes en los cuales tal representación es ingrediente político esencial.

En principio, en los sistemas políticos con economías de mercado, las formas liberales y democráticas de organización han sido las formas históricamente típicas de regulación de las relaciones entre la estructura social y la estructura política. Ahora bien, esas formas liberales de interacción entre el Estado y la sociedad civil no son accidentales ni aleatorias: de hecho responden a fuerzas y factores --de carácter institucional e histórico-- que serán examinados más adelante y que dan ocasión al desarrollo de formas de representación ya sea de naturaleza *pluralista* o de naturaleza *corporativa* que son las formas que corresponden a la *política de intereses* propia de los sistemas políticos modernos.

Los modelos o sistemas de representación de intereses privados en la esfera pública sirven, así, como cadenas de transmisión de forma tal que los intereses privados que tienen asiento en la estructura social y que se organizan colectivamente puedan ser formulados ante los organismos del Estado de manera

⁶¹ Para un examen detallado de ese proceso, cf. Karl Polanyi, *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Editorial Claridad, 1947. Cf. igualmente Louis Dumont, *Homo aequalis: Génesis y apogeo de la ideología económica*, Madrid: Taurus, 1982.

que sean tenidos en cuenta en los procesos decisorios de las políticas públicas.

De una forma muy esquemática, el sistema social estaría, pues, constituido por tres niveles estructurales:

1. *la estructura social*, cuna de los intereses privados diferenciados generados por el sistema de propiedad y la división social del trabajo;

2. *la estructura decisoria*, constituida por los aparatos del Estado y los organismos político-administrativos encargados de la conducción de los asuntos públicos; y

3. *la estructura organizativa* de las asociaciones de intereses que sirve como puente de comunicación para plantear las demandas provenientes de la esfera privada y a ser posteriormente satisfechas mediante la formulación de políticas adecuadas.⁶²

III. *La representación de intereses: su proceso de constitución*

El reconocimiento de los intereses privados como ingredientes de la dinámica política fue un proceso históricamente lento. El carácter institucionalmente privilegiado de esos intereses durante el siglo xviii hizo innecesaria la necesidad de *organizarlos* mediante su articulación en el seno de asociaciones creadas para tal efecto y su existencia en el plano político fue, pues, más virtual que real. El orden político patrimonial reinante les confería --en su forma larvaria de privilegios-- un status jurídico de naturaleza corporativa.

⁶² Cf. Birgitta Nedelmann, Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehbruch, eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1979, p. 97 y n. 1.

Con la disolución del orden patrimonial del *antiguo régimen* y la subsiguiente institucionalización progresiva del capitalismo liberal y competitivo del siglo xix, el privilegio corporativo fue substituido por la *opinión pública*, en su sentido clásico, como criterio de orientación normativa de la conducta política. La disolución de la estructura corporativa del Estado y de los privilegios asociados a ella implicó una atomización de los intereses privados que no encontraron, por fuera de la estructura del mercado, una expresión organizada durante buena parte del siglo xix. En su defecto, la opinión pública representada parlamentariamente asumió en los regímenes liberales la tarea de definir los asuntos nacionales.

En realidad, el triunfo de la visión de la política como representación de intereses organizados se fue imponiendo en medio de muchas resistencias iniciales. Una de ellas fue la identidad que se quiso establecer, en el pensamiento prerrevolucionario, entre intereses y corrupción junto con el deterioro de la moral política que acarrea la substitución de la virtud política por el interés privado como principio aglutinador de las asociaciones ciudadanas. Y otra fue la que identificaba a los partidos políticos, vehículos de los intereses privados organizados, con el surgimiento del faccionalismo y, por consiguiente, como fuente permanente de perturbación y de división. Solo la institucionalización progresiva de la política de partidos parlamentariamente representados fue paulatinamente disipando los temores con respecto a los efectos corruptores y conspiratorios de la representación privada de intereses.⁶³

⁶³ Cf. Charles S. Maier, "Fictitious bonds...of wealth and law': on the theory and practice of interest representation" in Suzanne Berger, ed.,

Ahora bien, la aceptación generalizada de los intereses privados como ingrediente de la identidad política estuvo determinada por una nueva comprensión de la naturaleza *social* de los intereses *privados*. Y ésta comprensión estaba, a su turno, basada en una nueva visión de la sociedad, que comenzó a ser percibida como una estructura altamente diferenciada con base en tecnologías, en formas de propiedad y en mercados económicos que inevitablemente daban origen al desarrollo de intereses diferenciados que justificaban su articulación agregada en términos sectoriales a fin de ser promovidos eficazmente.⁶⁴

Con la abolición definitiva del sistema de representación corporativo-patrimonial y con el surgimiento de los primeros partidos políticos en el primer cuarto del siglo xix, se inicia la vigencia del modelo político liberal clásico que se extendió desde las primeras décadas de ese siglo hasta los inicios de la década de los años 70 que inauguran la primera gran depresión capitalista (1873-1896).

Los intereses pasaron entonces a ser identificados con "necesidades" y con "demandas" proveniente de la sociedad civil que reclamaban una respuesta por parte del Estado mediante sus organismos e instituciones.⁶⁵ Desde otra perspectiva, los intereses y los partidos reemplazaron a los privilegios y a las corporaciones. El orden estamental fue substituido por el orden liberal: libertad de contrato,

libertad de asociación, mercado, ciudadanía, partidos políticos y representación parlamentaria desplazaron de la escena a los privilegios, a los monopolios y a la representación corporativa.

Los marcos institucionales de ese modelo clásico de representación son sumamente estrechos desde la perspectiva de hoy. Aún no existe sufragio universal sino *voto censitario*; los partidos de cuadros todavía no han aparecido y sólo existen *partidos de notables*; y aún no se han organizado las asociaciones de intereses para la promoción de los mismos en la arena política aunque ya existen los primeros ensayos en la organización de intereses: las *asociaciones voluntarias* con objetivos bastante específicos y cobertura más local que nacional.

Ese cuadro general sufriría grandes alteraciones al comenzar el último cuarto del siglo xix. Para entonces, la representación exclusivamente *burguesa* y *parlamentaria* de los intereses de la sociedad civil defendida por la teoría liberal clásica se mostró insuficiente para articular los intereses de nuevos grupos que habían ido progresivamente adquiriendo, literal y figurativamente, carta de ciudadanía. Y esa insuficiencia condujo a la creación de una nueva modalidad de organización de intereses: las asociaciones de intereses establecidas para ejercer presión política de modo permanente. Y al lado de los partidos liberales de notables surgieron, junto con la institucionalización del sufragio universal, los partidos obreros, los partidos de masas con su organización en cuadros.⁶⁶

Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.27-39, *passim*.

⁶⁴ Cf. Suzanne Berger, "Introduction", en Berger, ed., *op.cit.*, p.12.

⁶⁵ Cf. Alessandro Pizzorno, "Interests and parties in pluralism" in Berger, ed., *op.cit.*, pp.249-250.

⁶⁶ Cf. Pizzorno, *op.cit.*, pp.247-249 y 256-257 y Maier, *op.cit.*, pp.34-37.

IV. *La representación de intereses: su proceso de desarrollo*

Hasta ahora hemos examinado dos estadios de evolución de la representación de intereses privados en la vida pública: 1) la "representación" corporativa de los privilegios estamentales en los estados burocrático-patrimoniales y 2) la representación parlamentaria de los intereses burgueses en los estados capitalistas liberales.

El tercer estadio de evolución de la representación de los intereses privados comienza históricamente en las últimas décadas del siglo xix y llega a su desarrollo en las primeras del siglo xx. Corresponde al período durante el cual a) los intereses privados abandonan su representación "espontánea" y exclusiva mediante la estructura de partidos y b) la representación trasciende los límites meramente burgueses del modelo clásico para abarcar simultáneamente los intereses de otros grupos y clases sociales.

A partir de este estadio, los intereses asumen un papel políticamente más significativo gracias al carácter *organizado* que por primera vez adoptan mediante su articulación en asociaciones con estructura burocrática y liderazgo profesional. En su nuevo ropaje de asociaciones, los intereses comienzan desde entonces a compartir con los partidos políticos la dinámica encargada de la articulación y de la agregación de los intereses. Se llegó, de esta forma, a un nuevo estadio en el proceso de diferenciación de la estructura política.

Naturalmente, la proliferación de nuevos grupos de intereses y la ampliación del espectro de representación de los mismos provocó inevitablemente

cambios con respecto a la concepción de la política. Desde entonces, se afirma cada vez más la noción según la cual las bases de la vida pública no residen ya, como en el modelo clásico, en la participación ciudadana individual sino en la articulación de los intereses en organizaciones formales.

Pero con la aparición de los grupos organizados de intereses en la escena política y con el vuelco del centro de gravedad de la representación de los intereses del individuo a la representación de los intereses de la asociación se operan simultáneamente dos nuevos fenómenos:

1. el desplazamiento o la reorientación de la competencia y de los conflictos entre intereses de la esfera del mercado a la esfera propiamente política con la consiguiente tendencia a la regulación del mercado mediante instancias administrativas y

2. la posibilidad de cooptación y de manipulación por parte del Estado de las asociaciones de intereses invitadas a participar en los procesos decisorios de políticas públicas.

Todos esos nuevos procesos contribuyeron a reducir la distinción funcional entre asociaciones de intereses y partidos políticos haciendo que la distancia entre unos y otros se hiciese cada vez menor.⁶⁷ Y de otra parte, el peso cada vez mayor de las asociaciones de intereses ha hecho que las bases territoriales con las que estaba asociado la representación parlamentaria hayan cedido espacio frente a las bases *funcionales* de los nuevos patrones de representación con base en los grupos de interés.

⁶⁷ Cf. Maier, *op.cit.*

V. Modelos de representación de intereses: el pluralismo

Con la institucionalización de formas funcionales y "cuasi-políticas" de representación de intereses (i.e. mediante organizaciones formales que no responden a una representación de tipo territorial ni a fuerzas partidistas ni parlamentarias) se ha acentuado la "politización" de las fuerzas del mercado y se han multiplicado los nexos entre Estado y sociedad civil.

La teoría social contemporánea analiza ese nuevo estado de cosas recurriendo a dos modelos alternativos que pretenden dar cuenta de esa nueva fenomenología política: el modelo *pluralista* y el modelo *corporativo* de representación de intereses.

Schmitter define el primero de esos dos modelos de la siguiente manera:

"El pluralismo puede ser definido como un sistema de intermediación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número indeterminado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no ordenadas jerárquicamente y autodeterminadas, que no están específicamente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas de alguna otra forma para la elección de sus líderes o la articulación de sus intereses por parte del Estado y que no ejercen un monopolio en la función representativa dentro de sus respectivas categorías." ⁶⁸

⁶⁸ Philippe C. Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" in Schmitter and Lehmbruch, eds., *op.cit.*, p.65.

El desarrollo de patrones pluralistas de representación está orgánicamente asociado a las formas de participación y de libre asociación típicas de las democracias de corte liberal en las cuales un porcentaje considerablemente alto de la ciudadanía pertenece a algún tipo de organización promotora de intereses. Ese conjunto de asociaciones, que cubren un número bastante variado de intereses, se forman típicamente de modo espontáneo, compiten entre ellas por el reclutamiento de miembros, y se encuentran dispersas en todo el espacio de la sociedad civil con el inevitable entrecruzamiento de sus respectivas áreas y jurisdicciones de intereses.

La teoría en cuestión asocia la estabilidad de los regímenes pluralistas con las peculiaridades democráticas de la forma de asociación que ellos promueven: organizaciones de intereses autónomas, competitivas, de orígenes múltiples, de fácil acceso, con igualdad de recursos y que dan origen a lealtades entrecruzadas y heterogéneas entre sus miembros.⁶⁹

Schmitter ha expuesto con claridad la posición de la teoría pluralista con relación a las consecuencias democráticas que ese modelo acarrea, una vez que se pone en funcionamiento:

"Intereses adicionales estaban siendo constantemente creados (o, mejor, diferenciados); las barreras para encontrar una expresión organizativa formal y para obtener acceso a la arena política eran consideradas pocas, si no nulas; las nuevas asociaciones serían confiadamente socializadas en las reglas apropiadas de juego y no plantearían demandas

⁶⁹ Cf. Schmitter, *op.cit.*, pp.72-74.

de tal magnitud o de tal intensidad que no pudieran ser materialmente satisfechas o simbólicamente manipuladas de alguna manera; los beneficios del desarrollo adicional continuo aseguraría recursos suficientes para satisfacer demandas y una amplia lista de satisfacción económica privada y de apatía política colectiva; el proceso de negociación en su totalidad no estaría, de hecho no podría, estar dominado por algún actor o conjunto de actores hegemónicos y aún si tal peligro apareciese, "grupos potenciales" de conformistas antes tranquilos se movilizarían para hacerle frente a la amenaza."⁷⁰

En buena forma, el paradigma pluralista reproduce los supuestos de la concepción competitiva de mercado del modelo liberal: el equilibrio y la estabilidad del sistema, concebido como un *mercado político*, están basados en la igualdad formal de oportunidades de participación y en el carácter no acumulativo de las desigualdades de poder entre los grupos. El pluralismo estaría en capacidad de ofrecer a cada uno de los actores colectivos espacio para la expresión de sus intereses. Todo ello garantiza la igualdad de oportunidades en el ejercicio del poder e, idealmente, la igualdad en los resultados.⁷¹ Contrariamente al modelo corporativo, el Estado es visto de forma pasiva y esencialmente "tópica", *i.e.* como un espacio en el cual operan los intereses en

competencia por la definición de las políticas. Pero en un punto coinciden los dos modelos de representación: en ambos casos, la conducta del Estado es explicada con referencia a la presión proveniente de los grupos de interés.⁷²

Naturalmente, el modelo pluralista ha sido sometido a críticas con respecto a la validez de sus supuestos y la bondad de sus resultados. Si bien es cierto, por ejemplo, que el número de intereses potenciales susceptibles de organización es indeterminado, existen intereses que no están afectados por esta debilidad. No es cierto, por ejemplo, que las organizaciones que representan los intereses del capital y del trabajo sean iguales a las otras en cuanto a poder y capacidad de organización constante. De hecho sus intereses son menos variables y más permanentes que los de otras asociaciones. En las sociedades capitalistas contemporáneas hay dos recursos tan importantes que la desigualdad en su distribución crea desigualdades de poder que inciden, a su vez, en la capacidad de organización de grupos para el control de esos mismos recursos, a saber: *recursos económicos* -- control del capital y del trabajo-- y *ciudadanía* --control de la legitimidad y del número de participantes. El control de esos recursos concede a quienes los detentan una importancia estratégica desmedida que desvirtúa la concepción de un mercado político con grupos de intereses en igualdad de competencia.⁷³

Pero la teoría pluralista no solo peca por su concepción liberal con respecto al mercado político competitivo; peca asimismo por los supuestos individualistas de su concepción de los intereses --estos estarían determinados

⁷⁰ *Op.cit.*, pp.78-79.

⁷¹ Cf. Alan Cawson, "Introduction: Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation" in Alan Cawson, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications, 1985, pp.3-5 y Pizzorno, *op.cit.*, p.279.

⁷² Cf. Nedelmann and Meier, *op.cit.*, pp.96-97.

⁷³ Cf. Berger, *op. cit.*, p.13.

meramente por el cálculo utilitarista de las preferencias individuales y no por condiciones estructurales como la división social del trabajo o ciertas características comunes como la identidad étnica o religiosa-- y del papel del Estado como una asociación neutral que no toma partido frente a los conflictos de intereses. Tampoco es correcto el supuesto relativo a la libertad de asociación: ésta asume con frecuencia en algunas clases de organizaciones un carácter obligatorio y erige trabas que hacen difícil suspender la afiliación. Y este control social sobre los miembros le concede a esas organizaciones ventajas comparativas para su organización corporativa violando así el supuesto pluralismo.⁷⁴

Por otra parte, no son del todo evidentes las bondades del principio de negociación por oposición al enfrentamiento como principio de solución de conflictos que plantea el pluralismo. En efecto, la negociación contribuye más a *redefinir* las expectativas que a satisfacerlas y en la medida en que las satisface amplía la brecha entre los que participan y los que no participan, aumentando así la frustración de estos últimos. De manera, pues, que la negociación puede traer consecuencias moderadoras o alienantes según la perspectiva que se la mire. Se le reprocha igualmente a la teoría pluralista los altos costos que implica la organización del vasto aparato profesional de mediación indispensable para la satisfacción de los intereses al igual que su expansión "artificial" provocada por la clase política profesional que surge con el mismo pluralismo.⁷⁵

⁷⁴ Cf. Cawson, *op.cit.*, pp.2-4.

⁷⁵ Cf. Pizzorno, *op.cit.*, pp.259-263. Otras críticas pertinentes que excluimos por razones de espacio se encuentran en pp.281-282.

VI. Modelos de representación de intereses: el corporativismo

El corporativismo constituye el segundo modelo liberal de representación de intereses y comparte con el pluralismo el énfasis en la solución negociada de los intereses como alternativa eficaz y superior a la contienda política. Pero se distingue del anterior en que a) pone su acento analítico no en el individuo con sus preferencias sino en las asociaciones de intereses, i.e. en el nivel organizativo y b) imputa al Estado un papel activo en el proceso de intermediación de intereses.

Es nuevamente Schmitter, uno de los analistas contemporáneos del fenómeno, quien suministra la definición más precisa:

"El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no-competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas, cuando no creadas, por el Estado y con un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de la observancia de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de demandas y apoyos."⁷⁶

Desde una perspectiva funcional puede también definirse como un proceso de

⁷⁶ Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" in Fredrick B. Pike and Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Socia-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame, London: U. of Notre Dame Press, 1974, pp.93-94.

intercambio político por medio del cual organizaciones de intereses con monopolio políticamente reconocido de la representación obtienen la facultad de negociar el proceso de definición y ejecución de políticas públicas en asociación con las organizaciones del Estado a cambio del control político de sus cuadros y miembros.⁷⁷

También hay quienes han visto en el corporativismo una variante "cerrada" del pluralismo en la cual a) los grupos de intereses funcionalmente más poderosos -capital y trabajo-- monopolizan las funciones de *intermediación* de intereses no existiendo, por tanto, como reflejo de la competencia pluralista, el cambio y la variación constantes en importancia y representación de los distintos grupos de intereses y b) el proceso de *ejecución* de políticas está parcialmente confiado a las estructuras corporativas mediante el control de las organizaciones de intereses sobre sus miembros.⁷⁸

Otra precisión analíticamente importante para distinguir el concepto de su empleo vulgar es su identificación como estructura política típica de las economías capitalistas avanzadas. El corporativismo, *stricto sensu*, no es pues la interacción de cualquier clase de asociaciones de intereses con las agencias del Estado, sino la *representación funcional* de los intereses de los grandes grupos socioeconómicos en el proceso de definición y ejecución de las políticas públicas.⁷⁹

⁷⁷ Cf., por ejemplo, Cawson, *op.cit.*, p.8.

⁷⁸ Cawson, *op.cit.*, p.17; Nedelmann and Meier, *op.cit.*, p.97 y Maier, *op.cit.*, p.49.

⁷⁹ Cf. Leo Panitch, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, *op.cit.*, p.123.

Por último, hay quienes conciben el corporativismo no como una estructura fija o como un proceso político global sino como una "constelación de interacción" variable (Nedelmann y Meier) o como un "eje" de desarrollo (Offe).

Las constelaciones corporativas no son características de las sociedades totales sino de sectores de la sociedad y aún de procesos dentro de la política. Tendríamos, pues, procesos de corporativización de mayor o menor intensidad según el grado de movilización de los mecanismos de influencia de las asociaciones y según el grado de activación de los medios de control por parte de las agencias del Estado sobre el proceso de articulación de intereses. Y esos procesos simultáneamente varían según las "áreas de acción" sobre las cuales quieren tener control los grupos de interés o las agencias del Estado: a) el área de *iniciación* de ciertas cuestiones asociada al control de las iniciativas para el reconocimiento de problemas y la definición de políticas; b) el área *consultiva* previa al proceso de toma de decisiones en la cual se invita a grupos interesados a dar sus conceptos y opiniones; y c) el área de *solución* o de toma de decisiones.⁸⁰ La utilidad de éste esquema radica en poder analizar con más precisión cuáles actores tienen control de cuáles cuestiones y en cuáles áreas.

Offe ha propuesto concebir el corporativismo como un "eje" de desarrollo con respecto al cual se puede precisar el grado de corporativización de los sistemas políticos según el grado en que a los grupos formales de intereses se les reconozca un status público. Siendo así, la corporativización dependería del

⁸⁰ Nedelman and Meier, *op.cit.*, 103-106 y p.115.

número de *grupos* y del número de *dimensiones* afectadas.

Los grupos afectados podrían ser:

1. *participantes de "mercado"*: aquí estarían incluidos todos los grupos organizados que representan los intereses de la oferta o de la demanda del mercado de trabajo y del mercado de bienes y servicios. Esta categoría incluye a las *organizaciones de clase* o de *fracciones de clase*.

2. *definidores de políticas*: incluye a los grupos *directamente afectados* por las políticas públicas al nivel central. Hacen parte de un "mercado" político en el cual los gravámenes, los subsidios y ciertos privilegios son trocados por apoyo u oposición políticos. Ejemplos típicos serían las asociaciones de consumidores y de beneficiarios de servicios públicos; o las coaliciones municipales y de gobiernos locales contra el Estado central. En esta categoría están representadas *colectividades afectadas por las políticas públicas* y no por su posición de clase (consumidores, amas de casa, estudiantes, profesionales, etc.).

La corporativización significaría para el Estado cosas muy distintas según que el grupo que se desea manipular o controlar sea una organización de clase (un sindicato, por ejemplo) o un grupo de interés "pluralista" (por ejemplo, los maestros). En el primer caso, el Estado persigue control (*restraint*), disciplina y predictibilidad de conflictos. En el caso de los grupos pluralistas, el motivo dominante es la delegación y la transferencia de cuestiones y demandas políticas a una arena que no afecte la estabilidad del gobierno central. En el primer caso, la función de los arreglos corporativos es la de *reducir el poder* de

las asociaciones de clase; en el segundo, la de *conceder autonomía* y acceso privilegiado a funciones de gobierno a cambio de una acomodación negociada.⁸¹

Las dimensiones del eje corporativista serían, a su turno:

1. El grado de suministro estatal de los *recursos* de la organización de intereses (afiliación obligatoria, exenciones impositivas, subsidios, legislación preferencial, etc.).

2. El grado de definición mediante decisión política del *espectro de representación* con que puede operar la organización.

3. El grado de regulación de las *relaciones internas* entra la cúpula directiva y las bases de la organización.

4. El grado en que las organizaciones de intereses asumen un papel en la *legislación, el sistema judicial, las políticas de planeación y su ejecución* o conquistan el derecho a la autoadministración.⁸²

Para cerrar éste capítulo sobre el análisis del concepto de corporativismo, examinaremos la tipología de corporativismo más corriente en la literatura actual: la que distingue entre *corporativismo social* y *corporativismo de Estado*. Hay, desde luego, otras tipologías, pero de corte más histórico que estructural como la que diferencia entre corporativismo *tradicional*, característico de los sistemas políticos

⁸¹ Claus Offe, "The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case" in Berger, ed., *Organizing interests in Western Europe*, op.cit., pp.136-141.

⁸² Offe, op.cit., *ibidem*.

preindustriales, corporativismo *liberal*, correspondiente a los sistemas políticos de las democracias liberales, y corporativismo *autoritario* propio de los regímenes fascistas.⁸³

Tanto el corporativismo social como el corporativismo de Estado son formas contemporáneas del fenómeno corporativo pero de forma sumaria, que a continuación desarrollaremos, sus diferencias residen en 1) las características de la estructura de clases sobre la cual reposan; 2) el grado de desarrollo de la economía capitalista cuyos intereses son representados; y 3) el proceso institucional de creación de los arreglos corporativos.

De modo muy general, podría afirmarse que el corporativismo social se encuentra típicamente vinculado con estructuras políticas sensiblemente desarrolladas: estructuras que han logrado trascender el patrón de representación oligárquica y limitada; que poseen sistemas abiertos de partidos; que han desarrollado una cultura política de naturaleza pluralista y en las cuales el poder económico y político de las organizaciones obreras reivindica oportunidades institucionales de expresión. De hecho, para algunos, el corporativismo social aparece como una estrategia de "contención" por parte de la clase dominante de las demandas de esas organizaciones mediante su cooptación burocrática. El corporativismo social, en pocas palabras, estaría relacionado con una estructura de clases moderna, pluralista, diferenciada en la cual los sectores funcionales políticamente

subordinados han logrado organizar poderosamente sus intereses. A su turno, esa estructura de clases guarda afinidades estructurales significativas con las formas avanzadas del capitalismo, o sea, con el desarrollo del capitalismo de organizaciones, postliberal, conceptualizado también como un capitalismo de Estado por su intervención reguladora de los procesos económicos y la habitual sujeción de éstos últimos a un plan general de política económica. Ingrediente importante de esa forma capitalista es el llamado Estado benefactor, promotor de una política social. Finalmente, los arreglos corporativos en esas sociedades surgen "desde abajo" de acuerdo con la teoría liberal, como resultado de acuerdos voluntarios, sin intervención o imposición manifiestas por parte del Estado.

El corporativismo de Estado representa el polo opuesto del tipo recién descrito en cuanto se refiere a las dimensiones analizadas. Para comenzar, es una forma de representación característica de sistemas políticos "cerrados" como en el caso del corporativismo de Estado habitual en los países subdesarrollados o de sistemas políticos autoritarios como en el caso de economías capitalistas "retardadas", con baja o nula movilización política de los sectores obreros y sin cultura política pluralista. O sea, que el corporativismo de Estado tiende a surgir en condiciones de "modernización conservadora"⁸⁴ típicas de procesos de modernización económica capitalista pero sin revoluciones políticas burguesas. Tiende igualmente a florecer en el seno de regímenes de partido único,

⁸³ Cf. Lehmbruch *apud* Panitch, *op. cit.*, p.122.

Para los tipos "social" y "de Estado", cf. los dos trabajos ya citados de Schmitter y Nedelmann and Meier, *op. cit.*, pp.104-105.

⁸⁴ Para el desarrollo de esa idea, cf. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, London: Allen Lane The Penguin Press, 1967.

con una dominación burocrática altamente centralizada y un ejecutivo desproporcionadamente poderoso. Finalmente, los arreglos corporativos son impuestos "desde arriba" como resultado de una política deliberada de cooptación de las directivas obreras por parte del Estado.

En síntesis, mientras que el corporativismo social se presenta como una "evolución" de formas pluralistas de representación, el corporativismo de Estado es, por el contrario, el fruto de una inhibición autoritaria del desarrollo de esas mismas formas.

VII. *El proceso de corporativización*

El interés acumulado en las últimas décadas por el tema del corporativismo no es casual: obedece, de hecho, a la consolidación de las tendencias corporativistas dentro del Estado capitalista contemporáneo a partir de la segunda postguerra. Esa consolidación está vinculada con profundos cambios en la estructura y la organización del capitalismo liberal y competitivo y su progresiva sustitución por el llamado capitalismo de organizaciones.

Ahora bien, para hacer una evaluación crítica del modelo corporativo es conveniente proceder primero a identificar las fuerzas que llevaron al resurgimiento del corporativismo en la escena política contemporánea. Esas fuerzas son de dos clases: por un lado, están los argumentos que enfatizan la reactivación del corporativismo con las deficiencias del modelo pluralista; por el otro, los que la asocian con los imperativos funcionales de la nueva organización del capitalismo avanzado para su reproducción eficaz. Ambas clases de fuerzas corresponden a una

misma realidad y su distinción entre motivos "políticos" (ineficacia del modelo pluralista) y motivos "sistémicos" (nuevas necesidades de reproducción capitalista) es, por supuesto, meramente analítica.

Comoquiera que se mire, la tendencia fundamental hacia el corporativismo ha sido asociada con el decadencia de la competencia atomista e individual en la vida económica y con su inevitable reflejo en la vida política y su sustitución por los grandes acuerdos colectivos. Todo ello ha resultado en la creciente ingerencia del Estado en el manejo de la economía capitalista y, simultáneamente, en la integración de las grandes organizaciones representativas de los intereses del capital y del trabajo, del mercado en otras palabras, a las agencias estatales responsables por la definición de los planes de desarrollo de las políticas económicas. Y todo ello ha sido, a su turno, provocado por las exigencias planteadas por el proceso de concentración de la propiedad, la competencia creciente entre las economías nacionales, la expansión del papel de la política social y la racionalización inevitable de los procesos decisivos. El poder autónomo, "anárquico", de los grupos de intereses, típico del capitalismo competitivo, no se avenía con las exigencias recién mencionadas y aparte de eso, la solución de los conflictos entre los grupos de intereses más poderosos habitualmente se lograba a expensas de otras categorías sociales débilmente organizadas.

En éste nuevo contexto organizativo de administración crecientemente centralizada, la conquista de la "paz social" y la estabilidad política del sistema no se consigue mediante la cooptación de múltiples grupos pluralistas

de intereses sin ninguna coordinación entre sí, sino más bien mediante la exclusión de intereses *autónomamente* articulados por fuera del Estado. Era necesario, entonces, redefinir las relaciones entre los grupos de intereses y entre éstos y el Estado de forma que el proceso de intercambio político se hiciera más "cooperativo" y "confiable".

Alternativamente, el desarrollo del corporativismo vino a darse cuando las clases burguesas habían sido incapaces de generar asociaciones de intereses verdaderamente eficaces. También los regímenes con ejecutivo fuerte, como tiende a ser cada vez más la tendencia en los sistemas políticos actuales, propiciaron el desarrollo del corporativismo al buscar el diálogo político con fuerzas sociales por fuera de los conductos parlamentarios regulares. Finalmente, hay quienes ven en la alternativa corporativa una salida a la crisis de identidad de los partidos políticos y al impasse creado por su incapacidad y fracaso en convertirse en auténticos voceros de la opinión pública. En cualquiera de esos casos, pues, la opción pluralista acaba siendo reemplazada por la opción corporativa.

La estrategia básica aunque no necesariamente confesa en la selección de arreglos pluralistas por parte del Estado es, desde luego, la "despolitización" de la vida pública con miras a contener y regular las demandas sobre el sistema mediante la cooptación de los intereses organizados. Y esa "despolitización" se consigue mediante la exclusión de la temática económica y social de la arena político-parlamentaria y su inclusión en la "arena burocrática". El típico establecimiento de comités tripartitas (trabajo, capital y burocracia del Estado) para la discusión de las políticas

económicas, laborales, salariales, sociales, etc. es un mecanismo expedito para la reducción virtual de las probabilidades de conflicto. En efecto, la colaboración de grupos corporativos en la definición de políticas oficiales minimiza las probabilidades de que esos grupos procedan posteriormente a boicotearlas y contribuye, gracias a su control disciplinario sobre sus asociados, a otorgarle aceptación y reducir la oposición a dichas políticas.

VIII. *El modelo corporativo: críticas*

Al igual que el pluralista, tampoco el modelo corporativo está exento de críticas. La pertinencia de esas críticas, no obstante, se hace manifiesta en función de las metas que persigue la implantación del modelo por parte del Estado. Esas metas son bastante claras y se podrían sintetizar en dos *objetivos* que tienen su correspondencia en los *motivos* expuestos en el capítulo anterior: 1) *políticos*: la regulación de conflictos ya sea entre el Estado y los intereses económicos o entre estos últimos entre sí (trabajo vs. capital, productores vs. consumidores, industriales vs. agricultores, etc.) y 2) *sistémicos*: la minimización de los riesgos en la ejecución de las políticas económicas y sociales del Estado.

La objeción de más bulto que se le puede hacer al paradigma corporativista es la que se refiere al papel del Estado: teóricamente, la conducta de este último está orientada a jugar un papel moderador y arbitral con respecto a los conflictos de intereses de los diversos grupos organizados que toman asiento en los comités burocráticos. Esta concepción, no obstante, es insatisfactoria por lo menos desde dos perspectivas. Desde una perspectiva *estructural*, se podría observar que el paradigma corporativo

ignora o minimiza el papel de aparato de dominación de clase que juega el Estado en ese modelo de representación. Desde una perspectiva *coyuntural*, se podría reprochar al paradigma su concepción estática al no contemplar el papel que pueden eventualmente desempeñar las coaliciones de grupos de intereses en situaciones de coyuntura para orientar la balanza de poder en un sentido o en otro. Las formas de interacción entre los diversos actores, en resumen, no pueden ser exhaustivamente definidas con la simple ayuda de la teoría liberal. El modelo, pues, peca por defecto al ignorar la dimensión ideológica de los intereses de Estado que entran en juego en el proceso de representación de intereses y por exceso al desconocer la dimensión estratégica que brinda la política de coaliciones para redefinir puntualmente la balanza de poder.

Una variante del argumento anterior sería la de que el desarrollo del Estado benefactor y la planeación económica han traído consigo un grado de armonía social de forma tal que el interés público es automáticamente atendido por el modelo corporativo de representación de intereses. En esas circunstancias el Estado aparece nuevamente como un instrumento políticamente neutral con respecto a los conflictos de intereses.

Otra crítica importante es la que tiene que ver con la supuesta equivalencia de igualdad y de influencia de las asociaciones de clase --gremios y sindicatos-- en el proceso de representación de intereses. Detrás de esa supuesta equivalencia se ocultan, de hecho, disparidades notorias con respecto a las cuotas respectivas de poder e influencia de los diferentes grupos. Y lo que es más interesante aún: esas disparidades pueden mantenerse a pesar

de las condiciones *formalmente* igualitarias, no discriminatorias, de regulación de la participación de las asociaciones de clase en los procesos de intermediación. Esas diferencias en las consecuencias diferenciales de la corporativización de las asociaciones de clase tienen que ver con las singularidades respectivas de las formas de *organización* del trabajo y del capital. Y esas singularidades, a su turno, descansan a) en los efectos diferenciales de la organización de los intereses individuales sobre el poder virtual y los objetivos de la asociación y b) en las diferencias de criterios para la definición de la racionalidad de la acción en cada caso, o sea, de la elección "óptima" frente a opciones de acción alternativas. En el caso del capital, por ejemplo, la organización solidaria de los intereses no genera fines u objetivos distintos a los preexistentes antes de su organización ni diferentes a los de la firma capitalista individual. La agregación de los intereses, en otras palabras, no modifica ni los objetivos ni los intereses individuales iniciales de cada firma. Igual argumento es aplicable con respecto al poder: la organización simplemente defiende políticamente los intereses *individuales* que son *comunes* a todas las firmas. El caso obrero es diferente: allí la agregación de los intereses individuales genera modificaciones tanto en los criterios de racionalidad y en la definición de los intereses colectivos como en el quantum de poder. No existe un único criterio de racionalidad para optimizar la elección *individual* entre objetivos alternativos (aumento salarial, estabilidad laboral, condiciones de trabajo, por ejemplo). Y la racionalidad de la organización se hará actuante justamente en la medida en que trascienda los criterios individuales. Proceso semejante al de la transformación que sufren los

finas ocurre con el poder: el poder obrero emerge únicamente con la agregación colectiva de las decisiones individuales. De ahí que la movilización y la solidaridad jueguen un papel crucial en esas organizaciones de clase. Por consiguiente, cualquier regulación restrictiva de las formas de asociación tiene efectos políticos mucho mayores para asociaciones obreras que para asociaciones gremiales.⁸⁵

Finalmente, los efectos de la práctica corporativa no necesariamente coinciden con los señalados por el paradigma en lo que se refiere a la estabilidad que debería resultar de los arreglos corporativos. Esos arreglos han sido de difícil institucionalización, por ejemplo, en el caso de las políticas de ingreso, tanto en su definición como en su ejecución y algo semejante puede afirmarse con relación al área de planeación económica. Un reconocimiento mudo pero significativo de la inestabilidad inherente a esos arreglos corporativos lo constituye la represión de las expresiones de descontento de las masas de asociados con sus representantes formales y la típica tendencia a la insularidad y oligarquización que asumen los cuadros directivos de esos grupos de intereses con respecto a las masas de representados.

BIBLIOGRAFÍA

Berger, Suzanne, "Introduction", S. Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.1-23.

Cawson, Alan, "Introduction: Varieties of Corporatism: the Importance of the

Meso-level of Interest Intermediation" in Alan Cawson, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications, 1985, pp.1-21.

Dumont, Louis, *Homo aequalis: Génesis y apogeo de la ideología económica*, Madrid: Taurus, 1981.

Maier, Charles S., "Fictitious bonds...of wealth and law': on the theory and practice of interest representation" in Suzanne Berger, ed., *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.27-61.

Moore, Jr., Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, London: Allen Lane The Penguin Press, 1967.

Nedelmann, Birgitta and Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1979, pp.95-118.

Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?" in Fredrick B. Pike and Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Socia-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame, London: U. of Notre Dame Press, 1974, pp.85-131.

⁸⁵ Cf. Offe, *op.cit.*, pp.147-148.

-----, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" **in** Schmitter and Lehmbruch, *op. cit.*, pp. 63-94.

Panitch, Leo, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies" **in** Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *op. cit.*, pp.118-146.

Offe, Clauss, "The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case" **in** Berger, ed., *Organizing interests in Western Europe, op. cit.*, pp.123-158.

Polanyi, Karl, *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Editorial Claridad, 1947.

Pizzorno, Alessandro, "Interests and parties in pluralism" **in** Suzane Berger, ed., *op. cit.*, pp.247-285.

Thériault, J. Yvon, *La société civile ou la chimère insaisissable: Essai de sociologie politique*, Montréal: Québec/Amérique, 1985.

CLIENTELISMO Y CIUDADANÍA EN MÉXICO

FERNANDO ESCALANTE*

Apuntes sobre la conceptualización de las formas de acción política.

I.

La oposición que encabeza estas notas, clientelismo y ciudadanía, parece definir un asunto simple, incluso obvio. Nadie debe tener mayores problemas para distinguir entre ambas cosas y ponerlas en su sitio en una explicación razonable y hasta convincente. Si se habla de México, en particular, los datos más superficiales confirman eso mismo que todos sabemos: hay formas arcaicas, autoritarias e injustas de acción política, que van siendo substituidas por otras más modernas, más igualitarias y más democráticas.

Visto así, en el tema no caben más que anécdotas o redundancias. Creo, sin embargo, que es posible, y conviene, verlo de otro modo.

La fuerza de esa interpretación de sentido común, su capacidad casi mágica de persuasión depende, precisamente, de su simplicidad. Una simplicidad engañosa, por supuesto, pero que condensa la versión arquetípica que la modernidad ofrece de sí misma; sobre todo, y con razón, dondequiera que aparece todavía como una esperanza.

En Iberoamérica, en general, la forma clásica de esa polaridad es la que opone la "civilización" a la

"barbarie"⁸⁶. Un esquema que hoy parece casi injustificable, pero que ha estructurado, desde hace varios siglos, la visión que tenemos de nuestras sociedades. Es la versión autóctona de la dicotomía radical del pensamiento sociológico: comunidad y sociedad, tradición y modernidad.

La reducción de las formas de acción política a los términos genéricos de "clientelismo" y "ciudadanía" responde a la misma lógica, que casi obliga a suponerlos encadenados en un orden de sucesión. La polaridad, de hecho, tiene sentido porque sirve para estructurar un proceso histórico.

No se trata, pues, de nada nuevo; sin embargo, en los tiempos recientes la hipótesis tiene un atractivo adicional, porque se ajusta a las necesidades de la fórmula de moda acerca de la "transición a la democracia". Para el caso mexicano, el asunto viene a quedar reducido a la desaparición del PRI. La hipótesis dice que la acción política evoluciona de las formas "clientelistas" a las formas "ciudadanas", dice que ese proceso es el tránsito hacia la democracia, y dice que el signo visible de ello, en México, será el fin del dominio priísta.

El error -porque creo que está equivocada de una interpretación semejante estriba en que necesita suponer demasiadas cosas. Para empezar, necesita suponer que dichas formas de acción política son incompatibles; y esto no está claro⁸⁷.

⁸⁶ Una oposición que se ha hecho famosa gracias al título de la obra de Sarmiento, pero que recorre el conjunto del pensamiento iberoamericano de los últimos siglos, como ha demostrado, con brillantez, Herbert Braun.

⁸⁷ El asunto ha sido presentado, en sus términos más generales, por Ralf Dahrendorf

* Sociólogo, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México

La idea de que la condición ciudadana de algún modo "supera" a las otras formas de comportamiento político, en efecto, es más bien resultado de un sesgo ideológico, de una interpretación moral cuya justificación empírica es, por lo menos, problemática.

II.

Por supuesto, es posible siempre definir ambos conceptos -clientelismo, ciudadanía de modo que sean analíticamente distintos y hasta contradictorios. Porque se obedece en un caso a la ley, y en otro a la influencia personal; porque se actúa en un caso en bien del interés público, y en el otro con estrechas miras particulares; porque la identidad política se define en un espacio igualitario en un caso y jerárquico en el otro.

Y sin embargo, nada de eso los hace incompatibles, en la práctica, a menos que se suponga que la política es un campo homogéneo y que una sola y misma lógica gobierna todas las acciones. O bien que se suponga que en el cumplimiento de la ley se agota el problema de la obligación política.

De hecho, la incompatibilidad de las dos formas típicas no es algo necesario y definitivo. Por lo que sabemos, el orden político de la República romana, por ejemplo, dependía de una particular articulación de las prácticas clientelistas y ciudadanas⁸⁸. De modo que si vienen a oponerse no es por un

en Oportunidades Vitales, Madrid: Espasa Calpe, 1981. Lo único que hago, en lo que sigue, es extraer las consecuencias propiamente políticas de su argumento.

⁸⁸ Es cosa que ha descrito, con todo detalle, Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome republicaine*. Paris: Gallimard.

imperativo lógico sino por las necesidades de un singular modelo cultural: de hecho, la oposición, y el tránsito que implica, resume una serie de conjeturas sobre la naturaleza de la política en la modernidad.

La explicación es vieja y conocida, y sigue siendo muy convincente. Se trata de un modelo cuyos rasgos fundamentales debemos a Tocqueville (antes, incluso, a Burke) y cuya explicación sistemática aparece ya en el texto clásico de Bertrand de Jouvenel⁸⁹. En muy pocas palabras, el argumento entero descansa sobre una hipótesis muy simple: el poder del estado, como forma política, ha aumentado siempre a costa del poder de todas las otras instituciones sociales.

Las particulares características de la dominación estatal: formal, universal, inmediata, han impulsado un proceso inédito y progresivo de destrucción de vínculos sociales. Todas estas formas intermedias de organización y subordinación (señoríos, gremios, corporaciones) han ido siendo desautorizadas poco a poco, se ha ido reduciendo su influencia y su capacidad jurídica, y han terminado por ser anuladas como formas políticas. El resultado, como se sabe, es la imposición de un dominio mecánico y, dicho con propiedad, absoluto, sobre una sociedad que no es más que una junta de individuos.

En su calidad de ciudadanos, los individuos no pueden condicionar su obediencia porque la autoridad del Estado no está subordinada a ninguna

⁸⁹ Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir*, Geneve: Eds. du Cheval Ailé, 1947.

otra. A la vez, en su calidad de ciudadanos, los individuos pueden concebir y defender intereses particulares generalizables, que no dependen de su posición articular, sino de su condición genérica.

De tal modo, del proceso histórico de occidente resulta la homogeneización del espacio político, convertido ahora en un campo uniforme en que concurren sólo individuos ajo el imperio único del Estado. El hecho importante, y conocido, es que los derechos e ciudadanía se defienden de manera individualista; frente a eso, es casi intrascendente que se imagine que los motivos de su acción o intereses, preferencias o convicciones teológicas.

III.

No dudo, en ningún momento, de las virtudes del esquema; es convincente y explica sin dificultad una buena porción de los fenómenos políticos de los últimos siglos. Sin embargo quedan algunas zonas grises, algunos temas importantes cuya interpretación no resulta tan cómoda: el asunto de la obediencia, el de la representatividad o el de las formas de agregación de intereses. Todo lo cual suele explicarse mediante algún recurso teórico adicional: una teoría de los partidos políticos, un modelo de la formación de preferencias o cosa semejante. Pero la solución, que puede ser muy lúcida, no deja de tener dificultades.

En general, las explicaciones particulares de esa índole tienden a denunciar una malformación, una desviación o una monstruosidad que altera la estructura elemental que resulta del proceso histórico de individuación y estatalización de la

política. Una malformación, por cierto, que tiene todos los visos de ser congénita. Por esta razón creo que conviene intentar otro esquema general, capaz de incluir tales condiciones desde un principio.

Lo que quiero decir es que el proceso de individuación y ciudadanización no agota el sentido de la evolución política, y que la destrucción de las formas tradicionales de intermediación no supone que el vínculo con el Estado pueda ser inmediato.

Hay dos hechos muy simples, muy obvios, que justifican lo que intento. Primero, que ninguna sociedad, por moderada e individualista que sea, queda nunca 'atomizada', como quiere una metáfora popular; la acción social no tiene lugar nunca en un campo yermo y homogéneo, sino que requiere y produce sin cesar configuraciones específicas: comunidades, corporaciones, asociaciones, redes, que determinan y, literalmente, dan forma a la acción individual. Configuraciones, además, impensadas y que con mucha frecuencia no alcanzan a tener personalidad jurídica ninguna, ni identidad formal reconocible⁹⁰.

Debe ser claro, sin embargo, que el que las dichas formas existan sin necesidad de sanción legal, no supone que su

⁹⁰ El fenómeno no es una monstruosidad ajena a la operación de los mecanismos burocráticos y legales del Estado moderno, sino una consecuencia necesaria de ello. Lo ha explicado con toda claridad Larissa Adler de Lomnitz en 'Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico'. *Comercio Exterior* Vol. 40(3), marzo 1990. pp.212-220 (originalmente 'Informal Exchange Networks in Formal Systems' *American Anthropologist* Vol. 90 1988).

existencia sea ilegal. De modo que un individuo puede orientar su acción de acuerdo con las exigencias de la red o la configuración que sea, sin dejar de cumplir con la ley; otra vez, puede ser ciudadano sin dejar de pertenecer a una clientela⁹¹.

El segundo hecho es el de la existencia de políticos profesionales, un grupo de rasgos característicos. Un grupo, una clase, que ocupa un lugar específico y necesario para la operación de los mecanismos formales del Estado: la representación, la administración o la toma de decisiones, pero que no se confunde con el Estado. La clase política tiene sus propios recursos, sus formas características de acción y sus intereses, distintos de los intereses institucionales, por más que puedan ser compatibles con ellos.

La clase política, con esa peculiar autonomía, cumple con una función, indispensable, de intermediación entre la sociedad y el Estado.

Ambos hechos pueden ser incorporados en el esquema de evolución descrito sin mucha violencia. Ocurre sólo que los individuos, producto del progreso paralelo del Estado y el mercado, aparecen siempre integrados en redes, sistemas, configuraciones; de modo que la forma e incluso el sentido de su acción depende de esas tramas colectivas, pero en ninguna de ellas se agota. Y ocurre que la mediación entre la autoridad del Estado y los

⁹¹ Se podría argumentar incluso que el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos depende de la pertenencia a una organización semejante. Basta, sin embargo, con lo dicho para establecer que la contradicción entre ciudadanía y clientelismo no es necesaria.

individuos carece de fundamento jurídico, pero no es por eso menos eficaz, ni menos necesaria.

IV.

Incluir la consideración de ambos hechos hace, sin duda, más complejo el modelo tradicional. Pero creo que es un aumento de complejidad útil, necesario incluso para hacer inteligibles algunos temas importantes; en particular, el de la obligación política y, junto con él, el de la representación.

Son ambos asuntos bastante simples para los argumentos habituales porque se supone que la representación está garantizada por los procedimientos formales y que la obligación política resulta, casi mecánicamente, de la justicia implícita de esos mismos procedimientos. Una conclusión lógica, puesto que se asume que el voto es el fundamento de la representatividad y que la regla de mayoría, dada la universalidad del sufragio, ha de ser condición suficiente para asegurar el consenso.

En el terreno ideológico no parece haber, en efecto, mayores problemas. El principio axiomático es la Soberanía Popular, y de él se desprenden el origen electoral de la representación y el imperativo de la obediencia incondicionada. Los analistas políticos, sin embargo, se han dedicado en los últimos doscientos años a mostrar, con todo detalle, las distorsiones que sufren en la práctica todas las instituciones políticas.

Hoy sabemos que la representación política requiere la intervención, nunca transparente, de los partidos; sabemos que los grupos de interés influyen

determinantemente en la toma de cualquier decisión; sabemos que los partidos tienden a ser organizaciones oligárquicas; sabemos que los más peregrinos detalles de imagen pesan sobre las "preferencias" de los electores. En fin, sabemos que la relación entre Estado y sociedad no es, en absoluto, mecánica ni transparente, que la sociedad no es una suma simple de individuos y que no hay automatismo alguno en la acción del Estado⁹².

Siendo así, la relación de los individuos con las instituciones públicas, la gestión de sus intereses, como el logro de su obediencia, requieren la operación de una maquinaria de intermediación. Una maquinaria ajena al Estado, pero vinculada a él; irreductible a la lógica inmediata de los intereses sociales, pero capaz de darles una traducción política. Esa maquinaria, que garantiza la representación y la obediencia, es la obra propia de la clase política.

V.

Conviene retomar el argumento desde el principio, para aclarar las cosas en lo posible. Sería difícil negar que uno de los resultados más conspicuos del proceso de la civilización en Occidente es el surgimiento del *individuo* como valor cultural, como fundamento de las relaciones económicas y como referente para la construcción del espacio público⁹³. De semejante modo,

⁹² Conclusiones semejantes aparecen en autores de todas las tendencias, y no obedecen a un modelo único de interpretación. Es posible verlas en Michels, Weber, Sartori, Bobbio, Dahl, Boorstin, Aron...

⁹³ Sobre la importancia del *individuo* en el modelo cultural del Occidente moderno conviene ver Louis Dumont, *Ensayo sobre el individualismo*. Madrid: Alianza, 1987.

poco hace falta para reconocer que en ese proceso ha tenido un papel preponderante el Estado.

La autonomía, la libertad de elección en su sentido más extenso, es uno de los rasgos característicos del individuo en el modelo cultural de Occidente, y uno que sólo existe cuando puede limitarse, drásticamente, el poder de la comunidad. Cosa que significa, por supuesto, concentrar el poder en una institución separada, es decir, construir el Estado. De hecho, con un argumento semejante defienden los liberales más intransigentes la necesidad del Estado⁹⁴.

Pero hay más. También la libertad de elección requiere de un margen de seguridad suficiente, que sólo es posible en una sociedad pacificada y desarmada⁹⁵. De nuevo, sólo es posible si existe el Estado.

Hasta aquí, tenemos cada vez más razones para aceptar el modelo tradicional. El individuo y el Estado resultan de un mismo proceso, cuya nota característica es la disolución de las configuraciones intermedias - comunidades, corporaciones, gremios-

⁹⁴ Así razona, por ejemplo, Hayek: «Puesto que la coacción consiste en el control, por parte del otro, de los principios esenciales que fundamentan la acción, tan sólo se puede evitar permitiendo a las gentes que se reserven cierta esfera privada donde no les alcance la aludida injerencia. Únicamente la autoridad que dispone del poder necesario puede asegurar al individuo la no fiscalización, por parte de un tercero, de ciertos aspectos de su actuar; por tanto, sólo la amenaza de la coacción evita que un individuo se imponga a otro». Friedrich Hayek, *Derecho, legislación y libertad*. Madrid: Unión Editorial, Vol. 1., 1985, p.257.

⁹⁵ El argumento lo ha desarrollado, con enorme erudición, Norbert Elías en *El proceso de la civilización*, México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

o, al menos, la supresión de su capacidad coactiva. Es el proceso en que puso mayor atención la sociología Básica: la progresiva disolución de vínculos que impulsa el tránsito de la *comunidad* a la *sociedad*.

Dicha evolución, sin embargo, no concluyó en la masiva desorientación anómica que temía Durkheim y que pronosticaron muchos más. Y no fue así porque no desaparecieron, sin más, todos los vínculos. Los "individuos" no están separados de toda configuración colectiva, sino que pertenecen simultáneamente a varias, sin que ninguna de ellas determine forzosamente sus acciones; familias, empresas, comunidades, partidos, corporaciones, siguen existiendo aunque hayan perdido su capacidad coactiva.

El Estado, es cierto, concentra la violencia social e impone la igualdad de los individuos como sujetos jurídicos; el mercado, a su vez, ordena los intercambios bajo formas impersonales que suponen la libertad y racionalidad de la acción. Dichos modelos, sin embargo, no bastan para dar forma a la acción social; de hecho, su operación cotidiana está siempre mediada por un conjunto indeterminado de *redes* que organizan las relaciones personales con otros criterios.

Las redes ofrecen el control de cierto tipo de recursos y cuentan siempre con mecanismos de inclusión y exclusión que les permiten, cualquiera que sea su naturaleza, servir de referencia para la identidad (las identidades, de hecho) de los individuos. Hay redes familiares, profesionales, geográficas, y no cabe reducirlas a una fórmula abstracta de defensa o gestión de

intereses: las redes son forma de vinculación social y de reconocimiento, que producen orden por medio de la confianza.

VI.

Aun sin discutir los pormenores del modelo, basta lo dicho para entender algunos rasgos esenciales de la clase política y su función. Dicho brevemente, la representatividad de los políticos y su capacidad para producir vínculos de obligación política⁹⁶ dependen de la *confianza*.

De hecho, la confianza es una de las cosas que más preocupan al pensamiento político decimonónico, en particular cuando se trata de la representación política. Aceptada la imposibilidad de la democracia directa, queda en primer plano el problema de la confianza, puesto que es necesario encontrar algún mecanismo que garantice que la conducta de los representantes no defraudará a los electores.

La solución más obvia es la que imaginaron quienes propusieron que los representantes estuviesen vinculados, de manera forzosa, por un mandato expreso de los electores. Por supuesto, los inconvenientes de semejante arreglo son también obvios⁹⁷; sin ir más lejos, ningún mandato puede guiar la conducta de

⁹⁶ Acaso no sobra insistir en ello: la obediencia se debe a muchas razones, entre ellas el miedo, la inercia y el inetrés; la conciencia de la obligación política, en cambio, supone un vínculo moral, que comporta lealtad y que no se produce por las buenas ni por accidente.

⁹⁷ Si para alguien no lo fuesen, convendría que leyese a Albert Soboul, *Los Sans-culottes*, Madrid: Alianza, 1987.

los representantes en todos los asuntos, de modo que el mecanismo del mandato resulta ser, al cabo, un obstáculo para la negociación política⁹⁸.

En la práctica, los arreglos han sido mucho más flexibles, pero todos tienen que habérselas con el problema de la confianza. Finalmente, el descrédito de los partidos, el auge de los "nuevos movimientos sociales" o de las Organizaciones No Gubernamentales, apuntan hacia lo mismo: una crisis de confianza en los representantes electos. Una crisis que no puede resolverse, por lo demás, con nuevos arreglos institucionales, porque la confianza tiene una dimensión personal irreductible.

Es lo más común, en los tiempos recientes, que la relación de los políticos con sus seguidores se reduzca a cosas de imagen, efecto escénico y, en general, de comunicación masiva. En la práctica cotidiana, sin embargo, a la mayoría de los políticos no les basta exhibirse y necesitan construir su representatividad por medio de arreglos más o menos extensos, que son facilitados por las redes sociales. Un político, pues, goza de confianza si es capaz de garantizar un arreglo que compromete a los miembros de varias redes.

⁹⁸ Esa dificultad y otras tenía en mente John Stuart Mili cuando alegaba que la representación con mandato era la mayor amenaza para el buen desarrollo del gobierno representativo, porque rebajaría la gestión de los asuntos públicos, reduciéndola al estrecho horizonte de las masas. Ver Stuart Mili, *Sobre el gobierno representativo*, Madrid: Espasa Calpe, 1990.

Con lo cual debe quedar claro que la tarea propia de un político no se reduce a cumplir con el encargo, sea cual sea, de una oficina pública: no es un funcionario del Estado (al menos, nunca es sólo eso). Pero tampoco es un mero gestor de un interés particular, no obedece a un mandato directo y restringido, sino que está obligado a negociar arreglos de la mayor amplitud posible. Por eso, precisamente, pueden los políticos garantizar el orden y no ser sólo parte en los conflictos.

VII.

Después de esta pequeña excursión debe quedar mucho más claro el modelo que imagino y su utilidad. En resumidas cuentas, se trata de que la evolución política, la política en general, no puede entenderse sólo a partir de la oposición entre el Estado y la sociedad, sino que es necesario considerar la presencia de un tercer término en la ecuación, a saber, la clase política.

La sociedad es, por supuesto, una configuración compleja que ordena todo tipo de intercambios⁹⁹; una configuración que establece jerarquías de posiciones, formas de relación y mecanismos de inclusión y exclusión que rigen la producción y distribución de bienes, las expresiones religiosas, las formas del saber, las relaciones de parentesco y todo lo demás. La fuerza relativa de una sociedad se advierte en su capacidad para reproducirse en as

⁹⁹ De acuerdo con las tesis de Norbert Elías, la sociedad es, de hecho, una configuración de configuraciones, de modo que no puede explicarse por un modelo simple que comprenda todas las relaciones existentes. Ver Norbert Elías, *Sociología Fundamental*, Barcelona: Gedisa, 1982.

formas elementales, esto es, en la capacidad de estas formas para garantizar la supervivencia del grupo humano¹⁰⁰.

Frente a ella, el Estado aparece sobre todo como un polo normativo, cuya función propia es la formalización de ciertas relaciones que in garantizadas por la coacción. Aunque haya metafísicas que sostengan que lo contrario es lo correcto, lo cierto es que el orden del estado no tiene por qué coincidir, en la práctica, con el orden de la sociedad: ni todos los intercambios pueden ser así formalizados, ni las instituciones pueden cambiar al paso de la evolución social, ni lo necesita el Estado. De echo, la fuerza relativa de la institución estatal depende de su autonomía, es decir, de la posibilidad de que sus mecanismos funcionen con una lógica propia, independiente de la Tercia de los intereses particulares y sus conflictos¹⁰¹.

Con la oposición de ambos términos, cualquiera que sea su definición, se ha interpretado, por lo general, la dinámica política. Por esta razón la evolución histórica tenía que ser explicada a partir del conflicto entre ambos términos, ya fuese imaginando a la sociedad como agente del progreso y al Estado como formalización rígida y siempre en trance de ser rebasada, o imaginando al Estado como motor de

una superación del orden social¹⁰². De un modo u otro, siempre ha sido difícil explicar el equilibrio inestable, conflictivo, dinámico, en que se encuentran ambos polos en la práctica.

Las cosas se facilitan, a mi juicio, si se sitúa entre el Estado y la sociedad a la clase política: una red, un sistema de intermediación, cuya función específica es la reproducción del orden. La clase política cumple, en primer lugar, con una tarea de traducción, por así decirlo: le toca traducir las demandas sociales en programas políticos y traducir las decisiones estatales en factores de orden. Cumple también con una tarea más compleja: la suma y organización de intereses, la gestión de los conflictos, el logro del consenso y la creación de los vínculos prácticos entre las instituciones estatales y la sociedad, y de las redes sociales entre sí¹⁰³.

El recurso característico con que cuentan los políticos para todo ello es,

¹⁰² La primera ha sido una versión frecuente en la tradición liberal, e incluso ha impulsado un resurgimiento de los argumentos a favor de la common law (ver, por ejemplo, Laurent Cohen-Tannoudji, *Le droit contre l'Etat Paris*, PUF); aparece también, por obvias razones, en la tradición sociológica (ver Bernard Lacroix, *Dhurkheim y lo político*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984). La segunda tiene su expresión más acabada y conocida en la obra de Hegel, pero ha sido recogida igualmente por las teorías de la modernización de mediados de este siglo.

¹⁰³ No sobra insistir en que los políticos, mientras cumplen con su función, persiguen también sus propios intereses, y consiguen poder, dinero, influencia, prestigio. Y eso no es un resultado accidental, sino uno de los motores del sistema. Algo más sobre ello he dicho en mi libro *El Principito*, México: Cal y Arena, 1995.

¹⁰⁰ Una definición sumaria, incompleta y demasiado abstracta, ya lo sé, pero que creo suficiente para explicar la función de la clase política, que es lo que me interesa.

¹⁰¹ La generalidad, la formalidad, la racionalidad como atributos de la gestión estatal manifiestan ese *desideratum*, constitutivo de la idea misma de Estado en la modernidad.

como queda dicho, la confianza; y el interés que los agita, como clase, es la obtención de poder (influencia, predominio, como se quiera llamar, y los gajes obvios de dinero y prestigio), con independencia de qué tan altruistas sean sus propósitos, qué tan dogmática su oferta ideológica o qué tan extenso su campo de acción.

Al contar con la clase política, el modelo puede hacer visibles y explicables los avatares de la relación entre Estado y sociedad civil, poniendo bajo una luz distinta los problemas de la ciudadanía, la obligación política y la gobernabilidad.

VIII.

La lógica del modelo sugiere, en principio, una conjetura de índole general: la fuerza de la clase política es inversamente proporcional a la fuerza del Estado. Es decir, cuanto mayor sea la capacidad de los políticos para producir orden, para gestionar los conflictos con sus propios recursos, será menor la autonomía de las instituciones del Estado; inversamente, la rigidez de la lógica institucional reduce el margen de acción de la clase política dondequiera que puede imponerse.

Nada hay mecánico, sin embargo, en la relación entre los tres términos. El modelo describe, de hecho, un escenario estratégico, donde las varias y distintas posiciones relativas explican la evolución -determinada, aunque impredecible- de la estructura política.

Un caso frecuente y conocido puede servir de ejemplo para aclarar algunos extremos. Puede darse el caso de una

sociedad fuerte con una clase política fuerte, en cuya situación, la lógica institucional del Estado a duras penas podrá imponerse. Ha ocurrido así, por ejemplo, con las leyes electorales y los mecanismos de representación política dondequiera que las formas del poder social - corporativas, comunitarias, clientelistas, señoriales- desmentían el individualismo del orden jurídico y existía, a la vez, una clase política capaz de aprovechar tales formas para garantizar la gobernabilidad. Es el caso, como se sabe, de la Gran Bretaña en el siglo XVIII¹⁰⁴, de España en el siglo XIX¹⁰⁵, y de México en el siglo XX, por mencionar sólo algunos.

Por las mismas razones se altera también, en casos semejantes, el funcionamiento habitual del aparato administrativo del Estado. Donde es necesario, y posible, hacer política aprovechando redes sociales consistentes cual lógica contradice los supuestos del orden jurídico, es preciso negociar el incumplimiento selectivo de la ley; de hecho, la tarea más característica de la clase política en una situación tal es la neutralización de la lógica institucional en cuanto pueda estorbar a los arreglos que exige el gobierno. Así se ha explicado, por ejemplo, la gestión política de las grandes ciudades norteamericanas¹⁰⁶, o

¹⁰⁴ Sobre el caso pueden verse las obras clásicas de Sir Ivor Jennings, *Party Politics*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1960, y Sir Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London: MacMillan 1957.

¹⁰⁵ Véase José Varela Ortega, *Los amigos políticos*, Madrid: Alianza, 1977.

¹⁰⁶ Allí, de hecho, las redes sociales se imponen al orden jurídico permitiendo una centralización política capaz de contrarrestar la dispersión institucional, según lo ha explicado

de Sicilia y del resto de la Italia meridional¹⁰⁷.

Para el caso contrario, donde la debilidad de la clase política conduce a un fortalecimiento del Estado, también hay ejemplos bastante conocidos. Ocurre en situaciones revolucionarias, donde una nueva clase política se hace cargo del gobierno pero carece de la ubicación, de las vinculaciones con las redes sociales que le permitirían crear confianza; una nueva clase que tiene que competir, además, con la vieja clase gobernante.

Si no cabe una transacción que asimile a ambos grupos a un proyecto atemperado, no queda otro remedio sino el del fortalecimiento del Estado para destruir las anteriores vinculaciones y proponer nuevas formas de relación: hace falta el rigor impersonal, mecánico, sin contemplaciones, de la institucionalidad estatal para imponer un orden que, a falta de las redes de confianza, permita gobernar. Considero que dicha lógica influye de manera decisiva para provocar la progresiva rigidez de los gobiernos revolucionarios, como en Francia o en la dictadura franquista en España, por citar dos casos¹⁰⁸.

Edward Banfield, *Political Influence*, New York: Free Press, 1961.

¹⁰⁷ Mucho hay, y conocido, sobre el orden político italiano en este aspecto. Entre los textos recientes puede verse el de Roberto Catanzaro, *El delito como empresa. Una historia social de la mafia*, Madrid: Taurus, 1990.

¹⁰⁸ Por supuesto, dicha rigidez se debe a la percepción, realista, de que hay serias amenazas para la seguridad del gobierno. Según mi argumento, dichas amenazas se deben a la debilidad de la clase política y su incapacidad para gestionar adecuadamente los conflictos sociales.

Algo semejante, aunque por diversas vías, sucede cuando una clase política entra en decadencia. Cuando es incapaz, por la razón que sea, de mantener el orden, de administrar los conflictos y, en general, de reducir la complejidad de la vida social. Su incapacidad hace más evidentes y escandalosos los arreglos; los políticos resultan entonces ser, no sólo inescrupulosos, sino sobre todo inútiles, parásitos, y el desbarato que resulta de su decadencia se traduce en una reiterada, insistente, incluso airada demanda social de legalidad, vale decir, de Estado.

Para la imaginación popular eso significa, las más de las veces, el imperio de un 'hombre fuerte' piénsese en el Perú de Alberto Fujimori, en la Italia de Berlusconi o en otros liderazgos de tipo bonapartista de "hombres nuevos" llegados para barrer la corrupción de una clase política caduca. El probable fracaso del Estado como institución en tales circunstancias no obsta para que se pueda ver en el ánimo social, antes que otra cosa, una exigencia de disciplina, autoridad, rigor, contraria a toda transacción.

En la práctica, el equilibrio entre los tres términos de la ecuación es cambiante, y difícilmente puede pensarse en la absoluta caducidad de toda una clase política, en la definitiva anulación del Estado o en el imperio universal de la lógica burocrática. Habrá, en cada caso, una tendencia dominante, pero nada más.

IX.

Regreso, para concluir, al caso mexicano. la oposición entre "clientelismo y 'ciudadanía'" es útil,

como solución conceptual dentro de un esquema analítico particular, pero no enuncia los extremos de un proceso histórico ineluctable. De hecho, lo que se suele llamar "clientelismo" no es una forma arcaica de la política, en la misma medida en que la "ciudadanía" no supone la total desvinculación de formas colectivas de acción y de relación.

El proceso de formación del Estado moderno destruye viejas configuraciones y simula, jurídicamente, un espacio social homogéneo, hecho de individuos. En la práctica, sin embargo, lo social sólo existe ordenado en formas de conexión colectiva, cuya relación con el Estado es gestionada, por la clase política.

En México ha existido históricamente una clase política fuerte, con recursos para actuar con autonomía, en una sociedad también fuerte, cuyas prácticas y cuyas formas de relación persisten incluso en contra del orden jurídico. Por ambas razones, el Estado ha sido una institución débil, incapaz de regular la vida social¹⁰⁹.

El rasgo más característico del siglo XX mexicano ha sido la agrupación de esa clase política, ampliada mucho después de la revolución, en el Partido Revolucionario Institucional (y sus antecesores PNR y PRM). El resto de las notas conocidas, desde la falta de competencia electoral o las prácticas 'clientelistas' hasta lo que se llama genéricamente corrupción, resultan de la debilidad del Estado y de esa organización "partidista" de la clase política.

¹⁰⁹ He querido mostrar las razones de dicha debilidad en *Ciudadanos imaginarios*, México: El Colegio de México, 1992.

Lo que hemos visto en las décadas recientes es un aumento considerable de la complejidad social -crecimiento demográfico, urbanización, industrialización, alfabetización, comunicación masiva- que ha resultado en un deterioro de la capacidad de la clase política priísta para gestionar los conflictos y en una merma de su representatividad. La relativa decadencia de la vieja clase se manifiesta en una demanda social de mayor presencia del Estado, una demanda de legalidad, y en la apertura de una posibilidad nueva de representación efectiva fuera del partido oficial. En otras palabras, la incapacidad de la clase política priísta para reducir adecuadamente la complejidad social se traduce en la exigencia -que puede ser contradictoria- de mayor autonomía estatal y de ampliación de la clase política.

El principal obstáculo para la ampliación de la clase política ha sido, hasta hace poco, la rigidez de una oposición que fincaba su crédito moral en su exterioridad respecto del sistema político. Una oposición que, por ende, se alimentaba sobre todo del desprestigio del PRI, pero era incapaz de aprovecharlo¹¹⁰.

¹¹⁰ Sobre el PAN ha dicho con claridad Rafael Segovia: 'EL ser más una creación de pensamiento político que consecuencia inevitable de una coyuntura similar a la que presidió la fundación del PNR le marcó para siempre. (...) La falta de pragmatismo y por ende de flexibilidad le mantuvo encerrado en sí mismo más tiempo del necesario para él y para la política nacional.' en la presentación de Carlos Aniola *Ensayos sobre el PAN*, México: Miguel Angel Pompa, 1994, p. iv. Sobre la izquierda histórica y el PRD, cuyo voto duró ha estado casi siempre radicalizado, no hace falta explicar mayor cosa.

El escenario más optimista, en una circunstancia semejante, es el de una progresiva incorporación de la oposición, una ampliación efectiva de la clase política. Lo que resultaría en una diversificación de las redes sociales y los mecanismos accesibles a los políticos para la construcción de su representatividad y, acaso también, en el fortalecimiento del Estado en algunos ámbitos; en particular, el cumplimiento efectivo de la ley en materia electoral para regular por esta vía los conflictos de una clase política ampliada.

Hay que tener en mente que eso no significa que el "imperio de la ley" vaya a substituir a los mecanismos y procedimientos actuales de gobierno, de negociación y generación de consensos. No significa que transitemos hacia una sociedad de individuos, con un Estado autónomo y una política de 'ciudadanos'; aunque ése sea uno de los futuros posibles, es todavía demasiado remoto. Lo importante, sin embargo, para discutir con algún realismo los problemas de la gobernabilidad, la representación, la justicia o la legitimidad, es atender a la eficacia de los mecanismos de articulación disponibles para la clase política. Tarea que exige un análisis todavía pendiente.

EL DIVORCIO ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL CAPITALISMO

IGNACIO RICHANI*

En una economía de propiedad privada orientada hacia el mercado, una distribución adecuada del ingreso no es primordialmente una cuestión técnica, sino una cuestión política y moral
Roben Dahl

El problema central al que se refiere esta investigación¹¹¹ es el siguiente: ¿cómo se podría resolver la tensión entre igualdad política e inequidad social dentro del marco del sistema democrático? Para contestar a esta pregunta exploraré cómo se aborda el problema en la literatura clásica y en las producciones más recientes. Me propongo ofrecer nuevas perspectivas que nos ayuden a entender los retos de los procesos de democratización en el Tercer Mundo.

En los análisis sobre desarrollos democráticos en sociedades diferenciadas según clase, raza y género, sus orientaciones filosóficas e ideológicas subyacentes corresponden a variantes de la discusión clásica entre liberalismo y socialismo. En este ensayo, abordaremos uno de los aspectos centrales de este debate: ¿es posible la igualdad política en sociedades en donde las diferencias en la distribución de recursos entre los

grupos sociales son crecientes? ¿cómo influye la creciente desigualdad sobre el desarrollo democrático? El epígrafe de Dahl aludía precisamente a este asunto, que afecta a todas las sociedades.

DEFINIENDO LO QUE NO ESTÁ DEFINIDO

Es adecuado comenzar con la descripción de Robert Dahl acerca de las dificultades para Definir democracia. Dahl comentaba que el término democracia es como un viejo basurero de cocina, lleno de distintas sobras de los mil quinientos años de uso casi continuo". La evaluación de Dahl puede explicar parcialmente la confusión conceptual, pero el esto debe atribuirse a dos corrientes de pensamiento generadas por la Ilustración europea: liberalismo y socialismo. Comenzaré con el acercamiento de Dahl a la democracia, tratando de situar su posición en el debate liberalismo-socialismo.

El contorno básico de este viejo debate es a relación entre democracia socioeconómica e igualdades políticas. Algunos seguidores de la tradición liberal, como Thomas Jefferson, se preocuparon por los peligros a los que se verían sometidas las libertades económicas en virtud de la igualdad política. Las observaciones de Jefferson se produjeron cuando los Estados Unidos eran predominantemente una sociedad agraria, y los antagonismos de clase aún no eran agudos.

El surgimiento de las sociedades industrializadas generó inevitablemente inequidades de clase en términos de distribución de riqueza,

* Profesor de relaciones internacionales en la George Washington University y profesor visitante en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

¹¹¹ Este estudio fue realizado gracias a las becas Fulbright y el IEPRI.

ingreso, status social, conocimiento y educación. Esto llevó a Dahl a afirmar que de haber Jefferson y Tocqueville anticipado tales desigualdades, hubieran percibido de una manera diferente las relaciones problemáticas entre igualdad social y política¹¹². Esto, según Dahl, 'porque, si en el antiguo enfoque, la igualdad entre los ciudadanos podía poner en peligro la libertad, en la nueva realidad la libertad de las empresas ayudaba a crear un conjunto de ciudadanos altamente desiguales en los recursos que podían aportar a la vida política'¹¹³. Las desigualdades en la distribución de recursos económicos, sociales y culturales y sus respectivos impactos sobre la manera en que el poder político está estructurado en una sociedad han venido a convertirse en preocupación de una serie de teóricos, que van desde liberales radicales como Dahl y Norberto Bobbio¹¹⁴ hasta socialistas que siguen la tradición marxista.

La tradición liberal clásica representada por Tocqueville se preocupaba por las posibilidades de que los llamados a la igualdad política pudieran invitar al despotismo de la mayoría, destruyendo por tanto las libertades. En efecto, Tocqueville cuestiona la relación entre la igualdad política, un requisito esencial para la democracia, y la libertad. Para Tocqueville, la manera de corregir las desigualdades democráticas consistía en la creación de garantías adecuadas tales

que pudieran salvaguardar las libertades políticas. Es bien paradójico que de Tocqueville haya notado, en sus observaciones acerca del cuerpo político estadounidense del siglo XIX, un problema inverso al que preocupa grandemente al mundo actual: la falta de igualdad social y política. Para Tocqueville el problema lo constituía un "exceso" de igualdad social y política y de democracia, no de libertades. Más aún, pensaba que era imposible que la igualdad política no prevaleciera tal como la igualdad lo había hecho en otras esferas sociales¹¹⁵. El mundo de hoy sufre de la carencia de igualdad social y sus graves y masivas implicaciones sobre las libertades políticas y la democracia. Esto fue, precisamente, lo que llevó a Dahl a volverse hacia los problemas de las democracias modernas. Percibió el dilema contemporáneo consistente en que el sistema democrático se apoye sobre las desigualdades en la distribución de recursos políticos; desigualdades que discriminan a negros, mujeres y otros grupos en desventaja tanto en los Estados Unidos como en otras partes del mundo. Pero lo que es más interesante en la presentación de Dahl es su caracterización de las fuentes de desigualdades políticas en una democracia como la estadounidense. Afirma que la propiedad y el control de las firmas afecta a la desigualdad política de dos maneras que están íntimamente relacionadas:

la propiedad y el control de las empresas contribuyen a la creación de grandes diferencias entre los ciudadanos en la riqueza, el ingreso, el estatus,

¹¹² Robert Dahl, *Prefacio a la democracia*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 11.

¹¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁴ Cfr. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1986.

¹¹⁵ Dahl, *op. cit.*, p. 18.

las habilidades, la información, el control sobre la información y la propaganda, el acceso a los líderes políticos ... estas diferencias ayudan a generar significativas desigualdades entre los ciudadanos en lo relativo a sus capacidades y oportunidades para participar como iguales políticos en el gobierno del Estado...¹¹⁶

La segunda es la forma de administración de las empresas económicas, de las cuales dice: "son absolutamente antidemocráticos, tanto de jure como de facto". Y más importante es su punto de que 'la genuina igualdad política ha sido rechazada por los norteamericanos como un principio de autoridad adecuado dentro de las firmas'. Así, Dahl opina que 'la propiedad y el control de las empresas crea enormes desigualdades entre los ciudadanos, en lo relativo a sus capacidades y oportunidades de participar en el gobierno de las empresas económicas'¹¹⁷.

Por tanto, Dahl, en su trabajo *Prefacio a la democracia económica*, presenta una visión sobre la igualdad y la libertad que se acerca a la de la tradición socialista. Particularmente, se acerca a la visión marxista de que las desigualdades de clase producen un orden legal y político que reproduce y aumenta tales desigualdades. La democracia se vuelve problemática bajo las condiciones del desarrollo capitalista, debido a la dificultad para hacer compatibles las desigualdades socioeconómicas con el acceso al proceso político. Esto era en esencia a

lo que aludía Dahl, aunque presenta una alternativa radicalmente diferente a la que ofrece la tradición marxista (la dictadura del proletariado) para resolver aquella contradicción.

Las instituciones estadinenses defienden tres derechos inalienables: vida, libertad y propiedad. El problema fundamental surge cuando los derechos a la propiedad y las libertades políticas entran en conflicto, y es ahí donde el verdadero carácter del orden económico legal se pone de presente. El asunto viene a ser el siguiente: ¿cuál derecho es superior al otro? Dahl y otros liberales radicales constatan que en Estados Unidos el derecho a la propiedad es superior al derecho a las libertades políticas. Si éste es el caso, entonces la democracia queda relegada a una posición secundaria. En otras palabras, los grupos sociales con más propiedad tienen más derechos que los desposeídos. Este punto podría ayudar a entender el debate en curso en Estados Unidos acerca del sistema de bienestar, en el que algunos grupos que tienen más propiedad (y por consiguiente pagan más impuestos, etc.) intentan minarlo. En este sentido, los conflictos sociales en las democracias industriales modernas están tomando nuevas formas, pero en el núcleo de aquellos conflictos permanece el asunto de tener o no la propiedad. Tal diferenciación en los derechos no es solamente un asunto jurídico; en la práctica, pone de presente que en las sociedades occidentales industrializadas el capital corporativo disfruta de una influencia desproporcionada en el proceso político.

En los Estados Unidos y en otras sociedades industriales, los grupos

¹¹⁶ Dahl, p. 57.

¹¹⁷ Dahl, p. 58.

económicos dominantes que controlan los medios de producción y el capital están pendientes de la salvaguarda de la posición dominante de los derechos de propiedad respecto de las libertades y derechos políticos¹¹⁸. En las últimas dos décadas esto se tomó evidente cuando los grupos dominantes comenzaron a dismantlar el Estado de bienestar, los programas sociales y políticas que limitan el derecho a la propiedad y las libertades económicas. Esta tendencia está asociada al desarrollo de partidos políticos derechistas y grupos neofascistas en una buena parte de las democracias occidentales. Ello, a su vez, hace más verosímil el espectro de las amenazas contra las libertades políticas de las clases medias y bajas, las minorías, las mujeres, los nitros, los homosexuales y otros grupos en desventaja. Es extraño que semejante clase de problemas no reciban suficiente atención por parte de algunas naciones del Tercer Mundo, que se han embarcado en una ruta neoliberal que no hace sino complementar la tendencia mundial contra el Estado de bienestar y el socialismo¹¹⁹. La preocupación principal en una serie de países del Tercer Mundo es la pacificación del cuerpo político y la consolidación de los derechos políticos formales. Pero el problema de varias de estas naciones es que el modelo económico neoliberal podría minar las libertades políticas, poniendo en peligro la estabilidad de las nascentes democracias. La razón de ello es que el prerrequisito de la

libertad económica, impuesto en esta coyuntura aperturista por el modelo neoliberal, mina las libertades políticas, particularmente en las sociedades en desarrollo, en las que las desigualdades sociales (de clase, género, étnicas, regionales, raciales, etc.) son más agudas que en el mundo industrial. Bajo circunstancias de desigualdad social extrema, forjar y consolidar sistemas democráticos en las naciones en desarrollo es, en el mejor de los casos, una labor precaria, debido a la naturaleza de los conflictos sociales que el modelo económico neoliberal podría desencadenar¹²⁰.

El caso de Venezuela es ilustrativo: allí el modelo neoliberal exacerbó la desestabilización de una de las más antiguas democracias de América Latina y llevó a su sistema a la crisis más profunda de los últimos años. Otro caso es el de México, donde el neoliberalismo pudo detener completamente el proceso de cambio democrático. Esto ocurre porque una democracia no puede sostenerse cuando los costos son tan altos que erosionan las bases mismas que el sistema necesita para su supervivencia.

Colombia y Líbano, con sendas historias de agudos antagonismos sociales y conflictos que desestabilizaron sus democracias consociales, no pueden consolidar

¹¹⁸ Dahl, op. cit. p. 67.

¹¹⁹ En los casos de Colombia y Líbano, sobre los que actualmente investigo, he observado que la problemática de las desigualdades sociales y las libertades políticas es en buena medida desestimada en los actuales debates académicos.

¹²⁰ Ver Mario Sznajder, "Sociedad civil y democracia limitada: una perspectiva comparativa" en *Papel político* No.1, 1995. Ver también José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia" en *Análisis Político* No.17, 1992; en el mismo número, ver Eduardo Rzarro, "Colombia: hacia una salida democrática a la crisis nacional". Ambos autores advirtieron acerca de los dilemas que la democracia enfrenta en Colombia debido al modelo neoliberal de desarrollo económico.

sus regímenes democráticos ni ampliar su apoyo popular en momentos en que el principal foco de atención es la privatización, la apertura de sus mercados al capital, los productos y la inversión extranjeros, y se presta poca atención al bienestar social¹²¹. Las desigualdades socioeconómicas¹²² minan las libertades políticas, particularmente cuando las clases bajas, las minorías, las mujeres y otros grupos sociales luchan por mayores derechos políticos, y los grupos sociales dominantes perciben que tales reivindicaciones podrían perjudicar sus intereses de clase y su hegemonía política. Bajo estas condiciones podría surgir una noción de democracia limitada, a la Fujimori. Se trata de un modelo que combina democracia electoral normal con el control autoritario ejercido por una nueva forma de "caudillismo presidencial". Esta observación nos devuelve a nuestro Punto de partida, a saber, la problemática de las libertades políticas y la igualdad en el capitalismo moderno.

Dahl y pensadores radicales¹²³ advirtieron acerca del impacto del capitalismo sobre las libertades políticas y sobre el proceso democrático en su conjunto. Dahl escribe: 'las libertades políticas requieren la

utilización de recursos y, en consecuencia, un acceso seguro y protegido a los recursos es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad política"¹²⁴.

La solución que Dahl presenta es suplantarse el derecho a la propiedad por las libertades económicas. Esto sacaría a la propiedad del territorio de la moral y la llevaría a la esfera legal, colocándola en una situación de igualdad con las libertades políticas. En la misma tónica, Dahl propone la democratización de la empresa privada, dando a los empleados más poder en las decisiones económicas y administrativas. Según Dahl, esto resolvería una de las mayores contradicciones que gobiernan a las sociedades capitalistas, esto es, la contradicción entre libertades políticas y la concentración de la propiedad. Afirma que la creación de "un sistema de empresas autogobernadas sería una parte dentro de un sistema de igualdades y libertades, en el cual, en mi opinión, ambas serían más fuertes, comparativamente, de lo que pueden ser en un sistema de capitalismo empresarial"¹²⁵. Esto señala un cambio en el pensamiento de Dahl desde su libro *Poliarquía*¹²⁶. De hecho, con esta línea de reflexión, Dahl se ha situado en la izquierda del espectro liberal. Su diagnóstico de las contradicciones

¹²¹ En el caso de Colombia, el gobierno de Samper intenta combinar una política de bienestar social con economía neoliberal. Esta política no ha dado todavía sus frutos. Ver también José Antonio Ocampo, 'Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia' en *Análisis Político* No. 17, 1992.

¹²² El nivel de pobreza en Colombia indica que más del 60% de la población es pobre. Ver *Workers in an integrating world*, Washington D.C.: World Bank Publications, 1995.

¹²³ Ver Paul Hirst, *Law, socialism and democracy*, London: Allen & Unwin, 1986.

¹²⁴ Dahl, op. cit., p. 81-2

¹²⁵ Dahl, p. 158

¹²⁶ Dahl discute en su "Poliarquía" los impactos de las desigualdades sociales sobre la distribución del poder político, pero en sus trabajos más recientes ha elaborado una solución para este problema, consistente en la democratización de las relaciones económicas en el lugar de trabajo. Ver Robert Dahl, *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press, 1971, cap.6.

entre las libertades políticas y la base económica del capitalismo no es nueva, ya que décadas antes Max Weber había señalado las dificultades para reconciliar democracia y capitalismo. Weber, en su análisis de las condiciones de Rusia antes de la revolución bolchevique de 1917, concluyó que el capitalismo como sistema económico siempre ofrece resistencia a las libertades políticas, que a su vez constituyen los cimientos mismos de la democracia. Ello es así porque el desarrollo capitalista, particularmente en su fase inicial, requiere el sacrificio de parte de la población; es difícil mantener la democracia bajo tales condiciones. El análisis weberiano fue ulteriormente desarrollado por escritores como O'Donnell, Moore, Schmitter, Linz, Amin y otros en su estudio sobre las dictaduras tercermundistas.

SARTORI Y EL DISCURSO NEOLIBERAL

Sartori, en su libro *Qué es la democracia* presenta la antítesis de Dahl, defendiendo la tradición liberal clásica. Sartori descarta que las agudas desigualdades sociales en la distribución de los recursos económicos tengan algún efecto significativo sobre las libertades e igualdades políticas¹²⁷. Sartori presenta las nociones de democracia y liberalismo como perteneciendo a dos esferas separadas, la primera relacionada con las igualdades sociales, la segunda con las libertades. Le hace, pues, eco al pensamiento de Tocqueville acerca del destino de las libertades bajo lo que

presumía era un sistema social democrático e igualitario en los Estados Unidos en el siglo XIX¹²⁸.

Sartori, siguiendo la tradición liberal, defiende la tesis de la necesidad de las desigualdades sociales bajo un sistema legal justo, Le., la igualdad política formal. Asevera Sartori que para un liberal, "la prioridad es el método de la creación del orden social"; para el demócrata, en cambio, "es la creación de un orden justo"¹²⁹. De acuerdo con ello, para Sartori "la democracia es finalmente un ideal que vive de tensión ideal. Si entendemos que la democracia supera al liberalismo, en el sentido de que lo salta y lo arrolla, entonces no; porque lo que la democracia agrega al liberalismo es también consecuencia del liberalismo. Lo que quiero decir es que el liberalismo es un presupuesto, y los presupuestos no se saltan... ". Sartori llama liberalismo a lo que para Dahl es el derecho de propiedad, y llama democracia a lo que Dahl llama igualdad política.

Otra distinción capital es que Sartori es un apologista del capitalismo moderno y trata a la democracia como un ideal secundario con respecto del liberalismo¹³⁰, mientras que Dahl hace

¹²⁸ En la primera mitad del siglo XIX, los Estados Unidos, con sus tierras abundantes y poca población, fue capaz de proveer tierras a sus habitantes. Esta peculiaridad de su modo de desarrollo socioeconómico constituía un agudo contraste con el modo de producción feudal en Europa, en el que las tierras estaban concentradas en pocas manos.

¹²⁹ Sartori, p. 208

¹³⁰ Sartori nos asegura que "la democracia sin liberalismo nace muerta. Vale decir, junto a la liberal-democracia muere también la democracia", Sartori, p. 210. En lenguaje llano, para Sartori el capitalismo con su

¹²⁷ Giovanni Sartori, *Qué es la democracia*, Bogotá: Altamir Ediciones, 1994, pp. 175-192.

un diagnóstico crítico de las democracias capitalistas contemporáneas. Por tanto, el discurso no es normativo por naturaleza, sino más bien una explicación de las causas del malestar que abarca las así llamadas sociedades democráticas. La crisis se manifiesta en una creciente apatía dentro del *demos*, sentimiento que se refuerza con la cada vez mayor corrupción de las élites gobernantes, y los niveles crecientes de pobreza y desigualdad social. Las clases media y baja están siendo llevadas a la periferia de las democracias modernas, convirtiéndose en grupos excluidos de hecho: una masa sustantiva de personas que son el equivalente postmoderno de los esclavos y mujeres de la Grecia antigua.

DEMOCRACIA Y LIBERALISMO

La democracia es una consecuencia histórica de la institucionalización del sufragio universal por parte del liberalismo, y ha traído al menos el principio de participación popular en los procesos electorales. Pero los conceptos de democracia y liberalismo han estado constantemente en tensión. El primero tiende a una mayor participación pública en política, una tendencia que comparte con los socialistas y liberales radicales.

Norberto Bobbio ha delineado la génesis de la tensión entre democracia y liberalismo, *Le.*, entre democracia y capitalismo. Dice Bobbio que ha habido históricamente diversas

sistema de libre empresa constituye la base económica de las modernas democracias, así como el fundamento de sus parámetros legales y políticos.

maneras de resolver la tensión: el modelo keynesiano, disertado para salvar el sistema capitalista sin abandonar la democracia; el experimento leninista, que destruyó tanto el sistema capitalista como la democracia; y el modelo fascista que preservó el capitalismo pero desmanteló la democracia. En contraste, los neoliberales de hoy sostienen que la democracia está causando la crisis del capitalismo, y por tanto intentan recortar las libertades e igualdades políticas para preservar la 'vitalidad' del capitalismo. Semejante tendencia supone una seria amenaza para el futuro de la democracia, porque busca una forma de democracia restringida que garantice las libertades económicas a expensas de las libertades e igualdades políticas. Esta es la economía política del modelo neoliberal.

En este contexto, podemos entender la actual crisis política del capitalismo, precipitada por dos conjuntos de fuerzas sociales en conflicto. En primer lugar, aparecen las fuerzas desatadas por el proceso de democratización que buscan más espacio en el proceso político. Las identidades y formas de organización de estos grupos sociales constantemente cambian, correlativamente con los cambios en las esferas social, cultural, política y económica. Estos grupos buscan más democracia en sus dimensiones social, cultural, política y de género, y en efecto tratan de ensanchar el grado de democracia del Estado de Bienestar, *Le.*, expandiendo su papel en la sociedad. Tales esfuerzos chocan con el segundo conjunto de fuerzas, que buscan proteger el mercado de la intervención estatal, reducir el tamaño del Estado de

bienestar y dismantelar las políticas que previenen la concentración del capital (con propuestas como facilitar en lo legal las fusiones de empresas). La reciente victoria republicana en los Estados Unidos y la elección de un presidente conservador en Francia, Jacques Chirac, hace de estas fuerzas y su programa político neoliberal un verdadero poder, con un mandato para rediseñar el cuerpo político al tenor de los intereses del capital.

Preguntémosnos por qué el surgimiento de estas dos fuerzas en conflicto causa una crisis. Por sus objetivos y filosofías incompatibles. El primer grupo, particularmente tal como está expresado en izquierdistas como Pateman¹³¹ y Poulantzas¹³², así como los liberales radicales, siguen la línea de argumentación según la cual la libertad no es solamente para disfrutar la igualdad ante la ley, pese a ser este un aspecto crítico, sino también para tener las capacidades (materiales, culturales, educacionales y de acceso a la información) para escoger entre diferentes cursos de acción. El segundo grupo, representado por los liberales en sus formas clásica y moderna, buscan acomodarse a las necesidades capitalistas de expandirse y desarrollar nuevas tecnologías, métodos de administración, etc., para adquirir mayor eficiencia en un mundo crecientemente competitivo. Esto implicaría menos Estado e interferencia pública en las decisiones de negocios, que serían dejadas en manos del grupo que 'mejor conoce', los

ejecutivos de las empresas privadas. Normalmente, las decisiones de negocios se basan en un análisis de costo-beneficio, basado a su vez en la lógica de la expansión del capital que requiere de una mejoría del capital en la relación capital/trabajo. Lo anterior involucra la reducción en los costos sociales de producción, tales como beneficios laborales, pensiones, salarios, impuestos a las ganancias del capital, sistema de bienestar, costos de salud, educación pública, regulación ambiental, etc... Por lo tanto, los grupos económicamente dominantes buscan recortar la interferencia en el proceso de producción. En esta motivación grupal subyace el convencimiento liberal de que si los individuos actúan en relaciones de competencia y buscando defender sus propios intereses, con una intervención estatal mínima, se lleva a cabo el bien público¹³³. En este sentido, la interferencia pública (estatal) ejercida principalmente a través de medios democráticos como elegir personas que apoyen determinados puntos de vista o realizar protestas públicas, no sólo afecta las relaciones de costos capital-trabajo, sino que también mina el bien público. Esto puede explicar la actual tensión entre capitalismo y democracia: la clase capitalista busca permanentemente socavar la influencia del demos en sus negocios (so pretexto de protección de la propiedad y de derechos y libertades intelectuales), y el demos a través del Estado (políticas públicas) intenta regular las actividades del capital.

¹³¹ Ver C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

¹³² Ver Nicos Poulantzas, *Estado, poder, socialismo*, London: Verso, 1980.

¹³³ Ver, por ejemplo, F. A. Hayek, *La constitución de la libertad*. London: Routledge, 1960, así como su libro *The road to serfdom*, London: Routledge, 1976.

Para elucidar ulteriormente el argumento, resulta importante citar de nuevo a Bobbio: `Ahora la democracia es pura y simplemente atacada, la insidia es grave. No solamente está en juego el Estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que directa o indirectamente nace la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etc.)¹³⁴.

Bobbio delinea la naturaleza del conflicto entre el trabajo y el capital en las sociedades capitalistas modernas, y en mi opinión este conflicto ha entrado en una nueva fase después del colapso de la Unión Soviética y el bloque oriental. La nueva fase se caracteriza por una nueva correlación de fuerzas bajo la cual el neoliberalismo adquiere un papel preponderante. Esto se hizo evidente durante la última década, cuando fuerzas democráticas como asalariados, movimientos feministas, grupos ambientalistas, movimientos políticos de las minorías y homosexuales cayeron en picada después de las movilizaciones populares de los años 70. Desde los años 80, en contraste, las fuerzas del neoliberalismo, con el reaganismo y el tatcherismo como puntas de lanza, se hicieron prominentes como la fuerza ideológica dominante en el mundo. No hay senas de que dicho dominio ceda; por el contrario, su influencia continúa en todo el mundo.

¹³⁴ Bobbio, p. 99.

En los países europeo-occidentales, el Estado de bienestar, que tiene allí una larga tradición, se encuentra bajo ataque de los neoliberales, y el desmantelamiento de sus instituciones y funciones continúa. Ello, en efecto, está reestructurando las relaciones entre trabajo y capital y redefiniendo el papel del Estado democrático como el área de compromiso entre los dos.

En el Tercer Mundo, el neoliberalismo, al socaire de la democratización, ha conseguido reconstituirse como una fuerza política e ideológica importante¹³⁵. Esto se debe parcialmente a la falta de comprensión de en qué consiste todo este asunto de la democracia, especialmente entre segmentos de la intelligentsia y de la izquierda académica. Lo que está en juego es la propia democracia, en tanto método de gobernar y en tanto ideal.

Es momento de darse cuenta que el capitalismo (liberalismo y neoliberalismo) y la democracia son dos cosas separadas, y que su matrimonio de conveniencia de dos siglos dictado por condiciones históricas específicas ha terminado, dando paso a un largo proceso de divorcio.

Lo que ha acentuado el conflicto entre los dos ha sido la evidente debilidad del modelo socialista (particularmente desde los años 70, como una alternativa viable moral y políticamente) y la caída de la forma soviética de gobierno. Este factor

¹³⁵ Resulta interesante notar que hasta Rafael Caldera, presidente de Venezuela, describió la hegemonía ideológica del modelo neoliberal como 'una especie de nueva forma de dictadura internacional' a la que no le agradaba el disenso. Ver *El Tiempo* (Bogotá), julio 10 1995, p. 12A.

catalizó las contradicciones internas en las democracias occidentales, donde la competencia entre el capital y el demos por espacio político y libertades se intensificó. Otro factor fue el cambio en la economía política de las sociedades industrializadas modernas. El deslizamiento hacia una economía basada en la información está cambiando las sociedades modernas y transformando las relaciones sociales de producción, creando nuevos grupos sociales unidos en tanto "trabajadores asalariados", la mayoría de los cuales son empleados de cuello blanco. Este es el nuevo proletariado del siglo XXI, con los niveles más altos de desempleo en los Estados Unidos y en otras sociedades industriales. Se trata de una clase, la famosa 'clase media', que constituye una de las principales víctimas de estas transformaciones; su declinar continuará hasta bien entrado el siglo XXI. La pregunta que surge es: ¿cómo podría la economía del neoliberalismo sostener un sistema democrático cuando la tendencia es a incrementar los márgenes de desempleo generados por las nuevas tecnologías? Se predice que el desempleo podría llegar a la cota del 20% de la fuerza de trabajo en la primera década del siglo XXI, sin hablar ya del ejército de los subempleados. Hasta el conservador especialista en administración, Peter Drucker, presenta en su libro *The post-capitalist society* una evaluación bastante lúgubre del problema, advirtiendo además acerca de la precariedad de la democracia bajo niveles tan altos de desempleo.

En la misma tónica, Louis Uchitelle escribió: "Cuando Karl Marx describió una clase obrera cada vez más miserable y explotada, nunca imaginó

que entre sus trabajadores explotados pudiera haber masters de la Ivy League¹³⁶, aventados de sus trabajos de a 200.000 por año"¹³⁷. No se trata de saber si Marx predijo o no la situación, sino más bien de entender las ramificaciones políticas de la creciente incertidumbre económica de la clase media, pilar de la democracia, y los impactos que pueda tener sobre el futuro de los sistemas políticos democráticos. Todo ello nos trae de nuevo a la incómoda coexistencia entre democracia y desarrollo capitalista, conclusión a la que Uchitelle alude en su artículo.

SEÑALES ALARMANTES: LOS NEOLIBERALES FASCISTAS

En este momento, los neoliberales están atacando incluso algunas conquistas básicas, como la acción afirmativa en los Estados Unidos. Sartori¹³⁸, junto con otros (Richard J. Herrnstein y Charles Murray en su libro de publicación reciente *The Bell Curve: intelligence and class structure in american life*, Philippe Rushton con *Race, evolution and behavior*, Tomás Sowell con *Race and culture*, y *The decline of intelligence in America* de Seymour Itzkoff, para nombrar sólo a algunos) pertenecen a un género de escritores que resucitan las tesis que vinculan la pobreza a la inteligencia, antes que a diseños del poder político o a estructuras de clase. En *The Bell Curve*, Richard Herrnstein y Charles Murray escriben: "Hay evidencia

¹³⁶ Conjunto de universidades prestigiosas en los Estados Unidos

¹³⁷ Louis Uchitelle, 'The rise of the losing class', *New York Times* section 4, November 20 1994

¹³⁸ Sartori afirma que la acción afirmativa es una discriminación al revés.

creciente de que las tendencias demográficas están ejerciendo presiones hacia abajo sobre la distribución de las habilidades cognitivas en los Estados Unidos, y que esas presiones son lo suficientemente fuertes como para tener consecuencias sociales"¹³⁹. Sostienen que no es relevante saber si las personas con poca inteligencia transmiten su déficit genética o ambientalmente¹⁴⁰. Lo que más molesta en esta tesis es que una gran proporción de la clase pobre está constituida por afro-americanos, latinos y otras minorías.

Más aún, dicen los autores de *The Bell Curve* que si la tendencia actual continúa, "América podría pronto dividirse entre una clase de meritócratas en el poder, por una parte, y un vasto y desposeído lumpenproletariado, por la otra... La sociedad no será útil para esta clase, en un mundo dominado por máquinas sofisticadas y seres humanos brillantes"¹⁴¹. Dos partes de este planteamiento interesan para mi discusión: primero, no es una noticia nueva que la sociedad estadounidense esté dividida a lo largo de líneas étnico/raciales; lo significativo, por el contrario, es qué implican tales divisiones para la continuidad de la democracia. En segundo lugar, los autores imputan las condiciones de vida miserables de los americanos pobres a su bajo IQ y su poca inteligencia, absolviendo a las estructuras sociales y políticas de su responsabilidad por la perpetuación de

las condiciones de neoesclavitud. Peor aún, ponen en cuestión la utilidad de los programas de educación remedial diseñados para niños en desventaja, pues muchos de ellos continuarán estando en inferioridad de condiciones debido a sus carencias cognitivas debidas a la mala suerte biológica¹⁴².

Seymour Itzkoff, por su parte, cree que el contingente de población menos inteligente, menos educable, más pobre, más apático políticamente y más abusivo, se está reproduciendo más rápidamente que el contingente brillante, políticamente activo y solidario¹⁴³. Itzkoff culpa a los liberales en el gobierno y a los noticieros y medios de comunicación y a la sociedad en general; clama por el fin de los programas de bienestar y, por supuesto, de la acción afirmativa. En este punto coincide con Herstein y Murray, quienes escriben que "los líderes americanos son proclives a crear un Estado custodio, que mínimamente alimente, dé vivienda y cuidados para su despreciada clase marginal, en lo que equivaldría a una reserva india ... Una vez un segmento significativo de la sociedad caiga en una dependencia permanente con respecto del Estado, la democracia tendrá que morir rápidamente"¹⁴⁴.

Pese a los matices racistas que subyacen en las tesis citadas, el punto importante, que los autores cándidamente han puesto sobre el tapete, es el de las crecientes desigualdades sociales en los Estados Unidos; desigualdades que coinciden con líneas de división racial, y que

¹³⁹ Citado en Malcolm Browne, 'What is intelligence and who has it' *en New York Times Book Review* October 16 1994,p.3.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid, p. 45

podrían poner en peligro la democracia. Estos libros revelan un deslizamiento desde la tradición liberal de "igualdad-democracia" y libertad, hacia un pensamiento que acepta la desigualdad no solamente como un medio ambiente 'natural' sino como un resultado inevitable de la evolución genética. Peor aún, plantean que la política social no puede rectificar las condiciones de desigualdad; quizás ni siquiera debiera hacerlo, como Sartori¹⁴⁵ sostuvo en su debate acerca de la igualdad y la acción afirmativa.

En la misma tónica, Thomas Sowell, en su libro *Race and culture*, toma la cultura de grupo para explicar el comportamiento. De acuerdo con él, la gente tiene un conjunto de destrezas y valores que típicamente las siguen adonde van. Y más relevante para nuestra discusión, es el manifiesto disgusto de Sowell hacia la acción afirmativa, que 'puede desembocar en un sentido de justicia bastante tosco'¹⁴⁶. En una especie de darwinismo social, y haciéndole eco a Tocqueville, quien señalaba que 'la historia es una galería de arte con unos cuantos originales y muchas copias', concluye que las experiencias históricas que resultan de la competencia cultural arrojan por fuerza ganadores y perdedores¹⁴⁷. Naturalmente, los perdedores son por desgracia las gentes de color y los pobres.

LOS NEOLIBERALES Y LOS NEOFASCISTAS -

¹⁴⁵ Ver Sartori, op. cit., pp. 175-192.

¹⁴⁶ Citado en Jotin Stone, 'Cultura isút color' en *New York Times Book Review* november 27 1994 p. 28

¹⁴⁷ Ibid, p. 28

NEOLIBERALES: CONVERGENCIA POLÍTICA

Los trabajos que he mencionado encuentran su complemento en el contexto político que presenta Sartori. En él, no sólo justifica las desigualdades sociales, sino que también ataca los cimientos mismos del Estado de bienestar. En este punto particular, su posición converge con la de los autores que acabamos de tratar. Aún, Sartori se aventura a argumentar que nuestras sociedades "se están convirtiendo, característicamente, en sociedades de derecho-pertenencias y más precisamente en sociedades de pertenencia, en las que los ciudadanos se sienten acreedores de débitos, de cosas que les pertenecen. Se trata de un gran salto hacia adelante, que debe comprenderse dando un paso hacia atrás"¹⁴⁸. Sartori ataca los fundamentos legales-morales de la función distributiva de las democracias modernas, que resultó de las luchas acumuladas por la clase obrera y sus aliados a lo largo de décadas. También cuestiona la prudencia política de los "derechos materiales que son sancionados por las constituciones, como el derecho a la instrucción (es una inversión productiva, según Sartori), salud, vivienda y los derechos vinculados a la llamada 'libertad de las necesidades (el derecho a la alimentación, a los subsidios y similares)". Considera Sartori que los derechos formales son absolutos e incondicionales, pero que los derechos materiales como los mencionados por necesidad dependen de las posibilidades materiales. Percibe que el problema reside en que 'la sociedad de pertenencias los percibe y reclama

¹⁴⁸ Sartori, op. cit., p. 324

como derechos absolutos"¹⁴⁹. Sartori aclara que el problema no es 'sobre cuánto esté destinado a las necesidades sociales, sino sobre el título y su justificación... la democracia está en déficit porque está indefensa'¹⁵⁰.

Explica que esto se debe a que "la sociedad de pertenencias tiene un falso título sobre sus derechos materiales". Sartori concluye que "la democracia quedará en déficit, la mala política en auge y todo sin fruto, porque la sociedad de pertenencias disfruta de generosidades que no aprecia". El argumento de Sartori ofrece una filosofía política que complementa las perspectivas del darwinismo social de los autores que mencionamos en el acápite anterior. En efecto, lo que Sartori y sus colegas neoliberales-neofascistas están afirmando lo siguiente: los pobres son romos, por tanto, hay que gastar el dinero del gobierno para los hijos de los ricos y los inteligentes; más aún, que los pobres ni siquiera están acreditados para recibir los "derechos materiales" que cada día se toman más onerosos. Estos neoliberales cuestionan así derechos fundamentales como seguridad social, educación, vivienda, oportunidades iguales y derechos para los grupos en desventaja (negros, minorías, mujeres, homosexuales, etc.), derechos que fueron conquistados en las últimas seis décadas.

Por tanto, no se trata de profundizar o no la democracia, sino de defender lo poquito que tenemos, esto es, la poliarquía y algunos derechos formales. En este sentido, deberíamos pensar la democracia como una larga

lucha con las líneas del frente en constante cambio entre las fuerzas en contienda, por un lado los liberales del 'mercado libre', la extrema derecha, y aquellos que claman por una intervención del Estado para remediar las injusticias sociales como un medio para preservar la igualdad política y las libertades. Particularmente, en sociedades divididas a lo largo de ejes de clase y estatus (género, acceso al conocimiento y a la información, lo étnico, lo racial, lo regional, lo religioso, las orientaciones sexuales). Las nuevas líneas del frente son delineadas en este momento por los neoliberales, quienes han ganado la iniciativa política. El resultado de semejante conflicto determinará el grado de democracia que tenga el capitalismo. Esto, a su vez, decidirá sobre el futuro de la democracia como un sistema político viable bajo las nuevas condiciones del desarrollo capitalista. Por lo tanto, la contradicción entre las disparidades sociales y la igualdad política ocupará un lugar prominente en las democracias industriales hasta bien entrado el siglo XXI.

DEMOCRACIA Y TECNOLOGÍA

El último giro en el campo neoliberal de extrema derecha ha sido el surgimiento de una nueva especie de *ciber-tecno* liberales representados por su nuevo vocero en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, Newt Gingrich¹⁵¹. Este grupo comparte las perspectivas ideológicas y políticas de los

¹⁴⁹ Sartori, p. 325

¹⁵⁰ Ibid, p. 326

¹⁵¹ Ver Newt Gingrich, *To renew America*, New York: Harper-Collins, 1995. En este libro, Gingrich sienta las bases conceptuales de su visión de la revolución de la Tercera Ola, que sigue a las revoluciones agrícola e industrial.

neoliberales, pero con una diferencia menor. Se trata de su obsesión conceptual con las grandes potencialidades de la tecnología de la información, particularmente si se la pone al servicio del proceso político. El rápido acceso a la información (Internet, etc.) puede llevar a una participación popular fácil en el proceso de toma de decisiones (como referendos y plebiscitos). Potencialmente, esto podría cambiar la manera de gobernar en Occidente. Teóricamente, podría poner a la orden del día la democracia participativa directa, al alcance de millones de usuarios de computador conectados y cubriendo todo el paisaje político. Pero esta imagen no resiste una evaluación sobria de las realidades actuales de aumento paulatino de las desigualdades sociales y de clase en la sociedad estadounidense; una sociedad en la cual más del 20% de sus ciudadanos son analfabetos y están excluidos del disfrute de la Era del Conocimiento y de la posibilidad de navegar en el ciber-espacio¹⁵². No hablemos ya de otros millones de estadounidenses trabajadores, retratados por el Secretario de Trabajo de los Estados Unidos, Robert Reich, como personas que tratan de mantenerse a flote¹⁵³. Así, Internet y la parafernalia tecnológica, pese a sus potencialidades políticas revolucionarias, poco o nada pueden hacer para remediar las consecuencias de las disparidades sociales en la tecnodemocracia estadounidense, en la que las clases con mayores recursos seguirán ejerciendo una influencia

política mayor que el de las clases subordinadas.

paradójicamente, el equipo de Gingrich, a la vez que se divierte con las ideas de Alvin y Heidi Toffler ("los tecnomaniáticos de la futurología") sobre las nuevas tecnologías de la información, está desmantelando el Estado de bienestar y otros programas sociales que benefician a los pobres en la sociedad estadounidense, recortando su acceso a la educación, el conocimiento y la información, reforzando así las crecientes desigualdades en los Estados Unidos.

¿DOS DISCURSOS Y UNA DEMOCRACIA? LA RESPUESTA DE LOS NEOSOCIALISTAS

En la última década surgió un nuevo grupo de socialistas, como Anne Philips, Zillah Einstein, Richard Norman y John Keanne, entre otros. Ellos han buscado comprender la contradicción histórica entre igualdad y libertad como los dos pilares de la democracia. Se trata de un intento de encontrar un terreno común con el liberalismo clásico de Locke, Kant y Tocqueville. Resulta interesante que estos nuevos socialistas europeos hayan comenzado a valorar más al individuo como actor socio-político, tomando en consideración la complejidad del comportamiento político individual, sin abandonar necesariamente el análisis de clase. El trabajo de John Rawls *A theory of social justice*, es un intento de dilucidar la problemática de las relaciones entre el individuo y el grupo, así como la de la igualdad social y política en el marco de la democracia. En la misma tónica, Anne Philips asevera que se siente una

¹⁵² Ver David Broder: "A democratic argument on mainstream realities" en *International Herald Tribune* June 23 1995P.9.

¹⁵³ Ibid.

actitud más cautelosa a la hora de establecer la relación entre igualdad social y democracia. Adoptó ella la posición "realista" de que se no se puede "repicar y andar en la procesión" al mismo tiempo¹⁵⁴. En su opinión, "deberíamos reconocer las difíciles opciones que se nos presentan entre resultados igualmente deseables pero quizás incompatibles"¹⁵⁵. Semejante posición ignora la magnitud de la crisis en las democracias modernas. Se trata de algo que tentó incluso a Robert Dahl a volverse menos 'realista' que Philips, cuando Dahl espera que la relación entre igualdad política y económica "ocupe el corazón de la próxima transformación democrática"¹⁵⁶. Philips y algunos otros socialistas perciben que este punto de vista es irreal y utópico. Pero el asunto que Dahl pone sobre el tapete no es cómo construir una utopía, sino más bien alertar sobre los peligros que amenazan el desarrollo democrático en esta coyuntura histórica. Irónicamente, Dahl ha llegado a ser más socialista que algunos de los neosocialistas realistas.

Chantal Mouffe presenta un esquema diferente para reconciliar el individualismo del pensamiento liberal con la perspectiva social de la tradición marxista, todo ello dentro de un acercamiento pluralista. Afirma ella que 'el proyecto de la democracia debe pasar por la defensa de la democracia y la expansión de su esfera de aplicación a las nuevas relaciones sociales'. Este proyecto se orienta a crear otro tipo de

articulación entre los elementos de la tradición democrática liberal, donde los derechos no se conciben en un marco individualista, sino como derechos democráticos¹⁵⁷.

Mouffe plantea "la implantación de la hegemonía de los valores democráticos para lo cual las prácticas democráticas tendrán que multiplicarse dando lugar a relaciones sociales aún más diversas, de manera que mediante una matriz democrática puedan conformarse múltiples posiciones del sujeto". Su solución del problema de lo individual versus lo social es lo que ella llama la democracia plural radical, donde los individuos deberían ser aprehendidos en sus contextos social y psicológico. Ello es así porque, según Mouffe, somos 'sujetos múltiples y contradictorios, habitantes de una diversidad de comunidades y ligadas temporal y precariamente en la intersección de esas posiciones del sujeto'¹⁵⁸. Mouffe permanece comprometida con la noción de que la democracia es un proceso, construido y desarrollado por múltiples fuerzas sociales, con un objetivo último de igualdad y libertad para todos.

La revalorización de lo individual por parte de los neosocialistas, y de los papeles y posiciones múltiples del individuo, así como su defensa de esquemas socialistas democráticos pluralistas, aún está por constituirse en una respuesta intelectual coherente al reto neoliberal, que, como ya demostramos, se asocia a la defensa de nociones extremas del individualismo y del capitalismo. Pienso que este

¹⁵⁴ Ver Anne Philips, *Democracy and difference*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1993, pp. 126-131.

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 129.

¹⁵⁶ Ver Robert Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.

¹⁵⁷ Chantal Mouffe, 'La democracia radical: moderna o posmoderna'. *Revista Foro* No. 24, 1994, p. 21.

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 23.

extremismo neoliberal y su respuesta neosocialista (pese a su debilidad) son una sena del proceso de polarización que resulta de las contradicciones sociales producidas por la llamada revolución de la información. Tales contradicciones revelan la compleja relación entre capitalismo y democracia, reivindicando el análisis de Weber según el cual "es completamente ridículo atribuir al capitalismo de hoy una afinidad electiva con la democracia, para no hablar ya de la libertad, en cualquier acepción de la palabra"¹⁵⁹. La democracia nació entre las contradicciones del capitalismo y bajo condiciones históricas que facilitaron su funcionamiento y continuidad. Si esto es válido, entonces es plausible argumentar que las contradicciones sociales de la revolución de la información podrían traer un divorcio entre uno y otra. Esto es, las libertades requeridas por el capital en su nueva fase de expansión, concentración y competencia, no podrían ser reconciliadas con las exigencias y los requisitos del proceso democrático que se han apoyado sobre compromisos históricos y concesiones mutuas entre el capital y el trabajo. Ello, porque el proyecto neoliberal no busca ningún compromiso con el trabajo, erosionando así los fundamentos sociopolíticos sobre los que están construidas las democracias modernas.

OBSERVACIONES FINALES

Ahora, a la luz de los que hemos venido presentando, dos preguntas centrales vienen a la mente: ¿qué tipo

¹⁵⁹ Citado en Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Stephens y John Stephens, *Capitalista development and democracy*, Chicago: Chicago University Press, 1992, p. 21.

de democracia podría surgir bajo las condiciones de la economía de mercado liberal, en América Latina y en otras partes del mundo?, y ¿cuál es el destino de las libertades e igualdades políticas en vista de las desigualdades económicas crecientes?

El tipo de democracia que podría surgir bajo las condiciones sociopolíticas prevalecientes es una democracia restringida, con participación popular limitada y un órgano ejecutivo fuerte; un caudillismo presidencial que pueda administrar la economía política del neoliberalismo. Yeltsin y Fujimori son dos buenos ejemplos de esta modalidad de gobierno. Bajo tales regímenes políticos, los derechos humanos y las libertades políticas formales son, en el mejor de los casos, precarios, para no hablar ya del asunto de la equidad política y de la democracia social.

En cuanto al destino de la igualdad y las libertades políticas, se mantendrán como aspiración, tal vez un lujo con el que juegue un reducido círculo de intelectuales en las naciones industrializadas, así como en las "democracias muy, muy tardías"¹⁶⁰. No se puede esperar más, en vista de los crecientes niveles de pobreza y de inequidad en la distribución del ingreso en los países en vías de desarrollo y desarrollados (como los Estados Unidos), lo cual limita los recursos (materiales, educacionales y de información) para la participación en el proceso político, aún asumiendo como dadas las libertades políticas.

¹⁶⁰ Las democracias tardías son aquellos países que comenzaron su deslizamiento hacia la democracia política en los años 50 y 60. Las muy tardías son las de los países que iniciaron el proceso en los 80 o los 90.

Con todo, las "democracias tardías y muy tardías" afrontan dilemas adicionales, como los obstáculos institucionales (la hegemonía de los partidos tradicionales, la debilidad general de los partidos políticos y las organizaciones sociales, la concentración del poder en la rama ejecutiva, etc.) que impiden el desarrollo incluso de una versión restringida de la poliarquía. Pero la democracia, no obstante, permanecerá como una nueva utopía, hasta nueva orden.

Señalemos, por último, que la cuestión de la democracia social y política no es solamente un asunto político, sino un imperativo moral que exige nuestra atención.

BAJANDO DE LAS CUMBRES

SOCORRO RAMÍREZ*

Del 14 al 20 de octubre de 1995 se realizó en Cartagena (Colombia) la XI Cumbre del Movimiento de Países No Alineados (NOAL). Durante la misma se llevaron a cabo tres tipos de reuniones. El 14 y 15 sesionaron expertos y funcionarios de alto nivel con el fin de precisar el documento base que recoge la memoria interna del Movimiento; sus deliberaciones continuaron hasta el 20, paralelas a las otras reuniones. El 16 y 17, se congregaron ministros de Relaciones Exteriores para negociar el ingreso de nuevos miembros e invitados y preparar la versión final de los documentos. Del 18 al 20 sesionaron jefes de Estado y de Gobierno con el objeto de culminar las negociaciones y legitimar los acuerdos. Este acercamiento a las diversas reuniones, temas, debates, negociaciones y acuerdos, ofrece unas primeras impresiones, hipótesis e indicadores que nos permiten comenzar el análisis acerca del alcance y la significación de la Cumbre¹⁶¹.

* Internacionalista y politóloga. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

¹⁶¹ Este trabajo hace parte de una investigación más amplia que realicé con el apoyo de Colciencias y que me permitió participar en el desarrollo de las tres reuniones de la XI Cumbre. Esta participación fue facilitada por la Cancillería colombiana que ha querido estimular el debate sobre el sentido del NOAL y de la presidencia de Colombia. Agradezco en particular a Jaime Girón, Director de Organismos Internacionales, el apoyo brindado para la realización de este trabajo. Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, sólo comprometen a la autora.

Como trataremos de mostrarlo en este artículo, a pesar de los profundos cambios que se han operado en la escena internacional y de las limitaciones propias del Movimiento, los NOAL continúan despertando interés tanto en sus antiguos miembros, que permanecen vinculados a él, como en otros países, que aspiran a ser recibidos en el Movimiento. La incertidumbre ante la nueva situación mundial, así como ciertas tendencias y signos negativos de la misma, parecen conferirle a los NOAL una renovada vigencia. Sin embargo, esta convicción no parece ser compartida por América Latina y el Caribe, que conservan, en general, su actitud de expectativa y de bajo perfil frente a los NOAL. Por otra parte, la Cumbre de Cartagena, más que redefinir el sentido y el papel de los NOAL en el nuevo contexto internacional, confirmó la reorientación que el Movimiento venía ya adoptando a través de las cumbres y reuniones celebradas tras el fin de la guerra fría. No obstante esa confirmación, la convicción acerca de la utilidad de los NOAL no conlleva aún, en igual medida, un mayor compromiso práctico con el Movimiento ni una clara voluntad dirigida a modernizarlo.

El análisis del significado y alcance de la Cumbre de Cartagena lo centraremos entonces en cuatro aspectos: la reafirmación de la vigencia de los NOAL; la progresiva reformulación de su sentido en el nuevo contexto internacional; los esfuerzos aún limitados por su módernización; y los documentos públicos emitidos por la Cumbre de Cartagena.

¿TIENEN VIGENCIA LOS NOAL?

Resulta interesante comprobar cómo, a pesar de los numerosos interrogantes que hoy se formulan acerca de la validez y el sentido de los NOAL, éstos no han logrado desestimular la pertenencia al mismo. Por el contrario, las afiliaciones se han incrementado. Mientras en la IX Cumbre de Belgrado realizada en 1989 el Movimiento alcanzó los 99 miembros, en la X de Yakarta celebrada en 1992 el número de sus miembros ascendió a 105, y en la XI reunida en Cartagena llegó a 112. En Belgrado se aceptó a un nuevo miembro, un observador y seis invitados; en Yakarta, a seis miembros, cuatro observadores y dos invitados; mientras en Cartagena se recibió a un nuevo miembro pleno (Turkmenistán) y un nuevo invitado del Movimiento (Ucrania). Como sede de la Cumbre, Colombia invitó a un nuevo país, Japón, y seis organizaciones: la OEA, el movimiento Greenpeace, Amnistía Internacional, al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Federación Islámica Internacional Estudiantil y la Comisión de juristas para la No Proliferación Nuclear.

El número de países interesados en el Movimiento se ha incrementado al mismo ritmo de la reciente evolución internacional. Así, en Belgrado participaron como observadores o invitados miembros del entonces aún existente Pacto de Varsovia y de la OTAN; a Yakarta acudieron la China y los antiguos países de Europa del Este; a Cartagena, en cambio, llegaron la Federación Rusa, representada por su viceprimer ministro, se hicieron presentes asimismo las antiguas repúblicas soviéticas y concurrió la fundación Gorbachov. Japón, por su parte, solicitó, aunque sin éxito, la

invitación, ya no del país anfitrión, sino de los NOAL. Al parecer, la incertidumbre generada por la nueva situación mundial y la multiplicación de signos preocupantes de la misma - como la tendencia de las potencias industriales a replegarse sobre sí mismas, a definir de manera unilateral la agenda internacional y a intervenir en los asuntos internos de los países menos avanzados- han ido reafirmando a los miembros del Movimiento en la necesidad de conservarlo, y continúan atrayendo hacia él a nuevos países.

En los seis años que van desde Belgrado 1989 hasta Cartagena 1995, sólo se desafilió Argentina, en 1991, en razón del emperro demostrado por el Presidente Ménem de alinear a su país en todos los aspectos con la política norteamericana. El Estado yugoslavo, hoy inexistente, fue suspendido. La única propuesta que podría estar dirigida a la desaparición del Movimiento, por la vía de su fusión con el Grupo de los 77 (G-77) - foro equivalente a los NOAL en lo económico aunque más amplio, pues cuenta con 132 miembros-, es la que Egipto ha hecho circular.

A la pregunta sobre la razón por la cual su país continuaba perteneciendo al Movimiento, varios delegados a la Cumbre de Cartagena dieron respuestas muy diversas. Unos adujeron los logros de los NOAL en el pasado, que le habían concedido al Movimiento un reconocimiento internacional mayor que aquél que les habría sido otorgado a sus miembros individuales, teniendo en cuenta sus limitados recursos de poder, la posibilidad de volver a jugar hoy un papel similar; el aumento de las asimetrías del sistema internacional y

la necesidad de un reagrupamiento de los menos poderosos; y la necesidad de contar con un movimiento que defienda la autonomía de los países en desarrollo ante las tendencias intervencionistas de las grandes potencias. Otros, más cautelosos, afirmaron que esperan los resultados de la presidencia colombiana para ver si el Movimiento se moderniza y decidir entonces si se debe pertenecer a él o no, si se debe aumentar o disminuir el nivel de participación. Finalmente, algunos delegados, más pragmáticos, reconocieron que la presencia de su país en el Movimiento no tiene muchos costos y que se pierde más no haciendo parte de él.

La asistencia de representaciones al más alto nivel a la Cumbre de Cartagena ofrece otro indicio acerca del grado de interés que el Movimiento continúa suscitando, así como de la legitimidad que los países consideraron oportuno otorgarle. A Cartagena concurrieron 35 jefes de Estado o de Gobierno, una tercera parte de los mandatarios de los países miembros. Se colocó así entre Belgrado, a donde asistieron 54 jefes de Estado y de Gobierno -una de las Cumbres más concurridas al más alto nivel- y Yakarta, Cumbre a la que sólo concurrieron 26¹⁶². Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que en foros políticos similares u organizaciones internacionales -como la ONU o la OEA- la representación de sus miembros no suele ser del más alto

nivel, ni suelen asistir tampoco todos los invitados.

Así pues, tanto si se tiene en cuenta la constancia y el crecimiento del número de miembros como la aceptable asistencia de altos dignatarios a la Cumbre de Cartagena, es posible pensar que los países miembros del Movimiento continúan percibiéndolo como un foro útil para sus fines y dotado de sentido en el mundo contemporáneo; parece igualmente que el Movimiento ha incrementado incluso su capacidad de atracción internacional.

Con todo, en contra de esta apreciación, conviene destacar un hecho especialmente significativo y preocupante para el Movimiento y sobre todo para la presidencia colombiana de los NOAL. A pesar de que la XI Cumbre se realizaba en Colombia, la participación numérica y el nivel de la representación por parte de países de América Latina y el Caribe no superó el de las cumbres anteriores. Además de ser precaria, la participación fue, como de costumbre dispersa y de bajo perfil¹⁶³. Así los muestran cuatro indicadores.

En primer término, como se sabe, a los NOAL no están afiliados países tan importantes como Brasil y México, que desde época temprana han

¹⁶² Los datos de Belgrado y Yakarta han sido tomados de los informes de las Cumbres y los de Cartagena de la lista de oradores, rev. 1. No se incluye a vicepresidentes o viceprimeros ministros.

¹⁶³ He hecho una revisión histórica de la relación de América Latina y el Caribe con los NOAL así como de las razones de la ausencia primera y luego de la presencia precaria, dispersa y de bajo perfil en Socorro Ramírez, "América latina y el Movimientos de los No Alineados" en *La política exterior de Colombia y el Movimiento de los No Alineados*, Bogotá, Fondo Editorial Biblioteca de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores - Fescol, septiembre de 1995, pp. 119-148.

mantenido una relación especial con los No Alineados, en calidad de "observadores activos"¹⁶⁴, y de Argentina que, como ya dijimos, se retiró del Movimiento en 1991¹⁶⁵. De Latinoamérica y el Caribe sólo se presentó una nueva solicitud de afiliación, la de Costa Rica, que no fue aceptada. Hay que destacar, sin embargo, que Brasil y México se hicieron presentes con representaciones de más alto nivel que las de muchos miembros plenos latinoamericanos: a Cartagena concurren el Vicepresidente brasileño y el canciller mexicano¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Analizan la particular relación de México y los NOAL: Iván Menéndez, "México y el no alineamiento: caminos paralelos y convergentes" en Luis Echeverría y Minic Milos, *Reto a los No Alineados*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (Ceestem) - Ed. Nueva Imagen, 1983; Consuelo Dávila Pérez, "La política exterior de México y el Movimiento de los Países No Alineados, 1961-1991", en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, Centro de Relaciones Internacionales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Autónoma de México. Vol. XIV, No. 53, enero-abril de 1992; Humberto Garza Elizondo, "La *Ostpolitik* de México: 1977-1982", Foro Internacional, México, Colegio de México, No. 95, enero-marzo 1984.

¹⁶⁵ Paradójicamente, refiriéndose a la IX Cumbre, poco antes del retiro de su país, el entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino señalaba que "el Movimiento de Países No Alineados es el foro ideal para propiciar el intercambio de opiniones que tienda a mejorar el poder de negociación de sus miembros y producir el acercamiento con las grandes potencias". Dante Caputo, "Eficacia en la acción no alineada", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 940, junio de 1989, pp. 1-2.

¹⁶⁶ En el caso brasileño contaba, entre otras cosas, su interés -similar al de Japón, Alemania o Italia de buscar apoyo para ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones, en este caso a nombre de América Latina y el Caribe. El caso mexicano es bien notable si se tiene en

En segundo lugar, la mayor parte de los presidentes o primeros ministros de países de la región no llegaron a Cartagena¹⁶⁷, a pesar del interés en su asistencia demostrado por el residente colombiano. En efecto, consciente de que la primera medida de su liderazgo la daría los vecinos que fuera capaz de convocar, Samper expresó el mayor interés y disposición para movilizar a los presidentes latinoamericanos a tres foros internacionales sucesivos, encadenando así la asistencia a Cartagena con la presencia en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche (Argentina), realizada dos días antes de la XI Cumbre, y, posteriormente, con el viaje a Nueva York, con el fin de participar en el quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas. Sin embargo, su invitación sólo fue aceptada por los presidentes de Nicaragua, Costa Rica y Bolivia. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no sólo Colombia afrontaba serios problemas internos al momento de realización de la Cumbre. Con todo, el hecho es todavía más dicente por cuanto, dos semanas después de la Cumbre de Cartagena, los presidentes de los más importantes países latinoamericanos asistieron en Buenos Aires a la reunión del Grupo de los 15, que había surgido de los NOAL¹⁶⁸. A

cuenta que ingresó a la organización de los países del "primer mundo", la OCDE, y del norte de América, el NAFTA.

¹⁶⁷ De 20 miembros plenos llegaron sólo siete jefes de Estado o de gobierno, los de Colombia, Bolivia, Guyana, Nicaragua, Cuba, Panamá y Jamaica. Faltaron Chile, Venezuela, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, Barbados, Bahamas, Santa Lucía, Grenada, Surinam, Belize, Trinidad y Tobago.

¹⁶⁸ El G-15 surgió en la Cumbre de Belgrado con países que se reclamaban de desarrollo medio como India, Brasil, Argentina, Chile,

pesar de haber asumido la presidencia de este Movimiento, Colombia no fue invitada a la reunión ya que, pese a sus múltiples intentos de afiliación, el Grupo ha preferido mantener su número reducido y su carácter cerrado.

Vale la pena señalar, en tercer lugar, la escasa representatividad de la vocería regional escogida por el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) en la Cumbre. Nicaragua, además de ser relator general, debía hablar en la inauguración, mientras Cuba debía hacerlo en la clausura, aunque, al final, tal vez porque la mayor parte de jefes de Estado y de gobierno ya se habían ido, la delegación cubana le cedió el turno al embajador Jorge Illueca de Panamá. Los mismos países, Panamá y Cuba, más Guyana, aparecían como vicepresidentes de la mesa directiva de la Cumbre. Es un poco paradójico que estos países que para sectores de las élites latinoamericanas aparecían como la imagen del Movimiento en la guerra fría (la Cuba de Fidel, Panamá de Torrijos y Nicaragua sandinista) continúan siendo voceros regionales del Movimiento, a pesar de los cambios internacionales e internos ocurridos en esos países.

Por último, y en consonancia con la pobreza de la participación latinoamericana, la parte del documento final que sirve de memoria interna del Movimiento referida al

Venezuela, Nigeria, Malasia, Indonesia, etc. con interés en cambios en los NOAL y en el diálogo con el Norte. Analiza la Cumbre del G-15 en Caracas, Frank Bracho "El Grupo de los 15: 'punta de lanza' del nuevo Sur", *Política Internacional*, Caracas, No. 24 octubre-diciembre de 1991.

continente es igualmente pobre¹⁶⁹. Esta precariedad podría estar mostrando el desinterés de las cancillerías regiones por los NOAL, aunque también podría indicar que están concentrados quizás en el rápido acceso al mercado norteamericano, o que por la propia fragilidad interna no cuentan con una política internacional global para hacerle frente a las nuevas realidades internacionales.

En todo caso, la escasa presencia latinoamericana y caribeña resulta inquietante para Colombia por cuanto las posibilidades de éxito de su gestión en la presidencia de los NOAL, así como los eventuales beneficios derivados del Movimiento para América Latina y el Caribe, son sin duda proporcionales al grado y la calidad de participación de la región. Los resultados de la gestión colombiana dependen en buena medida de la coordinación latinoamericana y caribeña y de la presencia y compromiso de los países de la región que posean economías más fuertes, mayor experiencia en negociaciones internacionales, organizaciones gubernamentales y privadas más dinámicas¹⁷⁰.

LA NUEVA SITUACIÓN INTERNACIONAL Y EL SENTIDO DEL MOVIMIENTO

¹⁶⁹ NAC. 11/Doc.1/Rev.2, pp. 46-50.

¹⁷⁰ Ésta fue la tesis que sustenté en la ponencia "Elementos para la discusión sobre el papel de América Latina y el Caribe en el Movimiento de los No Alineados" que presenté a la reunión sobre "América Latina y el Caribe frente al NOAV realizada por la Cancillería colombiana con funcionarios de alto nivel de los ministerios de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe miembros del Movimiento, en Cartagena, el 8 y 9 de septiembre de 1995.

Respecto de la redefinición del sentido del Movimiento de acuerdo a la evolución del sistema internacional, es necesario señalar que ésta no se inició en Cartagena. Había comenzado ya en la IX Cumbre de Belgrado (entonces capital de la antigua Yugoslavia), se profundizó en Yakarta (Indonesia) en la X Cumbre, y fue reafirmada en la XI Cumbre de Cartagena (Colombia).

En 1989 tuvo lugar la IX Cumbre de los NOAL en Belgrado, cuando la distensión definitiva entre las dos superpotencias estaba ya en marcha y se sucedían importantes cambios internacionales. La situación, inesperada, generaba desconcierto entre los participantes. De hecho, la declaración final de Belgrado empieza reconociendo que el mundo se encuentra en una encrucijada; la tensión ya no está más en su punto extremo, pero tampoco la paz es estable; el estancamiento no es general, pero tampoco lo es el desarrollo¹⁷¹.

Según el ministro de Relaciones Exteriores de la ex-Yugoslavia, que por entonces asumía la presidencia de los NOAL, a pesar del desconcierto, en Belgrado se tomaron los cambios internacionales como mejores oportunidades para resolver problemas y crisis, para pasar de la crítica al diálogo con las superpotencias y para crear vínculos de cooperación entre el Norte y el Sur. Por eso definió la Cumbre como la del "recentraje" y la moderación¹⁷².

¹⁷¹ *Declaration, Ninth Conference of Heads of State or Governments of Non-Aligned Countries*, Belgrado, septiembre 4 al 7 de 1989, pp. 930-934.

¹⁷² Nguyen Cothach, "Desde la confrontación hasta la cooperación", en *Política Internacional*, Belgrado, abril de 1989.

Con todo, el desconcierto se trasluce también en las reacciones de diplomáticos y estudiosos de los NOAL y en las discusiones sobre el sentido del Movimiento. Así, para un especialista indio, aunque la distensión había sido propósito de los NOAL, le restaba influencia sobre la política y las acciones de las superpotencias¹⁷³. Un diplomático egipcio consideraba, en cambio, que la nueva situación le exigía al Movimiento cambiar sus métodos de trabajo, pero no los valores e ideales originarios¹⁷⁴. Otro diplomático de Chipre, entre tanto, pensaba que el Movimiento debía dedicarse a examinar los problemas más importantes de la humanidad tales como la defensa del entorno, el almacenamiento de residuos venenosos y nucleares, las nuevas técnicas y tecnologías, el narcotráfico, la salubridad y el respeto a los derechos de las personas y naciones¹⁷⁵; para un experto yugoslavo, los NOAL debían centrarse en la discusión de la organización del nuevo mundo a nivel político, económico, global y regional¹⁷⁶. Al tiempo que para otro, el reto era determinar cómo se podía contribuir al desarme y al desarrollo¹⁷⁷.

¹⁷³ "¿Cuál será el futuro de los No Alineados?", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 961, abril de 1990, pp.1517.

¹⁷⁴ Wafaa Hegazy, "Influencia de la distensión en el futuro cometido de la no alineación", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 985, abril de 1991, pp. 23-29.

¹⁷⁵ Andrestinos Papadópulos, "Nueva época en la historia del Movimiento", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 946, septiembre de 1989, pp. 14-16.

¹⁷⁶ Zivojin Jazic, "Actualidad de la no alineación", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 961, abril de 1990, pp. 17-20.

¹⁷⁷ Milos Minic, "La no alineación en un mundo modificado", en *Política Internacional*,

La siguiente cumbre, la X, se efectuó en Yakarta en 1992. Sus textos vacilan entre la euforia occidental generada por la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este y la incertidumbre suscitada por la nueva situación. Así, en los primeros párrafos del Mensaje de Yakarta se habla de la situación internacional como de un momento histórico trascendental, (...) caracterizado por cambios profundos y rápida transición, por grandes promesas y graves dificultades, por oportunidades que surgen en medio de amplias incertidumbres (...) El derrumbe de la estructura bipolar del mundo ofrece posibilidades y paralelamente plantea problemas sin precedentes para la cooperación entre las naciones. La interdependencia, la integración y la universalización de la economía mundial son algunas de estas nuevas realidades. El mundo de hoy está todavía lejos de ser un lugar pacífico, justo y seguro¹⁷⁸.

Frente a la nueva situación mundial, el Mensaje de Yakarta reivindica la validez y pertinencia de los NOAL y de sus criterios básicos y termina diciendo que el Movimiento debe proyectarse por medio del diálogo y la cooperación "como un componente vibrante, constructivo y auténticamente interdependiente de la corriente principal de las relaciones internacionales"¹⁷⁹. Le asigna a los

NOAL un papel en la búsqueda de un nuevo orden internacional más equitativo, de una paz estable, una seguridad común, una mayor justicia social y económica y una creciente democratización de las relaciones internacionales. Y en el documento que sirve de memoria interna al Movimiento se insiste en que los NOAL siguen siendo el marco político idóneo para sus miembros, ya que en él pueden expresar sus aspiraciones y definir campos de solidaridad y acciones conjuntas¹⁸⁰.

Después de Yakarta y antes de Cartagena, las reuniones ministeriales de los países miembros de los NOAL¹⁸¹ insisten en que sigue primando en el mundo el clima de incertidumbre, y comienzan a advertir incluso la aparición de claros signos negativos en la evolución internacional. Entre éstos se señala la tendencia a la definición unilateral de los asuntos mundiales por parte de un limitado número de países desarrollados, realizada en función de sus propios intereses. Estas naciones pretenden determinar las nuevas prioridades y normas de las relaciones internacionales sin tener en cuenta las necesidades y características culturales de los países en desarrollo, y buscan intervenir en los asuntos internos de otros Estados bajo el pretexto de proteger los derechos humanos y evitar los conflictos. Por otra parte, ante el creciente repliegue de las potencias del Norte sobre sí mismas, los NOAL insisten en la necesidad de la

Belgrado, No. 946, septiembre de 1989, pp. 16-20.

¹⁷⁸ Mensaje de Yakarta: llamamiento a la acción colectiva y la democratización de las relaciones internacionales, X Conferencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, Yakarta, NAC. 10/Doc.12, 1 al 6 de septiembre de 1992, p. 2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸⁰ Documento final, NAC. 10/Doc.11, 6 de septiembre de 1992.

¹⁸¹ Los NOAL realizan reuniones de ministros cada año en la Asamblea de la ONU y luego entre una y otra Cumbre.

cooperación Sur-Sur con el fin de revertir, al menos parcialmente, los efectos negativos de la transición, y de contribuir a la reestructuración del injusto orden económico internacional. El papel del Movimiento se analiza también a la luz de la existencia de varias agrupaciones de países en desarrollo, algunas de las cuales desempeñan un papel cada vez más importante en el nivel regional e internacional, y con las que se ve la necesidad de armonizar y coordinar las actividades de los NOAL¹⁸².

Así llegamos a la XI Cumbre en Cartagena. En ella se aprecia un tono, ya no de euforia o expectativa, sino más bien de franca decepción frente a la transición internacional en curso. Aunque el llamamiento desde Colombia empieza por reconocer signos positivos en la situación internacional - se han resuelto muchos conflictos, se ha incrementado el comercio y la integración, se han registrado progresos científicos y sociales y se ha cambiado la mentalidad de confrontación por la de cooperación-, señala también que se han desvanecido las buenas expectativas creadas tras el fin de la guerra fría, ya que muchos problemas, lejos de haberse resuelto, se han agudizado¹⁸³. Por su parte, el canciller colombiano señaló en su alocución que los retos de la posguerra fría son más complejos y difíciles de resolver que muchos de los que

caracterizaron el período pasado¹⁸⁴. Planteó, además, interrogantes fundamentales acerca del sentido del Movimiento en este fin de siglo, que sin embargo no fueron adecuadamente respondidos.

En ese contexto, el tema de la vigencia y el sentido del Movimiento no fue en Cartagena, como sí lo había sido en Belgrado o en Yakarta, y en las reuniones preparatorias de la XI Cumbre, objeto de debate. La casi totalidad de los discursos pronunciados en la XI Cumbre partían de la reafirmación de los principios e ideales del Movimiento y de subrayar su vigencia en la hora actual. Colombia, por su parte, a través del canciller, afirmó incluso que si el Movimiento no existiera, habría que inventarlo como instrumento de acción política del mundo en desarrollo, para salvaguardar la autonomía y solucionar los problemas de los países miembros desde su realidad, sus intereses y sus perspectivas¹⁸⁵. El Presidente Ernesto Samper afirmó además que el Movimiento sigue siendo la mejor defensa contra las injusticias y la violencia del mundo actual¹⁸⁶. Y el llamamiento desde Colombia afirma que el papel del Movimiento es el de proporcionar un marco de referencia básico que permita coordinar los intereses y

¹⁸² Documento Final de la 9ª Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados, El Cairo (Egipto), NAC./M.11/Doc.3/Rev.2, 31 de mayo al 3 de junio de 1994.

¹⁸³ *Llamamiento desde Colombia*, NAC. 11/Doc.6, pp. 2 y 3.

¹⁸⁴ "Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, Rodrigo Pardo García-Peña, en la reunión ministerial del Movimiento de Países No Alineados", Cartagena de Indias, octubre 16 de 1995, p. 4.

¹⁸⁵ *ibid*, pp. 1-2.

¹⁸⁶ Discurso del Sector Presidente de la República de Colombia, Dr. Ernesto Samper Pizano, en la sesión inaugural de la XI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados, Cartagena de Indias, octubre 18 de 1995, NAC. 11/Doc.8, p. 2.

posiciones de sus miembros en el ámbito internacional.

La redefinición del sentido del Movimiento de los NOAL tras el fin de la guerra fría no ha sido, pues, tarea exclusiva de la Cumbre de Cartagena. Ya Belgrado y Yakarta, así como las reuniones ministeriales llevadas a cabo entretanto, habían anticipado numerosos elementos de esa reorientación, que fue reafirmada una vez más en la XI Cumbre. La redefinición acerca del sentido de los NOAL, sin embargo, no conlleva en la misma medida un compromiso práctico ni una voluntad de modernizar el Movimiento.

LAS DIFICULTADES METODOLÓGICAS

Como es sabido, durante la guerra fría el funcionamiento de los NOAL se caracterizó por su fuerte politización, su amplia retórica, sus denuncias permanentes frente a las superpotencias, sus exigencias maximalistas, su lentitud procedimental y su escasa eficacia operativa¹⁸⁷. Por ello, de manera simultánea a la discusión sobre la vigencia y el sentido del Movimiento en el nuevo contexto internacional, se han ido haciendo esfuerzos por recortar la retórica política, mejorar la operatividad y superar los conflictos internos que traban su funcionamiento.

¹⁸⁷ Analiza la crisis del NOAL Zaki Laïdi, "¿La fin du non-alignement? Réflexions à propos du sommet d'Harare", en *Politique africaine*, No. 24, diciembre de 1986, pp. 126-127; y en "La fin du non-alignement", en *Projet*, No. 219, septiembre de 1989, pp. 71-75.

Ya en la Declaración de Belgrado se reclamaba con urgencia el cambio de los métodos de trabajo del Movimiento. El Mensaje de Yakarta repitió asimismo que si los NOAL aspiran a ofrecer respuestas eficaces y oportunas a los cambios internacionales, era necesario garantizar la eficacia de sus medidas externas y mejorar la eficiencia de su funcionamiento interno. Se señaló, además, que el papel del Movimiento depende en gran medida de su propia fortaleza, unidad y cohesión. Por eso se llamó a los miembros a limar las asperezas que los separan, a resolver pacíficamente las discrepancias e incrementar la solidaridad, a redefinir estrategias y métodos de funcionamiento¹⁸⁸.

Las reuniones de los NOAL realizadas entre Yakarta y Cartagena insistieron, asimismo, en que son necesarios ajustes en la estructura y las modalidades de funcionamiento, entre otras cosas para armonizar las aspiraciones e intereses generales con los particulares, no siempre idénticos, e invitaron a los miembros a consagrar más capacidad y recursos para reactivar el Movimiento¹⁸⁹. Insistieron además en la necesidad de coordinar posiciones en el seno de las Naciones Unidas¹⁹⁰.

Cartagena permitía, pues, medir cuánto habían avanzado los NOAL en el cumplimiento de esos propósitos. A pesar de los esfuerzos por modificar el funcionamiento tradicional, y aunque

¹⁸⁸ Mensaje de Yakarta, Op. Cit., p. 6.

¹⁸⁹ Documento Final de la XI Conferencia Ministerial, Op. Cit., pp. 8-11.

¹⁹⁰ Draft communique, Ministerial Meeting of the Coordinating Bureau of the Non-Aligned Countries, Bandung (Indonesia), NAC. 10/MM/CB/02/Rev. 2, 25-27 de abril de 1995.

se han logrado algunos avances, la inercia de la historia se deja sentir aún con gran fuerza. Veámoslo en la dinámica de las tres reuniones que, como dijimos al comienzo, se realizaron en la XI Cumbre.

En la primera reunión, iniciada el 14 y 15 de octubre y continuada hasta el día 20, los expertos y funcionarios de alto nivel de los países miembros debían discutir el documento base preparado por la delegación colombiana en Nueva York que, en un amplio escrito de 344 párrafos y 133 páginas (en su versión en español), recogía las enmiendas y propuestas formuladas entre agosto y octubre de 1995 por funcionarios de varios países. Para ello, los delegados se dividieron en dos comisiones, una política y otra económica. La comisión política debía analizar los dos primeros capítulos del documento, referidos el uno a asuntos globales y del sentido del Movimiento, y el otro a las regiones y a los países en los cuales han existido conflictos o situaciones especiales. La comisión económica debía concentrarse en los capítulos tercero y cuarto, sobre cuestiones económicas y sociales.

El trabajo de las comisiones fue lento, minucioso y pesado. Por lo delicado de los temas o por la necesidad de dejar su propio sello, los delegados, documento en mano, revisaron párrafo por párrafo. A través de una verdadera inflación de enmiendas fueron sentando sus puntos de vista, sugiriendo denominaciones diferentes o exigiendo énfasis particulares. A lo largo de los seis días y algunas noches de trabajo, en la comisión política se presentaron por lo menos 150 enmiendas, y en la económica cerca de 100.

Por tratarse de un foro político abierto, el Movimiento no cuenta con estatutos ni normas escritas de ninguna naturaleza. En consecuencia, tiene un peso decisivo la tradición, de la cual son depositarios los fundadores (India, Egipto, Indonesia) y algunos miembros que han ejercido la presidencia y han conquistado un cierto liderazgo (especialmente Argelia y Cuba). Estos países se esfuerzan para que en los documentos se retomen los principios iniciales o lo ya dicho en las Cumbres anteriores. Como cuentan con una enorme experiencia en las negociaciones y con un amplio personal designado para ello, se hacen sentir en las diversas comisiones e introducen no pocas enmiendas. En el Movimiento existe además el criterio de que no se aprueba nada hasta que no se apruebe todo, como lo reiteraba Cuba en Cartagena, en especial en relación a los primeros párrafos valorativos de la situación general. Este criterio hace aún más lento el trabajo y le da un estado provisional a la revisión ya que, en cualquier momento, ésta se puede devolver a temas ya discutidos y aparentemente absueltos.

En realidad, la comisión de expertos constituye el espacio realmente multilateral de la cumbre, en el que se puede apreciar las diversas tendencias del Movimiento, los nudos de sus contradicciones y las fórmulas de compromiso a las que se llega. En los debates, expresados indirectamente a través de las enmiendas, se puede identificar estas tensiones. De manera esquemática, se podría decir que en la comisión política el ritmo lento de la revisión del texto y el tono muy ideologizado de muchas enmiendas lo

marcaron países que son catalogados como el ala radical del Movimiento y como el no-alineamiento tradicional: Siria, Libia, Irak, Irán, Corea del norte. Las delegaciones de estos países, además de calificar el documento como muy "rosado", objetaron buena parte de sus párrafos. En la comisión económica, en cambio, el tono pragmático y el ritmo más rápido de revisión del texto fue impuesto por los asiáticos: Indonesia, Malasia y Singapur, que, junto con países latinoamericanos como Colombia y Chile, son considerados como la versión moderna del no-alineamiento. Las delegaciones latinoamericanas y caribeñas, a pesar de que en algunos temas consideraban que el documento era muy "rojo", no hicieron mucho por modificarlo. En cambio, Cuba, India y Pakistán jugaron un papel protagónico en ambas comisiones, coincidiendo, según el tema, con una u otra tendencia.

A pesar del lento funcionamiento de esta reunión de expertos y funcionarios, si se quiere que los NOAL continúe siendo un foro abierto a la expresión de todos los miembros, no es fácil imaginar otra forma de trabajo. Después de todo, hay que reconocer que los documentos estuvieron listos a la hora de la clausura y que, aunque el acta o memoria interna contiene formulaciones muy generales e insuficientes, todos los miembros se sienten más o menos interpretados en ella, si se exceptúan algunos puntos que encierran problemas aún sin resolver. Es éste el caso, por ejemplo, del delicado tema del rechazo de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a Libia. Claro que, una vez tengan en sus manos y en su lengua la

versión definitiva del texto, los miembros disponen todavía de un período posterior para formular sus reservas.

A diferencia del documento público del Movimiento, el denominado Llamamiento desde Colombia, el documento interno -cuya versión en inglés llegó a 413 párrafos distribuidos en 102 páginas¹⁹¹, lo que de todas formas es una reducción en relación a los documentos anteriores a Belgrado-, no representa una verdadera guía para la acción. Contiene más bien la renovación de los principios básicos, los acuerdos mínimos de interpretación de la situación y fórmulas genéricas de compromiso entre países en conflicto, satisfactorias para las partes pero insuficientes como comprensión y solución del asunto en cuestión. Esta preferencia por los acuerdos minimalistas, a la vez que revela un cierto esfuerzo por limar asperezas, podría estar expresando también la dificultad del Movimiento para acercarse de manera más concreta y realista a los conflictos. Hay que destacar, sin embargo, el esfuerzo hecho en Cartagena por darle trámite a muchas discrepancias y por bajarle el perfil a las manifestaciones de los conflictos entre los miembros, como cuando aparecieron voceros de Cachemira desafiando a la India, o saharahuis manifestando su oposición a Marruecos.

La segunda reunión, la de cancilleres, se llevó a cabo el 16 y 17 de octubre. En ella se debía avanzar en negociaciones temáticas, metodológicas y organizativas a través de plenarias y de espacios bilaterales o

¹⁹¹ NAC. 11/Doc.I/Rev.2.

de pequeños grupos. En la instalación, el canciller colombiano Rodrigo Pardo expuso ideas de fondo sobre el papel que el Movimiento debe jugar en la actual transición internacional, e invitó a los presentes a discutir las. Sin embargo, su invitación no fue atendida. Sus preguntas quedaron sin respuesta. Las pocas intervenciones que tuvieron lugar se redujeron a los protocolarios saludos y felicitaciones al presidente de la reunión. Parecerla entonces que el consenso sobre la vigencia y el sentido actual del Movimiento, alcanzado en las Cumbres y reuniones anteriores, fuera ya suficiente o, más simplemente, que a los miembros les resultara más cómodo dejarse llevar por el peso de la inercia. Este consenso, sin embargo, no parece existir en América Latina y el Caribe en donde el interés por el Movimiento sigue siendo precario.

Finalmente, del 18 al 20 se realizó el encuentro de jefes de Estado o de Gobierno, lo que constituye propiamente la Cumbre. Esta reunión debía, a su vez, darle legitimidad a los acuerdos ya logrados por expertos y cancilleres, y mostrar la voluntad política existente para comprometer al Movimiento al más alto nivel. La metodología de funcionamiento de la reunión cumbre es tan pesada como la de todas las sesiones de las Naciones Unidas. Se procede a través de sesiones plenarias y de diversas reuniones simultáneas de consulta o negociación bilateral o sectorial. En las cinco plenarias realizadas, intervinieron 76 países miembros y siete observadores e invitados con el fin de examinar la situación política y económica internacional. Sin embargo, la mayoría de quienes tomaron la palabra hablaron para su propio país,

con el fin de salirle al paso a conflictos internos; sólo en un tono cargado de retórica y lugares comunes hicieron algunas referencias a cuestiones más globales. Pareciera como si a los mandatarios nacionales solamente les interesara dejar constancia de la existencia o persistencia de muchos problemas locales, bilaterales o mundiales. No se escuchan unos a otros. Cada uno de los oradores hace su discurso y se ausenta de la Cumbre. Tampoco respetan el tiempo que les ha sido asignado -diez minutos para miembros y cinco para observadores e invitados¹⁹²-, ni el turno establecido de antemano por un sistema de azar. Fueron pocos los discursos que revelaran a líderes capaces de acercarse a la complejidad del momento. Además del discurso de Benazir Bhutto, los que más llamaron la atención, por razones que no es el caso señalar aquí, fueron los de Yasser Arafat, Fidel Castro, el del presidente Suharto y el de Ernesto Samper.

A propósito de los esfuerzos de modernización de los NOAL, resulta de interés destacar algunos de los hechos y debates que se produjeron en Cartagena, y que son particularmente reveladores de la persistencia de viejos antagonismos y de prácticas tradicionales y anacrónicas.

Así, por ejemplo, debido a la férrea oposición de Corea del Norte, Japón - aunque había sido invitado por Colombia- no pudo obtener la invitación oficial de los NOAL, como era su aspiración, a pesar de las negociaciones realizadas desde antes y durante la Cumbre. Tampoco hubo

¹⁹² "Informe del relator general", NAC. 11/Doc. 10/ Rev 1, pp. 5-6.

acuerdo sobre las solicitudes de ingreso en calidad de miembros plenos presentadas por Bosnia-Herzegovina y Costa Rica.

En relación a Bosnia se presentaron varias posiciones. Para presionar su ingreso, algunos países árabes de religión musulmana condicionaron la aceptación de Costa Rica a la de Bosnia. Naciones africanas encabezadas por Zimbabwe pedían que su afiliación se hiciera simultáneamente con la de la antigua república yugoslava de Macedonia, mientras que gobiernos como el de Colombia pensaban que se debía esperar a la resolución del conflicto en la antigua Yugoslavia, pues el Movimiento no podía levantar las sanciones impuestas por las Naciones Unidas.

En el caso de Costa Rica -antiguo observador y país que venía de recibir el aval regional para asumir, durante 1996, la coordinación del capítulo del G-77 en Nueva York- el rechazo se fundó en una objeción comandada por Siria y Libia, objeción debida a que San José, al establecer su embajada en Jerusalén y no en Tel Aviv, consideraba a Jerusalén como capital de Israel y desconocía los tratados que le asignan un status especial en tanto ciudad unificada para todas las religiones monoteístas. Colombia adelantó consultas y negociaciones al respecto, Costa Rica expidió una declaración asegurando que consideraría la reubicación de su embajada, el presidente Figueres estuvo en Cartagena cuando comenzaba la primera reunión de la Cumbre y se hizo de nuevo presente a su regreso de Argentina, con la intención de asumir el ingreso al Movimiento.

Pero, después de dos días de espera, el presidente costarricense tuvo que volver a San José con las manos vacías. Allí debió enfrentar probablemente el costo interno de la iniciativa, que significaba un notorio giro en la política exterior de su país, ya que Israel tiene importantes intereses en Costa Rica y ésta siempre ha votado en la ONU en su favor.

La discusión sobre invitados y nuevas afiliaciones dio lugar, a su vez, a un importante debate metodológico sobre la forma como los NOAL deben entender el consenso. La noción de consenso es, desde luego, decisiva para la agilidad del Movimiento. La controversia, adelantada en un tono muy franco, surgió de manera inesperada, en plena clausura de la reunión de ministros, ya en el punto de "varios". Se originó debido a que las consultas y negociaciones sobre el caso de Costa Rica, Bosnia y Japón, se postergaban de una reunión a otra sin llegar a un acuerdo. Las distintas posiciones en la discusión adquirieron un carácter regional. El debate lo introdujo la delegación de Egipto, lo continuó la de Chile, seguida de muchos países latinoamericanos, luego participó un bloque de países árabes, más tarde varios africanos y finalmente algunos de los fundadores del Movimiento. Ésta fue, entre otras cosas, la única ocasión en la que América Latina se dejó sentir como bloque.

Hablando expresamente de los casos de Costa Rica y el Japón, los latinoamericanos argumentaban que el consenso debe ser entendido como mayoría y no como unanimidad. Si un país miembro o un grupo minoritario de ellos están en desacuerdo, puede dejar una constancia de reserva pero no

oponerse a ultranza a la gran mayoría, pues en la práctica estallan imponiendo un veto, instrumento al cual se opusieron siempre los NOAL en la ONU. Luego, delegados árabes reclamaban la aceptación de Bosnia y argumentaban los padecimientos de su pueblo. Zimbabwe, Argelia y otros países africanos, que se oponían al ingreso exclusivo de Bosnia, intervinieron después para recordar que el Movimiento tiene mecanismos como el comité de metodología para tramitar dichas solicitudes, y que muchos países han tenido que esperar años para poder ingresar en los NOAL. Por su parte, algunos de los fundadores insistieron en que los nuevos miembros siempre han sido aceptados por aclamación, es decir, por unanimidad, y que la mayoría sólo funciona para la adopción de documentos, en cuyo caso se puede sentar reservas. Finalmente, el canciller Pardo afirmó que, si bien para Colombia consenso no significa necesariamente unanimidad, como país anfitrión prefería seguir haciendo consultas para buscar que el ingreso o la invitación de nuevos miembros se hiciera por aclamación. Aunque no hubo, pues, acuerdo sobre qué significa el consenso en el Movimiento, la verdad es que a los NOAL nunca ha entrado un país que hubiera sido cuestionado así fuera por un solo miembro.

A pesar de los esfuerzos de modernización, el funcionamiento de los NOAL sigue siendo, pues, lento y pesado, lleno de formalismos, dominado por el peso de la tradición y por prácticas que, como el veto, entorpecen su buena marcha. Sin embargo, para Colombia no era posible cambiar las costumbres establecidas, entre otras cosas porque su presencia en el Movimiento es

reciente y había sido hasta ahora, como la del resto de la región, de bajo perfil. Tampoco el país contaba con suficiente personal para impulsar un cambio profundo, y le correspondía actuar en muchos frentes al mismo tiempo: como país sede, como presidente, como secretaria técnica de la Cumbre, como coordinador de subcomisiones sobre aspectos particulares de los documentos, como centro de las reuniones de consulta sobre problemas como el de nuevos miembros o invitados, como eje de las negociaciones bilaterales, etc. Dejamos, sin embargo, el balance de la actuación colombiana para otro artículo¹⁹³, así como también el análisis del documento de base que constituye la memoria interna del Movimiento¹⁹⁴. Nos acercaremos ahora a Cartagena desde el punto de vista del contenido de los mensajes públicos.

LOS MENSAJES PÚBLICOS Y LOS COMPROMISOS PRESIDENCIALES

Para una primera aproximación a Cartagena, conviene ofrecer, finalmente, algunas consideraciones sobre los documentos públicos de la XI Cumbre. También en estos documentos se expresa, de manera muy significativa, la tensión entre el peso de la

¹⁹³ Evalúo la participación y el papel de Colombia en mi artículo "Colombia en la Cumbre de los NOAL", en Luis Alberto Restrepo Moreno, (Dir.), Síntesis 96, *Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá: IEPRI Universidad Nacional, Fundación Social, Tercer Mundo Eds.

¹⁹⁴ Habría que analizar luego el documento interno del Movimiento, cuya versión final, con las reservas no conocemos en el momento de elaborar este artículo (primera semana de noviembre de 1995).

tradicción y los esfuerzos en favor de la modernización del Movimiento.

Se consideran como documentos públicos de la Cumbre los discursos del nuevo presidente del Movimiento en la inauguración y clausura del evento -es costumbre del Movimiento incorporarlos como parte de los documentos oficiales-, y el Llamamiento desde Colombia, que el Movimiento ha acogido como su versión hacia fuera. Antes de referirnos a ellos, y para contextualizarlos, hagamos un somero análisis de la estructura y contenido de las declaraciones públicas de las dos cumbres anteriores.

Con el propósito de modernizar los NOAL, ya antes de la Cumbre de Belgrado algunos países miembros habían propuesto cambiar el formato de los documentos, demasiado extensos, repetitivos, llenos de denuncias abstractas, por declaraciones cortas que definieran un orden de prioridades concretas para la acción. En las reuniones preparatorias de la IX Cumbre, realizadas primero en Nicosia y luego en Harare, habían reconocido que la estructura, vocabulario y volumen de los documentos, retóricos y repetitivos, así como sus exigencias maximalistas, no tenían ningún efecto real¹⁹⁵. Se acordó además diferenciar los documentos de base que constituyen la memoria interna del Movimiento y las declaraciones públicas de amplia difusión.

¹⁹⁵ Darko Silovic, "Actualización del Movimiento No Alineado y su Novena Cumbre", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 928, diciembre de 1988, pp. 3-5, y "Preparativos para la Novena Cumbre", en *Política Internacional*, Belgrado, No. 940, junio de 1989, pp. 6-8.

La Declaración de Belgrado fue un primer ejercicio en este sentido: contenía sólo una decena de páginas, 23 párrafos de tipo declaratorio, un orden de prioridades claramente definidas, una buena dosis de realismo político y un nuevo lenguaje menos ideologizado y más mesurado, que intentaba dejar atrás la retórica de confrontación propia del pasado. Seis fueron los ejes en torno a los cuales el Movimiento recogió sus postulados y actualizó sus preocupaciones sobre los temas de la agenda internacional: la paz fundada sobre la seguridad, el desarme y el arreglo pacífico de los diferendos; la búsqueda común de soluciones eficaces y aceptables para los problemas internacionales y la voluntad de tejer con el mundo desarrollado un diálogo constructivo y productivo; el apoyo al derecho de todos los pueblos bajo dominación colonial u ocupación extranjera a la autodeterminación e independencia; la protección y preservación de los grandes equilibrios ecológicos; la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el refuerzo al sistema de las Naciones Unidas para que juegue un papel central y represente al conjunto de la comunidad internacional¹⁹⁶. Vale la pena destacar que los temas que aparecen por primera vez en una Cumbre de los NOAL son los derechos humanos, el ambiente, las drogas ilegales y el combate al terrorismo por todos los medios legales posibles. Colombia, que vivía en ese año 1989 uno de los momentos más críticos de la acción narcoterrorista, jugó un papel central en la elaboración de éste último punto. La Declaración pide a los Estados abstenerse de organizar,

¹⁹⁶ *Declaration*, Op. Cit., pp. 930-4.

fomentar, apoyar hechos terroristas o permitir el uso del territorio para actos hostiles contra otros Estados. Reclama también la liberación de todos los secuestrados, cualesquiera sean las razones por las cuales hayan sido retenidos. Además propone a las Naciones Unidas la realización de una conferencia para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha legítima de los pueblos por la liberación nacional, así como una convención contra el reclutamiento, uso, financiación y entrenamiento de mercenarios. Como señala un estudioso del tema, es también nueva la relación allí establecida, por un lado entre terrorismo y derechos humanos, y por otro entre grupos terroristas, bandas paramilitares y traficantes de droga¹⁹⁷.

Como decíamos en la introducción, ya en la IX Cumbre era evidente el cambio de tono hacia los países occidentales, la voluntad de conciliación, cooperación y apertura. La Declaración preconiza el entendimiento más que la confrontación, así se trate de problemas comunes a toda la humanidad o de cuestiones de alcance regional. La idea de la interdependencia (ciertamente asimétrica) en las relaciones internacionales es el telón de fondo que acompaña el acercamiento a diversos problemas mundiales. Pero, además, y como lo demuestra un estudioso del tema, sin dejar de señalarle al Norte sus inconsecuencias o posiciones inaceptables, la Declaración de Belgrado muestra un

Sur dispuesto a aceptar que requiere también de profundos cambios; presenta un Movimiento que ya no se dirige contra ningún país en especial ni atribuye culpas sino que tiende puentes de cooperación para solucionar las crisis y esboza proposiciones de negociación y acción¹⁹⁸.

El Mensaje de Yakarta le da continuidad a: estilo impuesto en Belgrado. En seis páginas que contienen 27 párrafos, sintetiza las principales preocupaciones de los NOAL. Empieza por reconocer que la paz y la estabilidad dependen de factores socioeconómicos, políticos y militares. Por eso insiste en que la reducción de las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social, el desempleo, la pobreza y el deterioro del medio ambiente, ponen en peligro la paz y la estabilidad. Por eso también insiste en el efecto negativo de los gastos militares sobre la economía mundial, cuyos recursos deberían encauzarse hacia el desarrollo económico y social. Más que nunca, dice luego la Declaración, el destino y la suerte del Norte y el Sur están indisolublemente ligados. Por eso insta a la reactivación del diálogo constructivo entre los países desarrollados y los países en desarrollo, basado en una verdadera interdependencia y en la distribución equitativa de beneficios y responsabilidades. Luego demanda la reforma del sistema económico mundial y se compromete con la reactivación, reestructuración y demo-

¹⁹⁷ Daniel Colard, "Le sommet des non-alignés et la sécurité internationale", en *Défense Nationale*, París, No. 46, febrero de 1990, pp. 73-83.

¹⁹⁸ Analiza algunos de los cambios ocurridos en la IX Cumbre, Diego Cardona, "Los No Alineados en el nuevo escenario internacional: la reunión Cumbre de Belgrado", en *Análisis Político*, Bogotá, No. 8, septiembre - diciembre de 1989, pp. 60-66.

cratización de las Naciones Unidas e insiste en que no hay lugar para el uso unilateral de la fuerza ni para pretensiones al ejercicio de derechos extraterritoriales por parte de los estados. Saluda la creciente tendencia hacia la democracia y se compromete a colaborar en la protección de los derechos humanos. Pero aclara que ningún país debe utilizar su poderío para dictar su concepción de la democracia y de los derechos humanos o para imponer condiciones a otros países, y destaca la interrelación entre los derechos individuales y los colectivos, así como la universalidad, indivisibilidad, imparcialidad y no selectividad de todos los derechos, incluido el derecho al desarrollo. Considera indispensable, al mismo tiempo, mancomunar los recursos, conocimientos y experiencias del Sur de manera concreta y factible¹⁹⁹.

El llamamiento desde Colombia conserva el estilo asumido en Belgrado y ratificado en Yakarta y, en nueve páginas, compendia la apreciación del Movimiento sobre la situación internacional, así como los compromisos y mandatos a su Presidente. Antes de pasar a analizarlo, digamos que la secuencia de los discursos y documentos de la Cumbre de Cartagena se podría resumir así: en la apertura, Ernesto Samper plantea lo que desearía que el Movimiento sea o realice; luego, el llamamiento desde Colombia le define al Presidente unos parámetros y mandatos; y finalmente, en el discurso de clausura, Samper aclara cómo va a cumplir sus compromisos. Asumamos pues esa secuencia para analizarlos.

El discurso de Samper en la sesión inaugural fue bien recibido, tanto por la amplia delegación colombiana como por los diversos países miembros. Y, en efecto, además de ratificar la validez de los NOAL frente al neoproteccionismo y la injerencia de Estados fuertes en asuntos multinacionales como la biodiversidad o las drogas, el discurso hizo algunos aportes novedosos. Con todo, al analizarlo con mayor detención se percibe que le faltan propuestas concretas, le sobran repeticiones y frases efectistas, y no hace referencia a temas centrales de la agenda internacional, del Movimiento y de Colombia, como los derechos humanos.

Samper inició su discurso señalando cómo a la división del mundo por razones ideológicas le sucedieron nuevas barreras, ahora comerciales, tecnológicas, financieras e informativas. Este último tema -el derecho del Sur y del mundo a una información objetiva, no originada exclusivamente en el Norte- constituye una novedad en relación con las declaraciones de las Cumbres anteriores. Otro tema fuerte en el discurso se refiere a un nuevo modelo de desarrollo que supere el proteccionismo, el neoproteccionismo, el populismo y el neoliberalismo, que combine competitividad y equidad y que se base en un nuevo concepto de Estado y de ciudadano. Sobre el nuevo concepto de Estado, el Presidente sólo dice que no es un problema de tamaño sino de capacidad para combatir la corrupción y funcionar bien. Al nuevo ciudadano lo define como "más participativo en lo político, más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más comprometido con la defensa del medio ambiente y más universal en sus

¹⁹⁹ Mensaje de Yakarta, Op. Cit.

concepciones pacifistas²⁰⁰. Antes había unido la fortaleza, legitimidad y carácter democrático de los NOAL a la capacidad de acercarse a las gentes y de aceptar el protagonismo de los ciudadanos. Esta referencia a otros actores diferentes de los Estados y de los gobiernos, reducidos antes al "pueblo" destinatario de las políticas públicas, significa también un avance. Por último, vale la pena resaltar la propuesta de una agenda de modernización de los NOAL que, en palabras de Samper, implica pasar de las buenas intenciones a las acciones concretas, no sólo reaccionar sino proponer, jalonar en lugar de ser arrastrado.

Las ideas sobre las nuevas barreras que dividen al mundo de la posguerra fría y el derecho del Sur a que sus perspectivas sean tenidas en cuenta; sobre el nuevo modelo de desarrollo, de Estado y ciudadano; sobre la agenda de modernización de los NOAL -más que la propuesta de cooperación en lugar de confrontación, que como antes lo hemos señalado ya había sido formulada en Belgrado y repetida en Yakarta-, constituyen los aportes específicos y los ejes que quiso resaltar el nuevo Presidente de los NOAL. Desde luego, no todas las ideas expuestas por Samper, ni el grado de concreción que hubiera querido, quedaron recogidos en el llamamiento desde Colombia. Con todo, la estructura y contenido del llamamiento avanza en relación a las declaraciones de Belgrado y Yakarta, aunque también difiere de ellas en algunos puntos, como lo veremos enseguida.

²⁰⁰ Discurso del Señor Presidente, Op. Cit., p. 5.

El Llamamiento desde Colombia hace, en primer lugar, una serie de consideraciones sobre la situación internacional y el desvanecimiento progresivo de las expectativas creadas tras la guerra fría, ratifica luego el sentido del Movimiento, formula una serie de compromisos de los firmantes y termina con mandatos al nuevo Presidente y respaldos a Colombia en la lucha contra el narcotráfico.

Los compromisos se dividen en dos partes. Los siete primeros recogen algunos buenos propósitos que vienen de las cumbres anteriores: propiciar el desarme general y completo, luchar contra todo tipo de condicionalidad o coerción unilateral, erradicar los remanentes del colonialismo y la ocupación extranjera, buscar arreglo definitivo sobre la deuda, promover la reestructuración, revitalización y democratización de las Naciones Unidas y del sistema financiero internacional, cumplir los compromisos de las Cumbres de Naciones Unidas -de derechos humanos, del ambiente, de población, de lo social, de la mujer, etc.- y de la Ronda Uruguay, promover la aplicación de la Carta de Naciones Unidas y del derecho internacional. Otros tres compromisos más concretos son enumerados luego: abstenerse de amenazar o recurrir al uso de la fuerza, reducir el gasto militar y erradicar el analfabetismo y la pobreza.

En las cumbres anteriores no se establecieron compromisos ni mandatos específicos. Por esta razón, por ejemplo, el Presidente de Indonesia había tenido que citar una reunión extraordinaria del Movimiento para que lo autorizara a reunirse con el G-7. Los compromisos concretos constituyen entonces una novedad del

Llamamiento desde Colombia, junto con los cuatro mandatos que, con nombre propio, el Movimiento le da al Presidente Ernesto Samper. Como Presidente del Movimiento, Samper debe entonces: transmitir el llamamiento al Grupo de los Siete, adelantar las acciones indispensables para promover la cooperación Sur-Sur, formular recomendaciones para revisar el funcionamiento, los procedimientos y acciones del Movimiento, y mejorar la condición social de los pueblos. En síntesis, el llamamiento le traza un derrotero al Presidente Samper: diálogo con el Norte, solidaridad en el Sur, modernización de los NOAL, y mejoramiento social en los países miembros. Señalemos de paso que estos compromisos y mandatos pueden convertirse en indicadores en tomo a los cuales sectores sociales y organizaciones no gubernamentales ejerzan una veeduría acerca de la coherencia interna y externa del Movimiento, el tipo de gestión de la presidencia colombiana, su liderazgo y vocería.

Las declaraciones de cumbres anteriores tampoco nombraban específicamente al mandatario de turno sino solamente al país que ejercía la Presidencia del Movimiento. Esta vez, el hecho de amarrar los compromisos a una persona puede ser entendido como un esfuerzo de concreción, pero también puede ser interpretado como un mensaje enviado por el gobierno colombiano, que redactó el documento, a sus compatriotas, acerca de la necesaria permanencia de Ernesto Samper en su cargo, a pesar de la crisis nacional.

A pesar de los avances que ya hemos anotado, hay sin embargo varios temas

claves sobre los que no se avanza en los documentos públicos de la Cumbre de Cartagena, o sobre los cuales no se concreta ningún compromiso ni mandato expreso. Su ausencia nos permite señalar también las limitaciones del Movimiento como foro político y como instrumento ético y político de creación de sentido²⁰¹. Veamos algunos de ellos.

El tratamiento de un tema de primera importancia, el de la soberanía, relativizada hoy por nuevas realidades y amenazada por nuevas tendencias intervencionistas, se limita a la denuncia. No se encuentra en ninguno de los textos un esfuerzo por pensar un nuevo concepto de soberanía que tenga en cuenta el carácter transnacional de muchos problemas pero que, al mismo tiempo, respete y haga respetar los intereses de las naciones menos poderosas frente al neointervencionismo de las potencias.

No aparece tampoco en el llamamiento la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo, de Estado y de ciudadano, lanzada sin embargo en el discurso presidencial. El reconocimiento de otros actores distintos de los Estados está asimismo ausente del Llamamiento, a pesar de que, como ya lo señalábamos, en el discurso de la inauguración el Presidente Samper había destacado el papel de los ciudadanos y había recordado la intervención del Presidente Suharto en Yakarta, en la cual éste había insistido en que el desarrollo debía estar

²⁰¹ Esta ha sido la tesis que he expuesto en "El sentido del Movimiento de Países No Alineados y de la presidencia de Colombia", en *Colombia en la presidencia de los No Alineados*, Bogotá, Fescol; septiembre de 1995, pp. 25-31.

centrado en la gente, ser de la gente, por la gente y para la gente.

El tema decisivo de los derechos humanos, central en la agenda internacional y muy sensible para Colombia y para numerosos países no alineados, queda reducido a la ratificación de los compromisos que los jefes de Estado y de gobierno habían adquirido ya en las recientes cumbres de naciones, como la de Viena sobre los derechos humanos. Un compromiso más explícito hubiera sido necesario, más aún cuando, en un gesto loable como ya lo dijimos, Colombia como país sede había invitado a importantes organismos internacionales de derechos humanos.

El narcotráfico, por el contrario, volvió a ocupar el primer lugar. En efecto, el párrafo final del Llamamiento -que en las Cumbres anteriores solía resumir lo fundamental de las declaraciones-, contiene un apéndice colombiano destinado al consumo nacional y al gobierno estadounidense. El párrafo dice textualmente:

Expresamos al Presidente Ernesto Samper, al pueblo y al gobierno de Colombia, nuestro incondicional y absoluto respaldo en la valiente y denodada lucha que decididamente vienen enfrentando contra el flagelo del narcotráfico²⁰².

El llamamiento termina dando un "decidido apoyo" a la iniciativa de Colombia de convocar una conferencia mundial sobre las drogas ilícitas.

²⁰² *Llamamiento*, Op. Cit., p. 9.

Sirva este hecho para llamar de paso la atención sobre la creciente y preocupante narcotización de los más diversos espacios multilaterales en los que se desempeña Colombia, auspiciada por el gobierno de Samper, entre otras cosas, con el propósito de purificar su imagen ante la opinión internacional. De esta manera, en vez de diversificar las iniciativas del país, el narcotráfico termina invariablemente convertido en el eje central de las propuestas nacionales. El país acepta así su identificación como la fuente principal y casi exclusiva del problema²⁰³.

En respuesta a los parámetros y mandatos definidos por el llamamiento, el nuevo Presidente de los NOAL precisó, en la sesión de clausura, de qué manera se propone darles cumplimiento. En un corto discurso²⁰⁴ reconoció que tiene claridad sobre el mandato y dijo que sólo falta una orden que diga: "¡no más recomendaciones! ¡cúmplanse las que existen!". En tono concreto asumió como desafíos del Movimiento la creación de condiciones para la vigencia de sus postulados; asumió también el reto de su modernización con el fin de que pueda ejercer una influencia real y no sólo retórica en el mundo. Señaló que la primera oportunidad para ello es la reforma de

²⁰³ Así aconteció en la Cumbre de las Américas en Miami, en la reunión del Grupo de Río en Quito, en la Cumbre Iberoamericana en Bariloche, en la XI Cumbre de los NOAL en Cartagena y en la celebración del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas en Nueva York.

²⁰⁴ "Discurso de clausura del Presidente Foresto Samper Pizano de la XI Cumbre de Países No Alineados", Noticias Cumbre de NOAL, Cartagena de Indias, Boletín No. 08, octubre 20 de 1995.

las Naciones Unidas en donde hay que hacer contar no sólo la voz sino el voto del Movimiento. Dijo también que llevará a otros foros calificados las inquietudes de los NOAL y, sin sacrificar la identidad del Movimiento, buscará un diálogo con los países industrializados. Anunció que reactivará el comité de metodología y que constituirá grupos de trabajo sobre numerosos temas: el Consejo de Seguridad, Bosnia, la deuda, el neoproteccionismo, el desarrollo, la tecnología, la biodiversidad y la mujer. Se comprometió, además, a presentar una propuesta viable sobre solución de controversias al interior de los NOAL y reglas de admisión de miembros, observadores e invitados. Recomendó asimismo el Centro Sur como un instrumento para la efectiva cooperación Sur-Sur y aceptó conformar una *troika* consultiva junto a Indonesia, presidente anterior del Movimiento, y Sudáfrica, sede de la próxima Cumbre, para garantizar la continuidad de propósitos y tareas. Finalmente, se comprometió a entregar una agenda de trabajo a comienzos de 1996, a crear una secretaría ejecutiva permanente para la coordinación de acciones del Movimiento y un comité en Nueva York para el seguimiento de cada punto de la nueva agenda.

Frente a estas últimas iniciativas concretas, han surgido diversos interrogantes que el gobierno colombiano debe aclarar: ¿cuál es la relación de la secretaría ejecutiva y el buró de coordinación?²⁰⁵ ¿por qué y

²⁰⁵ En Nueva York funciona una especie de asamblea permanente conducida por quien tiene la presidencia del Movimiento, el Buró de Coordinación, conformado por los primeros 73 países que se inscriben luego de una Cumbre (hasta Belgrado fueron 54). A sus sesiones

para qué una comisión permanente? ¿a quién se le hará seguimiento? ¿al Movimiento o a la gestión de Colombia? Estos interrogantes preocupan a miembros del Movimiento por varias razones. Ante todo, porque podrían conllevar a su institucionalización vista como inadecuada por los costos que encierra; los países prefieren seguir aprovechando el espacio de las Naciones Unidas en el que todos están representados. Luego, porque muchos, tal vez la mayoría absoluta, prefieren que el Movimiento se dirija a la crítica política y no que su inclinación sea operativa. En fin, porque no es fácil encontrar otra forma de funcionamiento y menos aún para un país de reciente presencia y poca capacidad diplomática, como Colombia.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos señalar que la Cumbre de Cartagena, tanto desde el punto de vista de su funcionamiento como del contenido final de sus mensajes, le dio continuidad a los esfuerzos de actualización y modernización ya emprendidos desde antes, en Belgrado y Yakarta, por el Movimiento de los No Alineados. Frente al escepticismo expresado por muchos círculos de

pueden asistir, sin embargo, todos los miembros que lo consideren necesario. El Buró se reúne por lo menos cada seis semanas o cuando lo soliciten los miembros con el fin de elaborar proyectos de documentos y coordinar posiciones al interior de las Naciones Unidas. Puede, además, convocar reuniones de las esferas de acción temática o de los grupos de trabajo que de manera coyuntural va conformando el Movimiento y coordina la red de actividades informales formada por pequeños comités para labores específicas.

opinión colombianos e internacionales, llama sin duda la atención el interés que el Movimiento continúa despertando entre propios y extraños, interés que la Cumbre de Cartagena permitió confirmar una vez más, tanto por la representatividad y participación de los países miembros, como por las nuevas solicitudes de participación o ingreso. La evolución de las potencias industrializadas en el nuevo contexto internacional -su repliegue sobre los propios intereses, su imposición de la agenda internacional y su creciente intervencionismo- parecen otorgarle un segundo aire y un nuevo sentido a este foro político de los menos poderosos.

Asimismo, vale la pena destacar los esfuerzos que adelanta el Movimiento por su modernización. Los documentos públicos son menos retóricos, más orientados a la acción y la cooperación que a la denuncia, y concluyen en compromisos más o menos concretos, como fue el caso del Llamamiento desde Colombia.

Lo anterior no permite desconocer, sin embargo, las enormes limitaciones del Movimiento. Por su naturaleza de foro político abierto, los NOAL se muestran naturalmente reacios a su propia institucionalización. En esa misma medida, quedan finalmente confiados a la inercia de la tradición y a las fórmulas minimalistas de compromiso. Además, aspectos como el veto que un solo país puede imponer al ingreso de otro, van justamente en contravía de la naturaleza abierta del Movimiento y permiten endosarle conflictos interestatales que no deberían entorpecer la cooperación general entre el bloque de países menos avanzados.

El mayor interrogante surge, sin duda, de a distancia que frente al Movimiento, mantiene la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, y en particular los países más fuertes de la región y que más podrían contribuir a la modernización del Movimiento. Para Colombia esta actitud significa una Soledad y aislamiento casi total en el ejercicio de su mandato. Para el Movimiento, esta distancia un tanto escéptica contribuye a reforzar su carácter predominantemente asiático y africano. Aunque algunos de sus miembros asiáticos son hoy pioneros de la modernización, yacen parte de los llamados "tigres" o "dragones" del Sudeste y están presentes en todos los mercados, no se puede desconocer jueces en Asia y África donde, de manera general y por razones históricas comprensibles, se experimentan mayores resistencias culturales y políticas frente Occidente. En particular, tienen asiento en los NOAL algunos de los enemigos más recalcitrantes de un entendimiento con la cultura occidental que pueden, quizá no determinar el ritmo y el rumbo del Movimiento, pero sí al menos entorpecer sus esfuerzos de modernización y le diálogo con las potencias industrializadas de Occidente. Por su carácter informal y abierto, los NOAL pueden verse sometidos al lento ritmo de los países más atrasados y renuentes a la actual marcha de los acontecimientos mundiales. En ese caso, los esfuerzos por su modernización serían, más o menos, una inversión perdida.

LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LOS PARTIDOS*

EDUARDO LEONGÓMEZ**

PIZARRO

¿Cortina de humo o necesidad histórica?

La Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos nació por iniciativa presidencial²⁰⁶ en una difícil coyuntura: las denuncias sobre infiltración de "dineros calientes" en las campañas electorales. Los múltiples riesgos que este hecho conllevaba, llevaron al gobierno a proponer la financiación estatal de las campañas electorales lo cual, a su vez, exigía un cambio en las normas que rigen el funcionamiento del sistema partidista. La propuesta causó estupor en la opinión pública, que rápidamente la calificó como un intento de echar una

cortina de humo sobre el tema de la narcopolítica. ¿Se trataba de un tema realmente urgente para el país? ¿Cómo era posible que, a escasos cuatro años de vigencia de la Constitución de 1991, se abriera nuevamente una etapa de reformismo institucional?

Más allá de las motivaciones presidenciales o de la importancia y significación de la propia Comisión, creo que la reforma de los partidos políticos sí responde a una urgente necesidad nacional. Para nadie es un secreto que en Colombia se vive un preocupante deterioro del sistema de partidos y de la gestión parlamentaria. Es decir, que a la cuestión coyuntural relacionada con los 'dineros calientes' en las campañas electorales, se añadía una preocupación legítima con respecto al futuro de la democracia colombiana.

La Comisión enfrentó dos desafíos fundamentales: en primer término, la amenaza de una contrarreforma constitucional alimentada por los sectores más cuestionados en el Congreso, liderados por el senador Alberto Santofimio Botero y bajo la batuta intelectual del constitucionalista Luis Carlos Sáchica, un abierto partidario de retomar pura y simplemente a la Constitución de 1886²⁰⁷. Por

* Politólogo profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

** Una primera versión de este artículo fue expuesto inicialmente en el Seminario Internacional "Los desafíos de los partidos políticos en América Latina y el Caribe y el futuro del orden democrático". Cartagena, ~ y Fescol, junio de 1995.

²⁰⁶ La Comisión fue creada mediante el Decreto No. 763 de 1995 y estuvo compuesta por quince miembros: Horacio Serpa Uribe (ministro del Interior), Juan Guillermo Angel y Pilar Córdoba (senadores y directores del Partido liberal), Jaime Arias y Omar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Angel (presidente de la Asociación Nacional de Industriales ANDI), Orlando Obregón (presidente de la Central Unitaria de Trabajadores CUT), Javme Dussán (senador y directivo de la Alianza por Colombia), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la Alianza Democrática M19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Páramo (rector de la Universidad Nacional) y los analistas políticos Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana y Eduardo Pizarro.

²⁰⁷ Las mesas directivas del Senado y de la Cámara aprobaron mediante la Proposición 160 y la Resolución 673 de 1995 respectivamente, la creación de una Comisión de Ajuste Institucional conformada por la mesa directiva del Senado (Juan Guillermo Angel, Fabio Valencia Cossio y Salomón Nader), Jorge Tadeo Lozano en representación de la Cámara, los secretarios generales de ambas corporaciones (Gregorio Eljach y Diego Vivas) y tres asesores (Luis Carlos Sáchica, Jorge Sedano y Jaime Buenahora). Esta Comisión, ampliamente pluralista, ha jugado un papel

otra parte, las enormes dificultades de alcanzar acuerdos- por consenso en una Comisión compuesta por sectores políticos, sociales e intelectuales tan heterogéneos. Este segundo escollo fue, sin embargo, superado ya que la Comisión logró suscribir un documento de recomendaciones por consenso, salvo en algunos pocos temas tales como el voto obligatorio.

Con respecto al primer desafío, es importante subrayar que, al menos en el primer documento elaborado por la Comisión de Ajuste Institucional del Congreso, se puede afirmar que ésta adhirió a las tesis centrales del documento de la Comisión convocada por el presidente. Sin embargo, la amenaza de una contrarreforma constitucional subsiste y sería lamentable que unas necesarias y democratizadoras reformas políticas sirvieran como pretexto para alimentar las posturas de los sectores regresivos. Por ello, consideramos indispensable realizar un debate político sobre dos ejes en forma simultánea: de una parte, la urgente necesidad de la renovación del sistema partidista y por otra, la defensa de la Constitución de 1991.

De manera esquemática y necesariamente parcializada, quisiéramos exponer en este artículo algunos de los problemas que la Comisión de Reforma de los Partidos identificó en tomo a la situación actual de los partidos y del sistema de partidos en Colombia, así como algunos de los instrumentos legales que la Comisión propuso para su fortalecimiento, con el objeto de

constructivo a pesar de las expectativas regresivas de algunos de sus inspiradores iniciales.

contribuir a un necesario debate en tomo a estos temas en el país.

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA "INGENIERÍA INSTITUCIONAL"

El exministro de gobierno y miembro de la Comisión, Fernando Cepeda, insistió a lo largo de los debates en que, al igual que en la macroeconomía, en la política existen algunas herramientas claves sobre las cuales se puede actuar para incidir sobre el conjunto del juego político. En la economía estos instrumentos son las tasas de interés, la masa monetaria en circulación, la tasa de cambio, la política de precios y salarios, etc.; el proceso político puede ser reformado, según sus tesis, introduciendo cambios en el sistema de financiamiento, en los sistemas electorales, en los estatutos de los partidos y en las normas que regulan el funcionamiento de los cuerpos colegiados.

Con respecto a este tema existen diversas posturas. De una parte, quienes cuestionan en forma radical las posibilidades de la ingeniería institucional y postulan que el problema no es jurídico, sino político. Si bien la ley establece un marco básico para la acción política, su dinámica responde a procesos que escapan a la simple regulación legal. Otra corriente igualmente crítica, proveniente ante todo de sectores de izquierda, cuestiona acremente las premisas básicas de los enfoques institucionalista. De acuerdo con sus tesis, la consolidación democrática de América Latina no dependerá únicamente de arreglos procedimentales e institucionales, que en muchas ocasiones se reducen a

simples acuerdos entre élites, sino de una auténtica democratización tanto social como económica. Otros, por el contrario, argumentan que la ingeniería institucional, sin constituir una panacea para realizar cambios políticos planificados, puede ser una herramienta útil bajo ciertas condiciones: un riguroso conocimiento histórico del sistema político y un análisis justo de los problemas que enfrenta, pero, ante todo, la Búsqueda de consenso entre los principales protagonistas políticos. Sin este consenso, el más sofisticado proyecto elaborado por especialistas será simple letra muerta²⁰⁸. Esta es la postura de la corriente neoinstitucionalista, para quienes la indiferencia de los científicos sociales con respecto a la significación e impacto de los arreglos institucionales ha sido lamentable, a la par que consideran igualmente inútil e incluso inconveniente una simple reflexión técnico-institucional sin entrar a considerar los hábitos y tradiciones políticas de cada nación²⁰⁹.

²⁰⁸ Como conclusión a un capítulo dedicado precisamente a este debate, subraya Dieter Nohlen: "Estas observaciones marcan los límites de la ingeniería política (...): la capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciban todos los problemas que es necesario prever y de la meticulosidad para encontrar soluciones adecuadas. A menudo se olvida que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por lo tanto, cambiante, y que las instituciones (...) no son meras excelencias académicas" (Elecciones y sistemas electorales, Caracas: Fundación Friedrich Ebert y Nueva Sociedad, 1995, p. 141).

²⁰⁹ Pilar Domingo, "Una nota sobre el presidencialismo", en Política y Gobierno, Vol. II, No. 1, México, primer semestre de 1995, p. 118.

De acuerdo con esta última postura, dentro de la cual se inscribe el presente artículo, la "ingeniería institucional" exige no sólo una autorreflexión en torno a sus límites y posibilidades reales, sino, ante todo, requiere que se aborden dos cuestiones centrales: por un lado, ¿qué modelo institucional se quiere estimular? y, por otro, ¿cómo alcanzar ese propósito?

Con respecto a la primera pregunta, es indudable que la formulación de un modelo institucional deseable nace de un determinado diagnóstico sobre los problemas que aquejan al sistema partidista vigente. Varios miembros de la Comisión consideramos que más allá de los beneficios que trajo el Frente Nacional, en particular la superación del agudo conflicto interpartidista, era ya un lugar común subrayar muchas de sus consecuencias no deseadas: borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despolitización en la población. En este contexto, los partidos tradicionales dejaron de canalizar los múltiples intereses sociales en juego y el conflicto social los desbordó. Esta "crisis de representación" del sistema bipartidista no fue compensado con la emergencia de otros partidos que hubiesen podido jugar ese papel, dada la temprana y definitiva militarización de la izquierda. El resultado fue el desarrollo de una "comunidad política polarizada", en cuyo seno las enormes distancias ideológicas y las incompatibles formas de acción política, coadyuvaron para el colapso institucional de fines de los ochenta.

Esta situación no fue abocada con el rigor que se requería en la Constitución de 1991. Por el contrario, algunos aspectos centrales de nuestro sistema de partidos, que mostraban ya síntomas preocupantes antes de 1991, han continuado su lento deterioro lo cual está afectando tanto la representatividad como la gobernabilidad democrática en el país. En efecto, si la nueva Constitución buscó recuperar la legitimidad de las instituciones políticas en general y del sistema partidista en particular, sus alcances en este plano específico han sido muy limitados como se evidencia en las recientes tasas de abstención electoral, las más altas en la historia del país.

Ahora bien, con respecto a la segunda pregunta que formulamos anteriormente, referente a la factibilidad de llevar a cabo esta política reformista, se consideró que el único escenario posible era el Congreso de la República, mediante un acuerdo básico entre los partidos y movimientos políticos. Por ello, las principales recomendaciones se han traducido ya en proyectos de ley para el debate parlamentario.

PARTIDOS Y DEMOCRACIA

Para que la consolidación democrática, proceso en el cual se halla involucrada la totalidad de América Latina, tenga permanencia, es imprescindible una honda transformación política, la cual tiene como uno de sus componentes primordiales la reforma de los partidos. La razón es simple: los partidos han sido la principal institución de mediación entre la sociedad civil y el Estado. Si bien los partidos no constituyen en sí mismos una

condición suficiente de la democracia, su existencia plural, en competencia real por el control del poder, sí constituye una condición necesaria de la democracia moderna.

En términos generales se considera que la gobernabilidad democrática requiere de la existencia de partidos sólidos, con identidad política y coherencia ideológica. Con esto no queremos insinuar que los partidos tengan hoy o, incluso, que hayan tenido en el pasado, el monopolio exclusivo de la representación. En los estudios internacionales de carácter comparativo es ya un hecho comprobado que ni los directorios partidistas ni los parlamentos, constituyen una muestra representativa de las distintas clases, estratos socioeconómicos y ocupacionales de la sociedad. En estas instancias de representación es manifiesta la sobrerrepresentación de las clases medias y de los profesionales liberales, mientras que otros sectores, tales como la clase obrera, están subrepresentados. Es más, en el mundo actual es imposible una representación exclusivamente política y ante la emergencia de nuevos actores, los escenarios de la representación de intereses múltiples se amplían: un ejemplo lo constituyen los ámbitos de concertación económica compuestos por actores no sólo estatales, sino gremiales y sindicales. Hoy en día es claro tanto para los dentistas sociales como para muchos dirigentes políticos que las modalidades propias de la democracia representativa requieren que ésta sea complementada y reforzada con otras formas de participación política, tales como la democracia directa y la

democracia participativa²¹⁰. Finalmente, es un hecho evidente tanto en América Latina como en otras partes del mundo, que el desprestigio de los partidos políticos no es necesariamente equivalente a una crisis de la política en cuanto tal. Los ciudadanos exigen participar y, ante su escepticismo frente a los partidos, se proyectan a través de otros canales no partidistas: "Si los partidos encuentran dificultades para establecer vínculos entre el sistema político y el ciudadano, este espacio será ocupado por otros 'actores' como movimientos sociales o políticos, o liderazgos carismáticos o, simplemente, los partidos serán tolerados sin que, de hecho, sean vistos por la población como importantes o necesarios"²¹¹.

¿Qué tipo de partidos son deseables hoy en América Latina? En primer término, aunque los partidos no tengan ni deban tener el monopolio exclusivo de la representación, es importante que busquen integrar a nuevos sectores a la acción política: ante todo, a los nuevos movimientos sociales. Para ello, es indispensable que incluyan nuevos temas en su agenda política, tales como género, ecología y juventud. Es decir, que se incorporen al debate público los temas centrales de la vida cotidiana. En segundo término, es indispensable realizar cambios en las formas de hacer

política, que no puede reducirse hoy en día únicamente al ámbito estatal, lo cual implica tomar conciencia de que la representación institucional no es equivalente a la representación social. En tercer término, es indispensable fortalecer los institutos de estudios partidistas que coadyuven a la adaptación de los partidos a una nueva visión del Estado descentralizado y con capacidad de representación de los intereses locales. En cuarto término, se requiere estimular la gestación de partidos eficientes, es decir, con capacidad de gobernar, lo cual implica que éstos tengan los recursos técnico-científicos necesarios para diseñar los proyectos políticos y económicos que exige el continente en esta etapa de transición. Es decir, todo lo contrario al pragmatismo extremo que hace estragos en toda América Latina. Finalmente, frente a la corrupción rampante es necesario construir o reconstruir partidos e impulsar liderazgos políticos alimentados con una verdadera vocación de servicio público.

Apoyándonos con ajustes en las ideas de Martín Tanaka²¹², encontramos en América Latina una diversidad de situaciones, que se podrían agrupar según el "grado" de crisis:

Situación I un conjunto de países muestra una crisis aguda, tanto de los partidos como del sistema de partidos. En esta situación extrema se observan, sin embargo, dos modalidades de la crisis diferenciables.

Ia.: tenemos prácticamente un colapso del sistema de partidos y emergencia

²¹⁰ Ya se aprobó en el Congreso la Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana" y, a su turno, el gobierno dictó el decreto 2629 de 1994 "Por el cual se crea el Fondo para la Participación Ciudadana".

²¹¹ José Alvaro Moisés, "Partidos y gobernabilidad en Brasil. Obstáculos institucionales", en *Nueva Sociedad*, No. 134, Caracas, noviembre-diciembre de 1994, p. 161.

²¹² Martín Tanaka, "Apuntes para entender la crisis de los partidos políticos en América Latina", en *Argumentos. Boletín de coyuntura política y económica*, Lima, IEP, Nos. 23-24, octubre de 1994.

de liderazgos extra-sistémicos (Perú) o la existencia precaria de un sistema muy fragmentado e inestable (Ecuador y Brasil).

Ib: observamos un cuadro de crisis política, marcado por un funcionamiento plebiscitario, pérdida de perfiles programáticos de los partidos, pero donde pese a todo se mantiene en lo básico la estructura del sistema de partidos históricos, con relativa capacidad de intermediación ante la sociedad (serían los casos de Argentina, Bolivia, Venezuela, Colombia y, con los matices relacionados con su largo pasado dictatorial, Paraguay).

Situación II: un segundo grupo de países muestra una crisis relativamente "atenuada" de sus partidos y sistema de partidos, donde los aspectos problemáticos están asociados a las dificultades de los sistemas de partidos históricos para representar nuevos sujetos e intereses, y la emergencia de nuevas fuerzas. En este caso, tenemos sistemas políticos más "permeables" a las novedades y relativamente fuertes (Chile y Uruguay). Un caso intermedio sería el de México, cuya crisis política todavía no adquiere contornos claros, y donde se mezclan la fortaleza política del PRI con su descomposición interna.

Aún cuando los partidos históricos y el sistema bipartidista tienen en Colombia una apariencia de solidez, en realidad los factores que inciden en la crisis partidista del continente, comienzan a hacer mella profunda en nuestro país. Además, en los últimos años se ha desarrollado en el país una legislación que si bien ha favorecido la ampliación del espectro político, a su turno ha contribuido al deterioro del sistema de partidos, al favorecer las

tendencias a la fragmentación faccional, a los liderazgos personalistas, a la infiltración de los "dineros calientes" y a la crisis parlamentaria²¹³.

Por ello, es necesario pensar simultáneamente en la ampliación y democratización del sistema político y en los requerimientos de su gobernabilidad. Cualquier desequilibrio en uno u otro sentido puede tener consecuencias negativas para el sistema democrático. Quienes colocan el acento en la democratización, pueden estar tentados a favorecer un sistema de representación difuso que impida la formación de sólidas mayorías políticas. Por otra parte, a quienes preocupa ante todo la gobernabilidad pueden verse inducidos a favorecer sistemas muy eficaces para la toma de decisiones, así se sacrifique en el camino a las instituciones y los canales de participación democrática. Creemos que la primera tendencia predominó en Colombia a partir de 1991, mientras que la segunda es ejemplificada por el discurso del presidente Alberto Fujimori, quien buscó justificar el autogolpe de 1992 ante la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para implementar políticas. Cómo hallar un punto de

²¹³ Conceptualmente vamos a diferenciar la fragmentación de la pulverización partidistas. La primera se refiere a la emergencia de múltiples tendencias organizadas, muchas veces inscritas ante el Consejo Nacional Electoral, es decir, con personería jurídica propia, pero que se reclaman de un mismo tronco político: por ejemplo, el Partido liberal. La segunda se refiere más al fenómeno de la dispersión de las listas electorales y a la subsiguiente autonomía de los parlamentarios electos con respecto a sus respectivos partidos. Un partido puede verse afectado por uno de los dos, o por ambos en forma simultánea.

equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad es hoy uno de los ejes centrales del debate político, ante todo en la literatura sobre la transición y la consolidación democráticas²¹⁴.

FRAGMENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

Una de las preocupaciones centrales de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 fue la de fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas. Para ello, y en cuanto hace al tema de los partidos y el sistema de partidos, se impuso una política tendiente a aumentar la "representatividad" de este sistema no a través de un fortalecimiento de la capacidad de los partidos en su función de mediación e intermediación, sino a través de una multiplicación de los partidos y movimientos políticos. Tanto las normas constitucionales como las legales²¹⁵ tendieron a una extrema laxitud, cuyos efectos han sido tanto positivos como negativos.

El origen histórico de esta tendencia al fortalecimiento de la representación partidista por la vía de la multiplicación de actores políticos, se explica por las modalidades del proceso de democratización que asume Colombia en 1991: a horcajadas entre el proceso de transición del Cono Sur,

con su acento en la recuperación democrática, y el proceso de transición de Centroamérica, más preocupado por la incorporación de fuerzas insurgentes (El Salvador, Guatemala) o contrarrevolucionarias (Nicaragua), nuestros constituyentes colocaron el acento en la superación del bipartidismo y la ampliación del espectro político como la vía más promisoría para alcanzar la democratización deseada. No se trata de ninguna manera de cuestionar la importancia de superar el bipartidismo estrecho, aquejado de una grave crisis de representación e incorporar a los grupos insurgentes al sistema democrático. Lo grave fue que el diseño institucional no abocó otros dos problemas centrales: ¿cómo evitar una continuada y preocupante fragmentación de los partidos? y ¿cómo impedir una multiplicación anárquica del sistema de partidos?

Dos caminos se tomaron para lograr mejorar la representatividad del sistema de partidos. En primer término, mediante una política de "acciones positivas" tendientes a garantizar una representación parlamentaria para las minorías étnicas y para los grupos insurgentes en tránsito hacia la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas de favorabilidad política para los grupos guerrilleros que hicieran dejación de sus armas. En segundo término, mediante una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con las Constitución de 1991,

²¹⁴ Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

²¹⁵ Cf. el Capítulo 2 de la Constitución, "De los partidos y de los movimientos políticos" (artículos 107 a 111). En relación a la normas legales, ante todo la Ley 130 de 1994 'Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones'.

son actores con capacidad política los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que se conformen en forma coyuntural para actuar en el plano político.

Para facilitar el acceso de este conglomerado de actores, se dictaron normas tanto constitucionales como legales de una flexibilidad extrema, tales como requisitos mínimos para la concesión de personerías jurídicas, la institucionalización de hecho de la "doble militancia" partidista²¹⁶ y la libertad sin limitaciones para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para conceder ¡vales para la presentación de listas y candidatos. Medidas que, si bien buscaban responder ¡ la grave crisis de representación del sistema de los partidos, en la práctica ahondaron procesos de deterioro ya visibles desde hacía muchos años. Ante todo, la fragmentación y pulverización anárquicas de la representación partidista.

Una de las expresiones de esta situación se encuentra en la deformación que viene surgiendo del sistema electoral. En efecto, a pesar de contar en Colombia con un sistema fundado en la representación proporcional por listas, en la práctica se está introduciendo de contrabando el sistema mayoritario uninominal

anglosajón, sin ninguna de sus virtudes y con todas las desventajas de un modelo electoral totalmente desestructurado. En las últimas elecciones para Senado, para colocar sólo un ejemplo, únicamente cuatro listas obtuvieron dos cupos y en el resto de las innumerables listas sólo unas cuantas eligieron a la cabeza de lista por cuociente. De hecho, la inmensa mayoría de los actuales senadores fueron elegidos por residuo.

Las consecuencias de este hecho son muy perniciosas. Por un lado, en la práctica, el senador electo no depende para su elección de un partido o un movimiento político, sino de su propio esfuerzo para conseguir recursos y proyectar su imagen; con lo cual se desvertebra la ya precaria disciplina partidista. Por otra parte, la ausencia de finanzas concentradas en las tesorerías centrales de los partidos facilita la presencia masiva de dineros provenientes del narcotráfico en las campañas electorales. Finalmente, la atomización de la representación anula la posibilidad de constituir tanto partidos de gobierno como de oposición, y también desvertebra las posibilidades de una mínima disciplina en el voto en el parlamento.

Estas desventajas no son compensadas con los elementos positivos que tiene la elección uninominal anglosajona fundada en circunscripciones pequeñas, las cuales favorecen una comunicación fluida entre el elegido y sus electores y por tanto, inducen una cierta responsabilidad política. ¿Cómo alcanzar esta comunicación y esta responsabilidad cuando las circunscripciones son de orden nacional para el Senado y de orden departamental para la Cámara? Pero,

²¹⁶ Actualmente existen 33 partidos o movimientos políticos provistos de personería jurídica, de los cuales una inmensa mayoría son simples fracciones liberales o conservadoras, las cuales copan no sólo los escasos espacios de televisión que concede el Estado, sino los limitados recursos de financiación de origen gubernamental.

además, ¿cómo garantizar una mínima disciplina partidista cuando el congresista electo ha logrado su escaño como resultado de un esfuerzo individual?

Frente a este proceso de deterioro que día a día se toma más agudo, se presentan en el país dos posturas extremas: los partidarios de mantener y fortalecer el sistema bipartidista como el sistema "natural" e histórico en el país, y los partidarios de propender, por el contrario, por un sistema multipartidista. En la Comisión predominó este segundo punto de vista que, sin embargo, dejaba abierto un nuevo debate: ¿qué tipo de multipartidismo? Para los miembros de la Comisión era deseable intervenir mediante la legislación electoral y las normas sobre partidos, a fin de evitar, por una parte, una excesiva fragmentación partidaria (Brasil) y por otra, un multipartidismo desenfrenado (Ecuador). En otras palabras, la alternativa frente al agotamiento del modelo de representación bipartidista así como frente a los riesgos de una atomización del sistema de partidos, era propender por un nuevo modelo que podríamos calificar siguiendo a Giovanni Sartori como un pluripartidismo moderado²¹⁷. Cuatro o cinco partidos de ámbito nacional, mejor estructurados y, como veremos más adelante, con formas participativas más democráticas en su seno, sintetizan bien las exigencias de ampliar la representación política manteniendo condiciones favorables para la gobernabilidad.

²¹⁷ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1976, p. 163.

Para enfrentar los desafíos, la Comisión propuso una serie de reformas políticas, algunas de las cuales se enumeran a continuación: a) prohibir en todo caso la doble militancia; b) limitar el número de listas que pueden presentar los diferentes partidos o movimientos políticos para cuerpos colegiados; c) estimular la conformación de partidos o movimientos políticos fuertes mediante estímulos positivos: financiación, acceso a los medios de comunicación estatales, y otras medidas del mismo tenor²¹⁸.

DEMOCRATIZACIÓN INTERNA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Entre las innumerables incongruencias que contiene la Constitución de 1991, una de las más protuberantes y graves, se refiere precisamente al tema de los partidos políticos. Mientras que el artículo 108, por presión del recientemente desaparecido dirigente conservador y exconstituyente Álvaro Gómez Hurtado, es categórico al afirmar que la Ley no podrá intervenir en la reglamentación interna de los partidos, el artículo 152 exige que el Congreso expida una ley de carácter reglamentario tendiente a organizar internamente a los partidos. Por ello, no es de extrañar el galimatías y los innumerables malabarismos intelectuales que debió realizar la Corte Constitucional para conciliar lo irreconciliable en la sentencia que declaró exequible el Estatuto Básico de los Partidos y Movimiento Políticos

²¹⁸ Una buena síntesis de las recomendaciones finales de la Comisión se encuentra en el artículo de David Roll, "La reforma -fobia, plusvalía del miedo y del desencanto", en *Revista Javeriana*, Bogotá, Vol. 125, No. 617, pp. 142-58.

(ley 130 de 1994)²¹⁹. La Corte se vio enfrentada a dos artículos que dicen exactamente lo contrario. Mientras el artículo 108 dice textualmente que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos (...)", el artículo 152 afirma que "mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales (...)".

La prohibición contenida en el artículo 108, no sólo contrasta con la exigencia constitucional de una estructura democrática para el resto de las organizaciones (gremios, sindicatos y movimientos sociales), sino con el espíritu de una democracia más participativa que constituye el eje del nuevo orden político²²⁰. Los avances democráticos que promueve la Carta de 1991, contrastan con unos partidos tradicionales que persisten como "enclaves autoritarios", que sólo se representan a sí mismos o a los escasos intereses sectoriales e individuales que articulan por distintas vías, una de las cuales es el clientelismo rampante. También contrastan con los nuevos

movimientos políticos que no han escapado a los viejos vicios de la política nacional, como el caudillismo y el faccionalismo.

Una legislación sobre partidos políticos debe tomar en cuenta nuestra tradición política. En Colombia los partidos tradicionales se acercaron más al modelo de partidos electorales norteamericanos, que a los viejos partidos de masas europeos escindidos por hondas diferencias ideológicas, sociales, religiosas o regionales. En este sentido, es pretencioso creer que mediante una simple normatividad jurídica es posible construir partidos de masas, altamente disciplinados y con modalidades muy fuertes de adhesión e inscripción partidistas. No obstante, la Comisión consideró posible actuar sobre ciertas dinámicas políticas que ahondaban el desapego ciudadano hacia los partidos, en particular el contraste entre la estructura verticalista de éstos y los nuevos canales y modalidades de participación ciudadana.

En efecto, para enfrentar este creciente divorcio entre lo político y lo social, se consideraron dos recursos: por una parte, impulsar una reforma constitucional que faculte a la ley para incidir en la democratización interna de los partidos, mediante una Ley Estatutaria apropiada; y, en segundo término, impulsar una ley estatutaria propia sobre el derecho de oposición, mediante la cual no sólo se fortalezca la capacidad de fiscalización de la gestión pública, sino que además se puedan vigorizar las identidades partidarias mediante un esquema de gobierno y oposición.

²¹⁹ Cf. Sentencia No. 089 de 1994.

²²⁰ Por ejemplo, en el artículo 103 del Capítulo 1 ('De las formas de participación democrática'), se lee: "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca".

EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

En Colombia no existe una verdadera tradición de ejercicio de una oposición democrática. No sólo por razones históricas complejas, cuyo análisis escapa a este breve artículo, sino también como consecuencia del Frente Nacional y de su período posterior de convivencia burocrática. Esto generó, por una parte, "partidos-Estado" o, mejor aún, "partidos-Leviatán", que sólo sobreviven atados a la burocracia y a la intermediación de sus recursos y, por otro lado, una insurgencia armada crónica que copó prácticamente el espacio de la oposición de izquierda. Las consecuencias han sido muy negativas: van desde el genocidio perpetrado contra la Unión Patriótica hasta la ausencia de una fiscalización rigurosa a la gestión estatal, con todas sus secuelas de corrupción generalizada o de ausencia de responsabilidad política por parte de los agentes estatales. En Colombia es ya habitual que nadie responda por nada, lo cual se halla en abierta contravía con una de las bases esenciales de la democracia como es la responsabilidad del gobernante frente al elector. En su reciente artículo Schmitter y Karl definen a la democracia política moderna como "un sistema de gobierno en el cual los gobernantes deben ser responsables por sus acciones en la esfera de lo público ante los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos"²²¹.

²²¹ Philippe Schmitter y Teny Lynn Karl, "What Democracy is ... and is not", en Larry Diamond y Marc Plattner, *The Global Resurgence of Democracy* Baltimore &

Pero, ¿es realmente indispensable la existencia de una oposición? ¿es importante estimularla, aún en las difíciles condiciones de: país? Estas preguntas no son ociosas: muchos autores contemporáneos, ante todo Arendt Lijphart, vienen sosteniendo que es preferible impulsar gobiernos de coalición tanto en sociedades fragmentadas como en comunidades políticas con sistemas democráticos no consolidados o amenazados de inestabilidad²²². Sin cerrar las puertas para la conformación eventual de gobiernos de unidad nacional la Comisión consideró, sin embargo, importante la presencia de una verdadera oposición democrática para revitalizar la democracia colombiana. Ya durante la campana electoral de 1982, Alfonso López Michelsen había enarbolado como una de sus principales banderas la derogatoria del parágrafo del artículo 120 de la anterior Constitución, que de hecho prolongó el Frente Nacional hasta 1986. Al respecto decía en una de sus intervenciones televisadas:

Yo creo que es necesario derogar el artículo 120 de la Constitución Nacional que fue, en el fondo, una prórroga clandestina del Frente Nacional (...). La verdadera democracia es el debate, es la existencia de una

London: The Johns Hopkins University Press, 1993.

²²² Arendt Lijphart, *Democracias en las sociedades plurales. Investigación comparativa*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. En este libro, inicialmente publicado en 1977, Lijphart defendió la consociational democracy, como el modelo más adecuado y estable para sociedades plurales. Más adelante ha defendido con ahínco los gobiernos por consenso en democracias conflictivas.

alternativa que se llama oposición, frente al gobierno que está ejecutando el programa que ofreció al electorado. Lo demás es nunca ganar, nunca perder y registrar la aparición de alternativas distintas, en la selva, como son los alzados en armas. Si alguna solución es necesaria imponer en la búsqueda de la paz (...) me parece que reside, como lo afirmaba yo en 1958, en regresar a la democracia civilizada, a que haya perdedores y ganadores en materia ideológica y programática, no ganadores y perdedores en materia burocrática....²²³

En términos generales, no es común encontrar leyes específicas para regular el ejercicio de la oposición en los sistemas democráticos actuales. Sin embargo, en algunos países europeos que sufrieron fuertes experiencias autoritarias, sí existe una legislación especial al respecto, o al menos, elaborados estatutos de los partidos²²⁴. La Comisión consideró que dada la experiencia colombiana era indispensable contar con una legislación sobre partidos y, en particular, sobre el derecho de ejercicio de la oposición que, sin caer en un reglamentarismo excesivo (como es el caso alemán), definiera un marco legal mínimo.

²²³ Citado por Jesús Pérez González-Rubio, Gobierno y oposición. *Elementos para una reforma del Estado*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1987, p. 19.

²²⁴ Cf. Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1986. En particular véase la Ley 59 de 1977 de Portugal o "Estatuto del derecho de oposición" y la Ley sobre Partidos Políticos del 15 de febrero de 1984 de la antigua República Federal Alemana.

Pero, ¿cuáles son las ventajas de un esquema gobierno-oposición? Primero, permite la canalización de los desacuerdos por la vía institucional; segundo, sirve para estrechar los vínculos entre los electores y los elegidos; tercero, aumenta la fiscalización, lo cual puede redundar en una reducción de la corrupción y de la ineficacia de la gestión pública; cuarto, es un instrumento para fortalecer a los partidos y a la oposición; y, finalmente, el gobierno se ve obligado a centrar su gestión en su programa y no en el resultado de simples pactos burocráticos²²⁵. Para tales efectos, la Comisión propuso dictar un Estatuto de la Oposición con objeto no sólo de proporcionar prerrogativas especiales para su ejercicio (derecho de acceso a los medios de comunicación, información, réplica, consulta, fiscalización y otros), sino para brindarle garantías más serias, por ejemplo, mediante la creación de una Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición y las Minorías Políticas, el fortalecimiento de la carrera administrativa y la autonomía real de los órganos de fiscalización (Controlaría y Procuraduría), cuyas cabezas no deberían pertenecer al partido o partidos de gobierno.

LA REFORMA DEL CONGRESO

Como señala José Álvaro Moisés, uno de los rasgos del sistema presidencialista, a diferencia del parlamentario, es su extrema rigidez para enfrentar las crisis políticas.

²²⁵ Cf. el número especial del *Journal of International Affairs* (V. 40, No. 2, invierno-primavera de 1987, Columbia University), intitulado "Opposition and Political Change".

Como el presidente es, al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno y tiene como característica ser prácticamente inamovible hasta el fin de su mandato, cualquier crisis política puede convertirse en una crisis de Estado. Además de esto, como su poder depende del apoyo legislativo, puede tener que enfrentar crisis provenientes de una parálisis en las decisiones, para la cual el sistema presenta pocas soluciones de orden institucional. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se convierte, consecuentemente, en el punto crítico de este sistema político²²⁶.

En el marco del debate en América Latina en tomo a las tareas de la transición y a la necesidad de construir y consolidar regímenes democráticos viables y duraderos, se han diferenciado los partidarios del parlamentarismo (Juan Linz, Arturo Valenzuela, Alfred Stepan, Bolívar Lamounier y Arendt Lijphart)²²⁷ de quienes consideran inviable este sistema para nuestro continente y prefieren hablar más bien de un presidencialismo atenuado. Probablemente el país en el cual se estuvo más cerca de instaurar, en años recientes, un sistema parlamentario fue Brasil dado que en el plebiscito constitucional de 1993 los electores pudieron escoger entre presidencialismo, parlamentarismo o monarquía. Este debate ha sido

también ferviente en Chile, país en el cual se ha buscado desentrañar las raíces de la ruptura política de 1973 y donde muchos analistas han colocado el acento en las deficiencias del régimen presidencialista para abocar con éxito las crisis institucionales²²⁸.

En Colombia, aunque el debate no ha tenido mayor trascendencia, tanto en la Asamblea Nacional Constituyente como en la reciente Comisión de Ajuste Institucional creada por las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara, se ha planteado la necesidad de transitar hacia formas semipresidenciales o, si se quiere, semiparlamentarias con objeto de recuperar el dinamismo y la significación del Congreso. En 1991 se impusieron los partidarios de un presidencialismo atenuado, mediante una disminución de las prerrogativas presidenciales y un fortalecimiento simultáneo del Congreso. Sin embargo, el debate sigue latente en el país y en todo caso, en las agendas de reforma institucional que recorren el continente ocupa un lugar destacado la transformación requerida por los cuerpos colegiados.

Aún cuando en el país buena parte de las dificultades en el funcionamiento del Congreso provienen de la crisis que sufren los partidos políticos, manifestada en hechos tales como la fragmentación en múltiples tendencias o la autonomía total de los parlamentarios frente a sus partidos, la Comisión consideró posible introducir cambios en las modalidades de acción parlamentaria que coadyuvaran a reordenar positivamente la actividad del Congreso. En este sentido, no acogió la

²²⁶ José Alvaro Moisés, op. cit.; p. 161.

²²⁷ Cf. Juan Linz y Arturo Valenzuela, "Presidencialismo, semipresidencialismo, y parlamentarismo" *Estudios Públicos*, No. 36, Santiago de Chile, primavera de 1989.

²²⁸ Pilar Domingo, op. cit., pp. 117-132.

propuesta presentada por el presidente Ernesto Samper de impulsar el tránsito de un sistema bicameral hacia un sistema unicameral, por estimarla inconveniente.

La Comisión pudo constatar, a lo largo de sus deliberaciones, que a pesar de los significativos avances alcanzados tanto en la Constitución de 1991 como en la Ley 5 de 1992²²⁹ en tomo a la modernización del Congreso, todavía subsisten enormes insuficiencias en su funcionamiento, lo cual afecta no sólo la eficacia de su trabajo, sino su imagen ante la opinión pública.

Con objeto de abocar la cuestión de la ausencia de disciplina parlamentaria, la Comisión consideró que el Congreso no puede continuar siendo la simple sumatoria de sus miembros individuales, sino la expresión de los partidos o movimientos políticos que tienen presencia en sus dos Cámaras. Para ello, consideró indispensable la creación de bancas parlamentarias reconocidas legalmente, tanto por parte de los partidos que apoyan a gobierno de turno como de los que se oponen a él, con objeto de organizar la labor parlamentaria alrededor de identidades partidistas coherentes, que muestren, en el Congreso y fuera de éste, actitudes sólidas y reconocibles frente a los problemas materia de debate.

¿Cómo funcionarían las bancadas parlamentarias? En España y en México, países en los cuales estos grupos están reconocidos en la ley, los parlamentarios se agrupan de acuerdo con su filiación partidista o por su afinidades ideológicas en bancadas

dirigida; por un vocero, las cuales se registran ante la mesas directivas de las cámaras. El número mínimo para conformar una bancada varía de país a país, siendo en España de quince diputados a las Cortes. Los voceros de las distintas bancadas conforman en ese país una junta de portavoces cuya función es central para ordenar las actividades parlamentarias: fijan de acuerdo con las mesas directivas el orden de día de las sesiones, organizan los debates designan los voceros de cada bancada para los distintos debates parlamentarios (en plenaria o en comisiones), determinan el tiempo permitido para el uso de la palabra, etc.

Mediante este sistema se pueden lograr algunos resultados importantes: por una parte, contribuir a la cohesión de los partidos en el seno del Congreso; por otra, generar una mayor disciplina en la actividad legislativa y, finalmente, fortalecer la identidad de los partidos o de las coaliciones políticas. El simple hecho de que un partido o una coalición no pueda inscribir para el uso de la palabra a diez o veinte oradores sino a un vocero o un número limitado de voceros por debate, obliga a los partidos a realizar discusiones y consensos internos.

Además, en el marco de un eventual esquema de gobierno y oposición, el papel de las bancadas podría llegar a ser esencial al menos en un aspecto: las garantías y derechos políticos de la oposición no podría ser pisoteados, como ocurre actualmente, ya que las mesas directivas de las dos cámaras no podrían tomar decisiones sobre la agenda legislativa sin contar con la opinión de las bancadas de la oposición.

²²⁹ Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

Otro grave problema que consideró la Comisión tiene relación con la calidad de la leyes que debate y aprueba el Congreso. En general, los medios de comunicación tienden a juzgar la labor parlamentaria por el número de leyes aprobadas, sin entrar a considerar la calidad y la coherencia de tales normas. Con el fin de rescatar la adhesión ciudadana al sistema legal, es preciso mejorar sustancialmente lo referente a la calidad de la labor legislativa, pues el país está abrumado de normas jurídicas incoherentes, dispersas e 'improvisadas. Existe en el país la sensación de un alud jurídico sin pies ni cabeza, de un desbordamiento normativo a su vez masivo e inoficioso²³⁰. Por ello, la Comisión presentó ante la opinión pública una serie de recomendaciones tendientes a mejorar sustancialmente la tramitación de las leyes, la calidad de los debates parlamentarios y la asesoría profesional a sus miembros.

La Comisión consideró indispensable ^{disi}par el sentimiento público, muchas veces justificado, de una gestión administrativa en e, Congreso desordenada y en ocasiones poco pulcra. Además, la ausencia de una clara diferenciación de las funciones legislativas y administrativas, crea cargas innecesarias a las mesas directivas del Congreso afectando su labor esencial. Por ello, la Comisión estimó indispensable recomendar la creación de una unidad administrativa común para ambas cámaras y formada con criterios gerenciales.

²³⁰un país que está produciendo anualmente un alud de 9.000 normas generales, no puede ser tierra fértil en donde florezca la seguridad jurídica", subraya Juan Camilo Restrepo, en su columna en *El Tiempo*, 12 de noviembre de 1995.

Recientemente el senador Germán Vargas Lleras recogió una propuesta de la Comisión y presentó ante el Senado un proyecto de ley para regular el *lobby o* cabildeo en el seno del Congreso. Uno de los problemas más agudos del país en la órbita política nace de la presión indebida a los partidos o a los congresistas por parte de grandes corporaciones financieras o emporios industriales, mediante el financiamiento de las campanas electorales sin topes ni controles. Por ello, es necesario regular estas formas indebidas de presión buscando una mayor transparencia en las relaciones entre la rama legislativa y los grupos económicos. Para tal efecto, además de serias limitaciones a las contribuciones de la empresa privada, contenidas en un proyecto de ley sobre financiamiento de los partidos y las campanas electorales, el grupo de presión que desee influir sobre el Congreso debe registrarse ante las mesas directivas, expresar el propósito de sus gestiones, los destinatarios de sus actividades y sus medios de acción, así como el monto total de los recursos que utilizará.

Por último, la Comisión recomendó la transmisión por los medios electrónicos de los principales debates tanto de la Cámara como del Senado, lo cual ya se implementó con gran éxito: por un lado, ante el número limitado de intervenciones posibles, los partidos se ven obligados a escoger sus voceros y éstos se ven a su turno constreñidos a preparar con mayor cuidado que en el pasado sus intervenciones. Por otra parte, se aproxima el parlamento al país, el cual puede valorar mejor la importancia y significación de este órgano esencial para la democracia.

FINANCIAMIENTO

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami a mediados de diciembre de 1994, los líderes regionales declararon la lucha contra la corrupción como una de las metas de esta década. Poco después, el Consejo Permanente de la OEA aprobó una propuesta venezolana para fortalecer los mecanismos hemisféricos de cooperación judicial en la lucha contra la corrupción. Esta resolución define las prácticas corruptas como crímenes y manifiesta que los países de la región les negarán asilo territorial o diplomático a las personas acusadas o declaradas culpables por crímenes de corrupción²³¹. Uno de los principales gérmenes de corrupción en las democracias actuales son los partidos, debido a las enormes sumas de dinero que manejan sin mayores controles. Por ello, los cambios que se están impulsando en el sistema partidista en muchos países del mundo, pasa necesariamente por un control riguroso de las fuentes de financiamiento.

Sin diques de contención, la financiación por parte de los sectores empresariales a los partidos políticos tiende a ser, por lo general, una relación problemática y con secuelas negativas para la vida partidaria y la marcha del Estado. Pero, además de la "hipoteca" de la autonomía de la representación política por esta vía, se añaden los "dineros calientes", que están afectando la credibilidad de los procesos políticos en países como México, Colombia o Venezuela. Además de estos graves problemas, el

financiamiento de los partidos y de las campañas electorales también tiene íntima relación con otro principio básico de la democracia: la igualdad de oportunidades entre todas las fuerzas políticas.

Este tema tiene, pues, dos dimensiones fundamentales: la primera, ¿cómo lograr un control de los recursos de los partidos para evitar fenómenos tales como la corrupción o la pérdida de autonomía que menoscaban la legitimidad de las organizaciones partidistas?; y la segunda, ¿cómo superar los problemas ligados a la desigualdad de oportunidades que genera la financiación privada de los partidos y cómo evitar que las medidas estatales tendientes a compensar esas desigualdades no originen problemas aún más graves, tales como renovados fenómenos de corrupción?²³².

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 le dio vida a la figura del Veedor del Tesoro por sólo tres años, y dadas las graves deficiencias del Consejo Nacional Electoral, hoy no existen en el país verdaderos agentes de control sobre los recursos de los partidos. Pero además, otros factores están incidiendo en este descontrol total que se vive en el sensible plano del financiamiento. La fragmentación y pulverización extrema de los partidos, la multiplicación anárquica de listas y nombres para todos los cargos de elección popular, la duración de las campañas electorales y sus costos, han facilitado tanto la irrup-

²³¹ John Maisto, "La corrupción: enfermedad de todas las naciones", en *El Universal*, 29 de mayo de 1995

²³² Ángel Álvarez, "Competencia política, igualdad de oportunidades y financiación de los partidos", en *Varios Autores, Reforma de los partidos políticos. Financiamiento y democracia*, Caracas: Fundación Konrad Adenauer - COPRE, 1995.

ción de "dineros calientes" en las campañas electorales, como los hondos desequilibrios financieros en beneficio de ciertos partidos y candidatos y en detrimento de otros.

Para enfrentar estos problemas la Comisión consideró necesario disminuir la duración de las campañas electorales a un máximo de tres meses, limitar el monto de los gastos permitidos, financiar totalmente las campañas presidenciales y parcialmente el resto, e introducir mecanismos de control más rigurosos sobre el monto y el origen del financiamiento privado. Este sólo podrá provenir de personas naturales para las campañas y de personas tanto naturales como jurídicas para los partidos, pero con una prohibición total a la contribución económica de los medios de comunicación y de empresas que tengan contratos con el Estado. Finalmente, insistir en que el financiamiento tanto estatal como privado sólo puede ser captado por las tesorerías de los partidos y no por los candidatos individuales. Desafortunadamente otras transformaciones indispensables, tales como elevar al rango de magistrados y no de representantes de los partidos a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y la recuperación de la figura del Veedor del Tesoro para evitar la desviación de recursos estatales hacia las campañas, no fueron recogidas por la Comisión.

Otro debate álgido en el tema de la financiación de las campañas y de los partidos es el problema de la igualdad de oportunidades. ¿Con base en qué criterios distribuir los recursos estatales? ¿Cómo un mecanismo de apoyo y reconocimiento de la

representación de cada partido o como una herramienta para estimular a los partidos minoritarios? Si se financia a los partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos, se favorece a los partidos mayoritarios. Pero, si se entrega recursos a los partidos por igual se castiga a los partidos que cuentan con mayor respaldo electoral. La Comisión recomendó entonces un sistema mixto y salomónico, para responder a ambas exigencias: que un porcentaje de los recursos se distribuya por el número de votos y otro porcentaje, mucho menor, por partes iguales.

REFORMAS ELECTORALES

Una de las mayores expresiones de la crisis organizativa de los partidos es, sin duda, la utilización masiva de la llamada "operación avispa" que, de patrimonio del partido liberal, se ha extendido a todos los grupos sin distinción, incluyendo a las minorías étnicas y a los movimientos cristianos. Ante la incapacidad manifiesta de todas las organizaciones políticas para presentar un número limitado de listas o de candidatos con fuerte respaldo político y clara definición programática, la respuesta ha sido la indiscriminada concesión de avales electorales. Lo cual ha ahondado la personalización extrema de la vida política, el caudillismo paternalista y tendencias crecientes hacia la representación estrechamente corporativa o étnico-religiosa.

Para enfrentar este problema, la Comisión consideró indispensable que quienes sean candidatizados por los partidos o movimientos políticos cuenten con un serio respaldo de éstos, se comprometan con un programa discutido en forma amplia y sean

designados mediante mecanismos participativos. Para ello, es necesario limitar el número de listas que pueden presentar para los cuerpos colegiados, y en los casos en que se trate de la elección de una sola persona (alcaldes, gobernadores o presidente) exigir que cada partido o movimiento político escoja sólo un candidato por mayoría o consenso. En otras palabras, se trata de estimular que las listas o personas representen claramente a un partido o a un movimiento político, que actúen provistos de un compromiso programático claro y que, por tanto, puedan responder ante los electores por su gestión pública.

ACCIONES POSITIVAS

El debate actual en los Estados Unidos en tomo a las llamadas *affirmative actions* ha popularizado este tema a nivel internacional. La arremetida del gobernador del estado de California Pete Wilson contra las normas que favorecen a las minorías étnicas, y la guerra por parte del Partido Republicano contra todo tipo de normas en favor de sectores sociales desfavorecidos, han colocado sobre el tapete tanto las ventajas como las desventajas de esta política.

Una buena definición de la acción positiva se encuentra en el artículo 4 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminado a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente

Convención, pero de ningún modo entrará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato.

La idea que envuelve a las acciones positivas es que se deben tomar medidas para reducir el desfase tangible entre las normas que eliminan la discriminación en los textos legales y su persistencia en la vida cotidiana. De hecho, la experiencia enseña que la eliminación de la primera no conduce automáticamente a terminar con la segunda, pues la simple prohibición legal no conduce necesariamente a una igualdad de hecho. Factores culturales tales como el racismo o el sexismo, pueden prolongar situaciones de exclusión. Por ello, la toma de medidas temporales tendientes a corregir desigualdades de hecho es lo que se denomina propiamente acciones positivas.

El avance de las acciones positivas en favor de la mujer en varios países latinoamericanos es sorprendente. En Paraguay por ejemplo, el gobernante Partido Colorado incorporó en sus estatutos la obligación de incluir al menos un 20% de mujeres en sus cuerpos directivos; el Movimiento "Asunción para Todos" que ganó las elecciones en la ciudad capital aprobó un 40% y el Partido Encuentro Nacional un 30% como mínimo²³³. A su turno en Argentina la denominada "Ley de Cupos" o "Malharro de Torres", de acuerdo con el apellido de la diputada radical que presentó el proyecto de ley, rige desde 1991 y

²³³ Clyde Soto, "Paraguay. Cuotas: una demanda compartida", en *Fempres*, 1995.

obliga a todos los partidos a colocar un mínimo de 30% de mujeres en cargos directivos de significación o en las listas electorales²³⁴.

La Comisión pudo constatar que el nivel de presencia de la mujer en cargos electivos es muy bajo. En el Senado, la participación entre 1978 y 1990 se dio sólo a nivel de suplentes. En 1990 pasaron a ser el 1.5% de senadores principales y el 4.4% de suplentes. A partir de la Constitución de 1991, con la eliminación de las suplencias, fueron elegidas ocho senadoras de 102, es decir, el 7.8%, y en 1994 siete senadoras que representan el 6.8%. En la Cámara de Representantes fueron electas en 1991 once representantes entre 165 (6.8%) y en 1994 un total de 19. Desde 1988 en promedio un 5.7% de los alcaldes populares y un 3.7% de los gobernadores electos son mujeres²³⁵.

Ante esta evidente discriminación de hecho, que contrasta con los avances alcanzados en otros países del continente, la Comisión aprobó por unanimidad una propuesta de la senadora Piedad Córdoba tendiente a exigir que, al menos un 30% de los cargos directivos de los partidos o movimientos políticos, así como una proporción similar en las listas para corporaciones públicas, sean ocupados por mujeres. De lo contrario, no podrán inscribirse ante, el Consejo Nacional Electoral.

CONCLUSIONES

Podemos concluir este breve artículo subrayando que las innovaciones políticas que propone la Comisión de Reforma de los Partidos, se inscriben en el marco y en el espíritu de la Constitución de 1991, y que de ninguna manera fueron concebidas como una especie de caballo de Troya, introducido en forma clandestina a los pasillos del Congreso para destruir esa Carta.

También creemos que la reforma política responde a una necesidad histórica inaplazable ante el grave deterioro de nuestros partidos políticos, lo cual afecta tanto su capacidad de representación como la gobernabilidad democrática. En este sentido, la reforma hace parte del largo camino que nos hace falta aún recorrer para consolidar la nueva democracia que, en medio de las tempestades que agitan al país, todos anhelamos para un futuro próximo.

²³⁴ Ana María Amado, "Argentina. Se duplican las parlamentarias", en *Fempres*, 1995.

²³⁵ Cf. La intervención de la senadora María Isabel Cruz, en el Seminario-Taller "Ciudadanía y mujer", Medellín, 19 de mayo de 1995.

DERECHOS HUMANOS, FUERO MILITAR Y CORTE CONSTITUCIONAL

PARMENIO CUELLAR Y
HERNANDO VALENCIA VILLA

El orden público, como responsabilidad fundamental del Estado de asegurarle a la ciudadanía un ambiente favorable para el ejercicio de sus libertades, sigue en deterioro. Dentro de tal perspectiva se entrecruzan derechos fundamentales, fueros particulares y facultades excepcionales que colisionan entre sí y muestran, en la intensidad misma de la crisis del país, la precariedad de los instrumentos para resolverla. Derechos humanos, fuero militar y controles constitucionales son tres dimensiones bastante expresivas de la difícil situación actual. Para recoger opiniones sobre ello **ANÁLISIS POLÍTICO** *ha invitado al senador de la República Parmenio Cuellar y a Hernando Valencia Villa, ex procurador delegado para los derechos humanos y profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.*

ANÁLISIS POLÍTICO: Su intempestiva salida del país dio lugar a múltiples y contradictorias versiones no sólo sobre las razones para ello, sino también sobre el conjunto de su gestión al frente de la Procuraduría delegada para los Derechos Humanos. ¿Qué nos puede decir sobre esto?

HERNANDO VALENCIA VILLA: Mi salida del país se debió a las presiones y a los riesgos resultantes tanto de la interinidad institucional prevaleciente en la Procuraduría y en

el Gobierno, cuanto de la campana de hostigamiento "legal" que, en una operación de guerra psicológica, desplegaron contra mí el ex general Velandia y su entorno. Ambas circunstancias, que surgieron a finales del semestre pasado y que se han mantenido e incluso agravado en los últimos 3 meses, al punto de configurar un clima de persecución personal y le linchamiento moral muy desagradable, y Sobre todo muy peligroso para mi familia y para mí, no me dejaron otra alternativa que el exilio. Ahora bien, ante un gesto como éste resulta inevitable que algunas personas con intereses creados hagan un balance, y un balance no solo desfavorable sino injusto y difamatorio, de mi gestión en la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, entre octubre de 1993 y agosto de 1995. Pero en lo que a mí concierne el único juicio legítimo de mi desempeño oficial es el que pueden hacer los colombianos de buena voluntad, y mis colegas de la academia y de la comunidad de los Derechos Humanos del país. En tal sentido, conviene recordar que mi cargo en la Procuraduría suponía la supervisión de mas de 800 expedientes disciplinarios contra funcionarios públicos por violación de los Derechos Humanos, en los casos más graves (los llamados crímenes de lesa humanidad: genocidios, desapariciones forzadas y torturas), además de la preparación de informes, la tramitación de quejas y la representación institucional del Ministerio Público ante la comunidad humanitaria nacional. Entre estas tareas, la más importante y la más difícil es la que corresponde al mandato constitucional en virtud del cual la Procuraduría puede y debe investigar y sancionar a los servidores estatales que por acción u omisión

violan las libertades fundamentales de los colombianos. Así se hizo en el proceso de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de Nidia Erika Bautista y en muchos otros que estuvieron a mi cuidado. Ello explica que, en el contexto de la impunidad judicial estructural que es el principal factor de reproducción de la crisis de derechos humanos en Colombia, la función disciplinaria de la Procuraduría tiene carácter estratégico pues sin ella la falta de castigo sería absoluta y la arbitrariedad oficial no conocería límites. Mi exilio demuestra no sólo que la voluntad política del Gobierno es muy débil en materia humanitaria sino también que entre nosotros existe una cultura de la impunidad ampliamente extendida, que resiente cualquier ejercicio independiente de la autoridad sancionatoria del Estado, en especial cuando se traduce en castigo para altos funcionarios, y que está dispuesta a llegar hasta el abuso del derecho para defender privilegios o eludir responsabilidades.

ANÁLISIS POLÍTICO: Cada vez aparecen nuevas evidencias de que se busca ampliar el fuero militar hasta autonomizar por completo las conductas militares de la jurisdicción ordinaria. ¿Cuál es su percepción sobre este tema?

PARMENIO CUELLAR: En Colombia estamos nadando contra la corriente. Mientras en el mundo se está aboliendo la institución del fuero militar o en el peor de los casos limitándolo a los delitos típicamente militares, en Colombia se pretende radicalizarlo aún más. Pero eso no es todo, este proceso también va en contravía de la Constitución que

pregona una redefinición del Fuero a partir de la prevalencia de los derechos fundamentales de la persona humana y las garantías al debido proceso, donde merece ser destacada la independencia e imparcialidad del juez. Imparcialidad cuestionada en el fallo de la Corte Constitucional que declaró la inexequibilidad de la participación de los militares en servicio activo en los consejos verbales de guerra.

Incluso, vamos no sólo contra la corriente internacional y la Constitución, sino que además lo hacemos frente a las exigencias de la administración de justicia Penal Militar y la realidad colombiana, que exige una revisión crítica de ésta institución, puesto que, hoy por hoy, merece muy poca credibilidad su eficiencia en la sanción de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por los uniformados.

HERNANDO VALENCIA VILLA:

La hipertrofia del fuero militar no sólo entraña una interpretación regresiva y antidemocrática de la Constitución de 1991 sino que pone en evidencia la precariedad y la ambigüedad de la política de derechos humanos del Gobierno nacional. Como lo sostuvimos hasta el cansancio los representantes de los organismos de control y vigilancia del Estado y de la sociedad civil en el seno de la Comisión Redactora del Código Penal Militar a lo largo del primer semestre de 1995, el artículo 221 constitucional establece una jurisdicción penal especial o especializada por razón de la naturaleza de los delitos sometidos a su conocimiento: los cometidos por militares y policías en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Tales son los delitos típicamente mili-

tares, es decir, los que no pueden ser cometidos más que por los miembros de la fuerza pública en ejercicio de su función constitucional propia. Todos los demás ilícitos de carácter común, incluso los de lesa humanidad,' no pueden cometerse nunca en relación con el servicio militar o policial y deben ser juzgados por los tribunales civiles u ordinarios. Esta lectura, por desgracia, a pesar de ser la única que se compadece con el espíritu garantista de nuestra ley fundamental y con las normas internacionales que obligan al Estado colombiano, no fue compartida por los representantes de la fuerza pública ante la Comisión Redactora. No conozco la versión final del proyecto de ley que la actual administración ha puesto a consideración del Congreso como resultado de los trabajos de la Comisión, pero mucho me temo que el nuevo Código Penal Militar convierte en regla lo que hasta ahora no era más que jurisprudencia, a saber, la noción absoluta y omnicompreensiva de "delito relacionado con el servicio" que está en la raíz de la impunidad de tantas violaciones de derechos humanos imputables a funcionarios públicos. Hay que señalar, en honor a la verdad, que la Comisión logró acuerdos muy significativos en temas como la separación entre jurisdicción y mando en la justicia castrense, la introducción de la parte civil y el fortalecimiento de las garantías procesales. Ojalá el Congreso respete y consolide estos avances. Pero queda pendiente, al parecer, la cuestión fundamental: qué quiere decir "delito relacionado con el servicio" en el contexto del artículo 221 constitucional, para efectos de definir los límites del fuero militar. De la sanción judicial ejemplar de las violaciones de derechos humanos

atribuibles a militares y policías depende en gran medida la solución pacífica de la crisis humanitaria nacional. Pero ella no será posible mientras los crímenes de lesa humanidad y otras atrocidades perpetradas por uniformados se consideren cometidos en relación con el servicio y caigan bajo la jurisdicción penal militar de impunidad o lenidad.

ANÁLISIS POLÍTICO: Desde la conformación de la actual Corte Constitucional ha habido polémica en torno a los controles que ésta ha impuesto a las facultades excepcionales del gobierno para controlar el orden público. Dado que los controles de la Corte han puesto freno a las limitaciones de los derechos humanos y a la invasión del fuero legislativo del Congreso, ¿qué opina usted de las reacciones en contra de esos controles?

PARMENIO CUELLAR: En primer lugar es necesario precisar que los controles a las facultades excepcionales del ejecutivo no son impuestos por la Corte Constitucional, sino por la Constitución misma. La Corte lo que ha hecho es hacer respetar los postulados constitucionales en estas materias.

En su reciente sentencia la Corte ratificó una vez más su competencia para hacer un control material y no puramente formal del decreto que declara el Estado de Conmoción Interior. Esto, que ha sido tan cuestionado, como quiera que se afirma que con dicho pronunciamiento se limita el poder presidencial, no es de ninguna manera un invento de la actual Corte Constitucional. Magistrados de la Corte Suprema de justicia, bajo el

ordenamiento constitucional anterior, sostuvieron que el control del decreto que declaraba el Estado de Sitio debía ser integral o no debía existir.

Algunos críticos del fallo han afirmado que la declaratoria de la Conmoción es un poder absolutamente discrecional del Presidente de la República. Nosotros por el contrario, consideramos que la Constitución de 1991 -de alguna manera como reacción a los abusos cometidos con el tradicional Estado de Sitio- introdujo controles a la discrecionalidad de los poderes de excepción.

De un lado, la Carta instituyó a la Corte Constitucional para verificar la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241) y queda muy mal pedirle a la Corte que no cumpla su función o peor, desconocerla cuando sus fallos no nos convienen. Además, la Constitución estableció unos requisitos de fondo a la declaratoria de Conmoción Interior, que constituyen el marco normativo del control jurisdiccional a cargo del guardián de la Constitución.

Por último, resulta ciertamente equívoco y carece de presentación alguna, que cada vez que la Corte Constitucional define efectos prácticos a la Constitución de 1991, enseguida se arme toda una polémica sobre el contenido de sus fallos e inmediatamente se presenten proyectos de actos legislativos en respuesta. Parece que estuviéramos de acuerdo con un Estado de Derecho pero solo en el papel.

HERNANDO VALENCIA VILLA:
El papel de los tribunales constitucionales en las democracias contemporáneas no ha sido nunca

pacífico o fácil. Como defensores de la norma de normas, dichas instituciones limitan la actuación de gobiernos y parlamentos, y se erigen en instancias de control y fiscalización que resultan tanto más incómodas o sospechosas cuanto que no tienen origen electoral ni son políticamente responsables ante el electorado. Por ello se los ha llamado "legisladores negativos" y se los ha acusado de ejercer un auténtico "poder constituyente de anulación" o un "gobierno de los jueces". Colombia no ha sido la excepción en el ámbito latinoamericano. Por el contrario, nuestra jurisdicción constitucional es una de las más antiguas que se conocen, junto con la venezolana y después de la norteamericana, y ha estado durante largo tiempo en el centro del debate político, sobre todo desde mediados de la década de los setenta, cuando la Corte Suprema de justicia, el tribunal constitucional de entonces, cambió su jurisprudencia y decidió pronunciarse de fondo sobre la suerte de una enmienda a la ley fundamental. Bajo la carta del 91, la Corte Constitucional aparece como uno de los órganos más poderosos del Estado y su gestión no por breve ha sido menos independiente y creativa. Así lo demuestran sus fallos sobre el estado de conmoción interior, que han metido en cintura al gobierno en más de una ocasión, y sus sentencias sobre los derechos fundamentales, que han tomado partido por la ciudadanía en la gran mayoría de los casos. Esto explica que el control constitucional, lejos de ser un arcano Problema jurídico, sea hoy uno de los temas Políticos más candentes del país y que las sentencias de la Corte enfrenten lo que bien Podría calificarse de Fronda aristocrática por catarse de una oposición conspirativa, que encuentra

amplia resonancia en los sectores privilegiados de la sociedad colombiana y que no oculta su preferencia por la antigua constitución de 1886. Frente a un debate tal, hay que recordar que la racionalidad última de la justicia constitucional no es la defensa de un código o estatuto, por encumbrado que sea, sino la reivindicación de la voluntad popular. Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores de los Estados Unidos y el inventor de la defensa judicial de la constitución, escribió en 1788 un ensayo que forma parte de los célebres papeles o artículos de El Federalista y que sigue siendo la mejor formulación del argumento democrático en esta materia: "La constitución debe ser preferida a la ley, la intención del pueblo a la intención de sus agentes. Pero ésto no supone en manera alguna la superioridad de la justicia sobre la legislatura. Supone tan sólo que el poder del pueblo es superior al de ambas y que cuando la voluntad de la legislatura, expresada en las leyes, está en oposición a la voluntad del pueblo, expresada en la constitución, los jueces deben gobernarse por la segunda y no por la primera".

**ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA
VIOLENCIA: COLOMBIA 1875-
1994**

NARCO PALACIOS, GRUPO
EDITORIAL NORMA, BOGOTÁ,
1995

Nuevamente, Marco Palacios nos presenta un panorama de la historia nacional. A finales de los años setenta había dado a luz *El café en Colombia*, una historia económica, social y política que cubría 120 años de desarrollo. Este libro, que elevó su nombre a los primeros puestos de la historiografía colombiana, iniciaba su relato con los profundos cambios de 1850 y lo extendía hasta la bien entrada segunda mitad del siglo XX, hasta 1970, fecha en la cual la organización del primer producto de la economía del país parecía llegar a su punto culminante. Era un texto monográfico, empírico, con datos extraídos de observaciones directas y con un uso amplio de fuentes primarias.

Ahora Palacios toma su mirada sobre un período semejante, pero con un énfasis diferente. Mientras que el fundamento de su primer libro era la esfera económica, la hondura de *Entre la legitimidad y la violencia* es el mundo de la política. Como en el caso anterior toma un tiempo de 120 años, pero el punto de partida no son ya las mudanzas de medio siglo sino las elecciones de 1875, la querrela electoral Parra-Núñez, que a su juicio anuncia la decadencia de la era radical y el inicio de los procesos que culminan con la Regeneración.

A diferencia del libro sobre el café, producto de una investigación de

archivo, el nuevo texto de Marco Palacios es un estudio de difusión y síntesis. Y como tal es una presentación de primer orden. Su objetivo es ofrecer los elementos de la construcción de la Colombia moderna; de la Colombia que se inserta en el orbe internacional al lado de notables cambios en su organización económica, social y política. Es la historia de un país que a lo largo de 120 años asiste a radicales transformaciones en su escenario geográfico, en los perfiles de su población y en los acentos de su cultura y de sus medios materiales de existencia. En este lapso Colombia pasó del mundo rural al mundo urbano. Su población partió de dos y medio millones de habitantes para llegar a treinta y seis millones de almas en nuestros días. Conoció, además, la fábrica, la expansión de la educación, el desarrollo de las comunicaciones terrestres y aéreas y la integración de regiones distantes y apenas conocidas. Junto a ello asistió al incremento de las acciones del Estado, al surgimiento de nuevas clases sociales y a una creciente ampliación de la participación política en los marcos formales de la democracia. En pocas palabras, el país se hizo a la "gran transformación"; entró de lleno en la civilización occidental y comenzó a experimentar la dinámica de las sociedades industriales. Esto es lo que algunos analistas de la historia nacional han llamado el *progreso*.

Palacios no se deja llevar, sin embargo, por una visión lineal e ingenua. Como lo sugiere el título de su libro, el desenvolvimiento del país ha estado asistido por una tensión permanente entre *legitimidad* y *violencia*, entre el consentimiento y la creencia en la

legalidad de las normas que rigen la convivencia social y el uso recurrente de la fuerza para la solución de los conflictos. El Estado se ha mostrado incapaz de ejercer el *imperium*, de retener en sus manos el derecho exclusivo de gobernar en nombre de la comunidad nacional. A lo largo de estos años el monopolio del poder y de la fuerza le han sido cuestionados por sectores importantes de la población. Durante el siglo XIX las guerras civiles y los alzamientos exitosos fueron frecuentes, y durante el XX los movimientos guerrilleros y los grupos armados -los paramilitares, los narcotraficantes y la delincuencia común- le han usurpado sus funciones y el dominio de regiones enteras del territorio formalmente a su cargo. En medio de estos choques, que unas veces toman la forma del terrorismo y otras de las masacres, las torturas, las desapariciones y las ejecuciones sin juicio, difícilmente podría hablarse de progreso y de mejora de las condiciones de vida de los colombianos.

Este crónico déficit de legitimidad del Estado, le sirve a Palacios para organizar su relato. En medio de la presencia de la ley y de las vías de hecho, estudia la caída de los radicales y la afirmación de Núñez y Caro; el quinquenio de Reyes y el experimento republicano; la hegemonía conservadora, la República liberal y el posterior ascenso del partido conservador. A ello añade el interregno militar de Rojas Pinilla, el Frente Nacional y los apuros de los años ochenta y noventa. En medio de estos conflictos registra la evolución económica del país, la estratificación social, la evolución de los modos de vida y los desplazamientos de la

población por la geografía nacional. Todo esto le confiere a su libro un espíritu comprensivo, pero el lector descubre rápidamente que es en el campo de la política donde el autor se siente a sus anchas. Allí Palacios despliega sus mejores dotes narrativas. Y si bien es cierto que con frecuencia se extiende en las tribulaciones de su viejo amor, el café, los actores de carne y hueso están presentes y listos a salir al escenario. Tiene especial disposición para la pintura de la clase dirigente y para mostrar su capacidad de negociación y alianza con los sectores que luchan por acceder al poder.

Palacios expone con fuerza y a veces con verdadero ímpetu. Con frecuencia recurre a la ironía para revelar las múltiples caras de la acción social. Laureano Gómez promovió en 1952 una reforma constitucional de estirpe liberal que dio lugar al Frente Nacional. Su hijo Álvaro Gómez fue un crítico implacable de la reforma agraria de 1961, pero treinta años después señaló que el fracaso de aquella era una de las causas de los males del país. A este afán de persuadir Palacios une una especial inclinación por el lenguaje coloquial. A lo largo del libro hay 'chanchullos', militares que 'mojan prensa', hombres de negocio que al amparo del Estado se han estado 'sirviendo con la cuchara grande', narcotraficantes que 'siguen tan campantes', políticos que apoyan las guerrillas 'por debajo de cuerda' y gobiernos que le "ajustan las tuercas" al pueblo. Es verdad que estos instrumentos narrativos contribuyen a desacralizar los textos académicos y facilitan el diálogo con el lector comente, pero también su uso indiscriminado pone en aprietos la objetividad del analista social y lo acerca peligrosamente al terreno

minado de los juicios de valor. Es por ello quizá que el autor no encuentra impropio calificar de 'esperpentos socialista' a los asesores económicos de Rojas Pinilla.

A diferencia de la mayoría de los historiadores, Palacios no siente ningún temor de arribar a nuestros días. Su narración llega hasta ayer mismo, hasta agosto de 1994. Habla sin temor de la época sobre la cual está escribiendo, y estamos seguros de que si la editorial Norma se hubiera demorado un semestre más en la publicación de *Entre la legitimidad y la violencia*, los lectores estarían en alto riesgo de vérselas con un examen de las contrariedades de la administración de Ernesto Samper Pizano. Cuando se instauró el Frente Nacional, Marco Palacios tenía catorce años, y cuando finalizaba, se acercaba a los treinta, lo que en otras palabras quiere decir que durante este período comenzó a ser un miembro activo de la sociedad objeto de estudio. Algunos lectores podrían señalar que ahora el historiador cede terreno al sociólogo, esto es, que hay menos historia y más análisis de coyuntura. Ello puede ser cierto, pero el libro no decae a partir de estos años. En los últimos capítulos Palacios muestra habilidad para asimilar e integrar información de diversas fuentes, y su balance, siempre persuasivo, apunta a los procesos de mayor significación. Su presentación de los problemas urbanos o de aquella epopeya negativa de los colombianos conocida como la Violencia, es especialmente aguda además de sugestiva y novedosa. Esta contemporaneidad le abre a su libro un auditorio más amplio que el tradicional mundo universitario. El público interesado y de alguna formación, encontrará en sus páginas fecundas

orientaciones para la comprensión de la sociedad colombiana de fin de siglo, que difícilmente podría hallar en las monografías especializadas no siempre fáciles de digerir.

El libro trae, finalmente, un ensayo bibliográfico de gran utilidad para los investigadores, los estudiantes de ciencias sociales y los lectores que quieran profundizar en los múltiples aspectos examinados por Palacios. La novedad de este registro no proviene solamente de su diversidad, sino del cotejo de la multiplicidad de estudios y publicaciones extranjeras sobre Colombia. Palacios se sirve de todo ello con familiaridad y destreza, y capítulo a capítulo nos recuerda que en otras tradiciones académicas - en la norteamericana especialmente- existe un notable conocimiento del país. Una de las lecciones del presente libro, es que los colombianos debemos comenzar a arreglar cuentas con este saber. En caso de no hacerlo, estaremos en peligro de ignorar los retratos que otros han hecho de nuestra sociedad, o lo que sería más penoso, de permanecer aislados de las contribuciones teóricas y metodológicas elaboradas en otros medios a partir de nuestra propia experiencia.

**GONZALO CATANO, Sociólogo,
profesor de la Universidad
Pedagógica Nacional**

PROCESOS URBANOS CONTEMPORÁNEOS

ANA LUCÍA SÁNCHEZ G. (EDITORA).
FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL
ESCOBAR, COLECCIÓN MARÍA
RESTREPO DE ÁNGEL, BOGOTÁ,
1995

El concepto de lo urbano se asemeja a un colchón: es grande y de difícil manejo. A medida que se vuelve más y más urgente hablar de las ciudades, pensar y dotar de sentido a sus problemas, el instrumental de nombres e ideas que tenemos para hacerlo se toma menos dúctil y potente. Nos encontramos, pues, en un estado de transición, en el que muchas ciencias sociales tratan de aprehender diversos aspectos de esa realidad proteica e inasible -auténtica "realidad colchón"- constituida por la ciudad y sus procesos de cambio. El libro que comentamos - resultado de un seminario internacional realizado en 1993 refleja, para bien y para mal, esa relativa interinidad teórica. Precisamente por ello, es lectura obligada para quien esté interesado en el tema.

Procesos urbanos contemporáneos está dividido en tres partes. La primera versa sobre "Administración", pero desgraciadamente carece de un verdadero hilo conductor que vincule los temas más bien heterogéneos que allí se tratan. La inclusión del interesante texto de María Victoria Uribe - "Violencia difusa en Bogotá" -en esta parte no parece obedecer a criterios claros de organización temática. "De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales", de la conocida experta mexicana Alicia Ziccardi, es una mirada descriptiva y

desde una perspectiva latinoamericana, muy informativa pero que no propone nada nuevo. Sugiero que mientras que no se vinculen exitosamente los temas de gestión y descentralización urbanas, por una parte, y los de orden-control social, por el otro, seguiremos dando vueltas sobre el mismo punto.

Si la primera parte es desigual, la segunda ('Participación'), por el contrario, contiene tres ponencias (de Jordi Borja, Fabio Velásquez y Jorge Orlando Melo) que de alguna manera dialogan entre sí y dejan abiertas nuevas y sugerentes preguntas. El punto de partida de todas es más o menos el mismo: ¿qué significa la participación, como innovación social democrática, en la vida urbana? ¿cómo la influye, y a la vez cómo es ella misma transformada por la realidad a la que se ve expuesta? Las respuestas, empero, son diversas. Jordi Borja, quien ha llegado a representar para nosotros cierta "ortodoxia" de lo urbano (algo así como Castells hace años, sólo que en tono menor) produce un recuento muy pormenorizado y agudo de una experiencia consolidada de proyecto de cambio convertido en realidad (Barcelona). Velásquez se centra en el panorama normativo de la participación en la Colombia post-1991; su resumen es serio y juicioso aunque, a mi entender, no logra aprehender la relación ciudad-participación, de la que se ocupa en su cortísimo último acápite. El texto de Melo, basado en una reflexión sobre la experiencia de Medellín (no nos olvidemos que Melo fue Consejero Presidencial para esa ciudad), se encuentra plagado de atisbos notables, que están esperando ansiosamente a un lector inteligente para que los desarrolle y compruebe (o refute). Un

ejemplo entre muchos: se pregunta Melo si los que participan en las juntas de acción comunal y otras formas micro de asociatividad son los mismos que votan. Tal interrogante, tan sencillo y tan importante para descifrar los entresijos de nuestra configuración democrática, está sin responder.

La tercera parte trata de la "Pobreza". El trabajo de Libardo Sarmiento sobre informalidad y pobreza es, de todos los que contiene esta parte, quizás el más interesante. Constituye en realidad una presentación rigurosa, pero perfectamente legible, de resultados de investigación. La conclusión, lóbrega pero al alcance de la mano, del sentido común del lego (el nivel de vida de los habitantes de las ciudades se está deteriorando) está sin embargo respaldada en una metodología compacta y en una argumentación que le da un contexto mundial al fenómeno. Así, Sarmiento se centra en el porqué, en un doble sentido: porqué podemos afirmar que el deterioro existe (cuáles cifras, manejadas cómo) y porqué se está produciendo (el tipo de procesos, la manera en que se articulan e interrelacionan), Una gran pregunta que queda abierta se refiere a las retroalimentaciones mutuas entre la puesta en marcha del proyecto participativo de la Constitución del 91 y el empobrecimiento paulatino de amplios sectores de la población en las ciudades.

Llama la atención la alta calidad de los comentarios y debates que se insertan en cada una de las partes. En la mayoría de los libros multiautores que resultan de eventos similares, las intervenciones que no tienen forma de ponencia se omiten piadosamente o, peor aún, se transcriben de manera textual. Ana Lucía Sánchez se ha

tomado el trabajo de editar cuidadosamente preguntas, respuestas, reflexiones intuitivas, apreciaciones de mano alzada, y el resultado no puede calificarse sino de exitoso: algunos de los apartes más interesantes del libro se encuentran en este material que un compilador menos diligente hubiera desechado sin reparos.

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN
Antropólogo y politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA PARA EL AÑO 2000.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
(COORDINADOR). FACULTAD LATINOAMERICANA D CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 1995.

En la agenda de las políticas públicas latinoamericanas, la crisis del sistema de educación superior en América Latina es un tema recurrente. Burocracia pública y universitaria, comunidad académica y estudiantil, gremios económicos y profesionales, analistas especializados y ciudadanos comunes coinciden en calificarlo como un problema crónico, de difícil solución y discutibles resultados. Podríamos decir que es un tema sin historia porque siempre ha estado ahí, como queja de los actores propiamente educativos que no encuentran satisfechas sus expectativas formativas, científicas y laborales, o como reclamo lanzado desde afuera, por un estado que subvenciona y una sociedad contribuyente que esperan de la tarea

educativa una retribución comparable al esfuerzo impositivo para sostenerla.

Esa sorprendente unanimidad se desvanece, sin embargo, cuando se jerarquizan los problemas y se proponen las soluciones pertinentes. Desde diferentes posiciones de la estructura social, cada sector llama la atención sobre el asunto que le atañe más directamente y del que deriva intereses estratégicos para su reproducción como tal. Hablamos de la movilidad social ascendente que tanto preocupa a las estratos medios; de la adecuación entre oferta educativa y mercado de trabajo insistentemente reclamada por el gremio empresarial; de la relación entre conocimientos adquiridos y potencialidades transformado as que mantiene vivas, aunque en menor medida que en décadas anteriores, expectativas reformistas en los movimientos estudiantiles de las universidades públicas, e incluso de la 'normalidad' institucional exigida por los gobiernos como garantía de estabilidad política y de sintonía con propósitos comunes de desarrollo nacional.

Sin embargo, con la lectura de *Educación Superior en América Latina: una agenda Dará el año 2000* queda claro que ni todo está dicho, ni todo está bien dicho a propósito de la crisis de la educación superior. Según los autores, para intervenir eficazmente en las tendencias perversas y en los problemas de funcionamiento de los sistemas de educación superior (SES), es necesario remitirse a una crisis estructural mayor cuyo trasfondo es esencialmente político. Aquí se encuentra el planteamiento más sugerente del trabajo: un contrato tripartito entre Estado, sociedad e

instituciones educativas, vigente en América Latina durante buena parte del siglo XX, está dando muestras de agotamiento definitivo. Sus supuestos estructurales e ideológicos centrados en el predominio de la universidad pública, la ideología liberal y el reclutamiento elitista, ya no se corresponden con las transformaciones expansivas de los últimos cuarenta años. En consecuencia, actores políticos, sociales y educativos deben fundar un modelo de coordinación más acorde con la educación superior de este fin de siglo y de las primeras década del siglo por venir.

¿Cómo entender esta reorientación del diagnóstico sobre la crisis educativa latinoamericana? En el trabajo elaborado por el equipo interregional Proyecto de Políticas Comparadas en Educación Superior coordinado por José Joaquín Brunner e integrado por investigadores de México, Brasil, Chile, Argentina y Colombia encontramos los siguientes argumentos centrales:

- a) Una 'revolución de los números educativos' sucedió entre 1950 y 1990 en la mayor parte de los países de América latina. Dicho proceso significa el crecimiento exponencial de la matrícula universitaria y tecnológica de 270 mil a 7 millones de alumnos; la multiplicación de 75 a 690 instituciones educativas públicas y privadas la expansión del mercado académico de 25 mil a seiscientos mil profesores universitarios, una relación cuantitativa similar en la evolución de la oferta anual de profesionales.
- b) Con algunas particularidades nacionales, la evolución inercial y no planificada de los SES latinoamericanos presenta rasgos comunes dominantes: en sentido

positivo, ampliación de 1; matrícula, diversificación de los programas profesionales y de posgrado, constitución de un mercado académico profesional, y surgimiento de instituciones públicas y privadas complejas, con una alta competencia científica e investigativa en sentido negativo, desajuste estructural entre niveles, segmentación social, heterogeneidad y parálisis institucional altos costos educativos y explosión de programas de dudosa calidad, etc.

c) Dicho modelo de coordinación funciona sobre tres presupuestos básicos: primero, una débil presencia directiva del Estado y su reemplazo por controles burocráticos, legales y administrativos que coartan la iniciativa de las instituciones y convierten el diseño de políticas en una arena de negociación corporativa; segundo, el crecimiento sin ley del sector privado que soluciona pragmáticamente problemas de oferta y demanda educativas, a costa de mantener incuestionadas la calidad de los procesos académicos, la transparencia y la probidad de esas virtuales 'fábricas de certificados'; tercero, un financiamiento benevolente, automático e incremental de la educación pública, que no sólo resulta insostenible en contextos deficitarios, sino que genera inmovilidad en los establecimientos y conformismo en las comunidades universitarias.

Se propone, entonces, un modelo de coordinación entre el Estado, las instituciones y el mercado que, siguiendo un patrón mixto de control estatal evaluativo, financiamiento diversificado y liberalización competitiva, permita subsanar las fallas estructurales generadas por la expansión incontrolada de la educación

superior. Contrariamente a lo que podría pensarse, los autores no adoptan el mito del mercado autorregulativo como la solución ideal. No proponen, tampoco, el retraimiento absoluto del Estado, según los cánones de la dogmática neoliberal. La crítica al Estado interventor es válida en América Latina, no por su imponencia sino por su permisividad, burocratización e ineficacia, señalan con suma claridad los autores de *Educación Superior en América Latina: una agenda para el acto 2000*.

A pesar de lo novedoso de la tesis, nada se afirma sobre cómo llegar a ese contrato social. Silencio aún más inexplicable, si se considera la autonomía intelectual de quienes suscriben la Agenda, para opinar sin restricciones políticas, ni miramientos de concordancia institucional. Allí no están ausentes los sociólogos y los politólogos. Ellos insistirían, seguramente, en la falla lógica del análisis y en la debilidad propositiva de la solución, andada en dos aspectos elementales: el primero, toda propuesta contractual suscrita por fuera del ámbito privado debe entenderse como un proceso fundamental de concertación política; el segundo, al eludir el tipo de régimen político se validan resultados sin detenerse en consideraciones sobre el camino y la manera como los actores accedieron a manifestar su conformidad.

El hilo de la argumentación nos conduce, directamente, a la evaluación de las tentativas de cambio que gobiernos e instituciones han promovido durante las dos últimas décadas para remediar la crisis de expansión y adaptación que hoy afecta a los SES. El balance es en extremo desigual. Así lo indica el examen de

cada una de las experiencias nacionales incluidas en el documento.

En ese oscuro panorama, la reforma educativa chilena sobresale como el caso más exitoso. El veredicto se sustenta en los resultados obtenidos a partir de la aplicación, durante el largo período de la dictadura militar, del modelo de coordinación "típico-ideal" que los autores proponen para toda América Latina. La liberalización educativa, con sus componentes de autorregulación sistémica, autonomía institucional y financiamiento diversificado, significó una reducción del gasto público sectorial hasta de 34%, sin parangón en América Latina. Si comparamos los aportes estatales para la educación superior en México, Argentina y Brasil, cercanos todos al 90%, el indicador chileno aparece como realmente excepcional. Pero si introducimos los antecedentes autoritarios que enmarcaron la aplicación de esa agresiva política de autofinanciamiento, el optimismo tiende a moderarse. Para nadie es un secreto que la etapa posterior a la Unidad Popular anuló la autonomía universitaria y quebró la espina dorsal de los estratos profesoral y estudiantil, a quienes se dispersó en el exilio y se anuló como colectividad orgánica. Esos costos sociales y académicos, difíciles de cuantificar, no se recuperarán en pocos años.

El giro que se imprimió a la dinámica educativa chilena fue radical, en tanto supuso la eliminación de los factores de poder con capacidad para negociar incrementalmente las partidas presupuestales. El Estado se liberó de una carga onerosa, y las universidades se vieron obligadas a mejorar sus dispositivos internos (venta de

servicios, aumento de las matrículas y competencia por fondos especiales) para proveerse de los recursos que les negaba el tesoro público. La universidad chilena es, hoy por hoy, una de las más caras y elitistas de la subregión.

No se trata aquí de añorar el estilo gremialista de gobierno universitario, ni de discutir el "deber ser" que los tiempos imponen a la marcha de los sistemas educativos. El clima ideológico prevaleciente, las penurias fiscales y el tipo de exigencias sociales están señalando imperativos que las instituciones educativas ya no pueden eludir, la excelencia, la eficiencia y la responsabilidad entre otros.

Pero quienes tuvieron la oportunidad de leer los excelentes artículos escritos por José Joaquín Brunner, coordinador del libro aquí reservado, sobre la naturaleza del campo cultural como un espacio de confrontación hegemónica, o sus trabajos más específicos sobre el impacto del autoritarismo en la vida cotidiana y el microcosmos cultural chileno, no dejarían de sorprendernos por los giros conceptuales e ideológicos que subyacen en el análisis de esa reforma universitaria.

Uno, el concepto de éxito, fijado en criterios de racionalidad intrínseca entre metas planteadas y logradas, y que deja por fuera los presupuestos filosóficos, políticos y sociales que las fundamentan. Dos, la eliminación de la variable equidad como elemento de juicio central, que para el caso particular de la educación chilena marca una tendencia similar a la curva de concentración del ingreso, según los expertos, una de las más regresivas del mundo. Tres, la aceptación implícita de las teorías tecnocráticas que insisten en

evaluar el modelo económico sin incluir las variables políticas, o que consideran al autoritarismo político como un marco exitoso para la construcción de la sociedad neoliberal.

A propósito de las metas finales, vale la pena recordar una reflexión polémica de Schumpeter cuando discute sobre el socialismo soviético: las metas nunca son buenas cuando el proceso para alcanzarlas está plagado de vicios.

AURA MARÍA PUYANA
Socióloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

CULTURAS PARA LA PAZ

SUZY BERMÚDEZ (EDITORA).
FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, BOGOTÁ, 1995.

Desde 1984, cuando se concretaron los primeros acuerdos de "tregua armada" entre el gobierno nacional y algunas de las organizaciones insurgentes, la búsqueda de la paz se centró en las negociaciones con los grupos guerrilleros. A pesar de la desmovilización de algunos de éstos entre 1989 y 1994, los niveles de violencia no se han reducido; por el contrario, se han incrementado.

La Constitución de 1991 amplió en forma significativa los espacios de participación política, consagró un extenso catálogo de derechos ciudadanos, limitó los poderes del ejecutivo y desmontó algunas de las instituciones que facilitaban el ejercicio clientelista del poder. Concebida como un acuerdo de paz, la nueva Constitución se orientó a le-

vantar los obstáculos al desarrollo de una democracia incluyente, muchos de los cuales eran identificados como factores generadores de violencia. Pero a pesar de la reforma constitucional, la paz está lejos de alcanzarse.

Esta experiencia confirma lo que diversos estudios habían advertido: la democracia colombiana está habitada por la violencia en toda la trama de sus relaciones y en todo el territorio nacional. Ésta excede a las confrontaciones políticas o de intereses económicos, está asociada a los conflictos sociales y políticos no resueltos y al deterioro de la calidad de las relaciones sociales; es una violencia más social que política, difusa y multiforme. En la base de ella parece estar una forma particular de abordar los conflictos, de vivir las diferencias y de relacionarnos con el otro. Culturas para la paz, obra editada por Suzy Bermúdez, en la que se publican algunas de las ponencias presentadas al VI Congreso de Antropología, tiene el mérito de proyectar una mirada multidimensional sobre los conflictos y la violencia en nuestro país, desde una perspectiva que supone que la paz es mucho más que el cese de la confrontación política armada, y que su construcción exige la asimilación positiva de los conflictos.

Hoy reconocemos, gracias a los desarrollos de la antropología, el psicoanálisis y la teoría política, que el conflicto es un elemento constitutivo del vínculo societario y se encuentra presente en todo tipo de sociedad. Como señala Magdala Velásquez en el ensayo "Derechos humanos, diferencia, conflicto y discriminación", los seres humanos somos histórica y socialmente diferenciados. Reconocer

que somos diferentes y que las diferencias son fuente de conflictos es un elemento indispensable la construcción de un proyecto de convivencia.

Hay culturas que desconocen la diferencia y el conflicto, produciendo efectos discriminatorios sobre el otro, bien sea tratando igual a los diferentes, o diferenciando en el trato a los que son iguales. Silvio Aristizábal destaca en "Aportes indígenas para una ética contemporánea" que la construcción de "una cultura de la paz implica construir una democracia, y ésta sólo es posible allí donde se respeta la diferencia".

Asumir positivamente la diferencia, *conditio sine qua non* para el desarrollo y fortalecimiento de una ética de convivencia, exige ir más allá del simple reconocimiento formal del otro en su especificidad y derechos. No basta con aceptar la presencia y derechos de los indígenas y de los afrocolombianos, por ejemplo, con la condición de que se queden en su sitio social y/o geográfico. Cuando ello ocurre, estamos ante una expresión de falsa tolerancia que encubre el apartheid social y cultural. De lo que se trata es de crear una tolerancia activa basada en la interacción, de asumir al otro integrado a partir de su diferencia. Ese es el ejemplo que destacan los campesinos chocoanos Jorge Palacio y Luis Enrique Granados, al analizar la experiencia de convivencia activa y pacífica entre "los indígenas waunuanos y negros [que a lo largo de varios siglos han logrado] una convivencia pacífica en el sentido de compartir el territorio y los recursos naturales existentes, (lo que les permitió) superar los mutuos rechazos culturales y las influencias externas. "

Contrasta esta experiencia, con las prácticas discriminatorias que se han desarrollado en el Cauca y que dieron origen, como lo reseña Pablo Tatay al analizar "La construcción de la paz en el nororiente caucano", a formas de resistencia armada de sectores de la población indígena. Las pretensiones de los terratenientes de conservar o reforzar su poder desconociendo los derechos de la población indígena, y su oposición a que otros sectores étnicos y sociales puedan participar en la determinación de sus condiciones de vida, han sido factores generadores de violencia económica, social y política.

Pero si los conflictos interétnicos nos ponen frente al espejo de nuestras diferencias manifiestas y de nuestras prácticas sociales discriminatorias, las relaciones entre los géneros, entre grupos etarios diferentes, y los variados procesos de socialización contemporáneos encubren formas de violencia, tanto más eficaces cuanto más invisibles son.

Asistimos a un proceso de arrasamiento cultural, a una industrialización de la cultura en la que la producción de ésta es a la vez la producción de una mercancía, con lo que la cultura deja de ser un sitio distinto de las prácticas sociales y sucumbe ante los embates de la sociedad comercial, afirma Caroline Higgins en su ponencia "Hacia el cambio del sujeto". Uno de los resultados es la "muerte" del sujeto, en el sentido de pérdida o debilitamiento de su identidad. El mito del hombre nuevo implica una ruptura con el sentido histórico: es la pérdida de la memoria del pasado, pero también la renuncia a un sentido de futuro posible.

El hombre nuevo, carente de memoria y de voluntad, es fácilmente manejable. Sobre estas identidades mutantes la eficacia del papel de los medios de comunicación se potencia. El culto a la violencia, vuelto patrimonio nacional en este proceso de industrialización de la cultura, proyecta a violentos y asesinos como prototipos de los héroes modernos, como referentes de identidad colectiva, estimulando la búsqueda de salidas violentas para enfrentar las diferencias y los conflictos.

Las visiones anteriores ilustran la exigencia que enfrentamos: construir la paz demanda asumir positivamente el conflicto y la violencia, dejar de mirarlos como una patología social y entenderlos como relación social presente en los diversos espacios de la existencia. La única igualdad posible es la que se da en el reconocimiento de la diferencia y en el respeto al otro. Igualdad que hace de la comunicación y del diálogo la mejor terapia contra la violencia. Porque aceptar al otro como interlocutor, escuchar su razonamiento y discutirlo, es establecer con él una relación de igualdad. Una relación interhumana de esta naturaleza es un espacio de convivencia y, al mismo tiempo, un espacio para el debate y la expresión de la diferencia. Tal es el aporte de Culturas para la paz; una obra que en su estructura es ya una contribución a la convivencia activa entre enfoques diversos y vivencias variadas.

JAIME ZULUAGA NIETO
Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

**PETRÓLEO: HISTORIA Y
POLÍTICA**

PEDRO ELÍAS GALINDO LEÓN

Después de la referencia bibliográfica, hay un indicador de su ubicación en bibliotecas: BCC: Biblioteca del Congreso de Colombia, BLAA: Biblioteca Luis Ángel Arango, BN: Biblioteca Nacional, UN: Biblioteca Universidad Nacional, UA: Biblioteca Universidad de los Andes, UJ: Biblioteca Universidad Javeriana, UJTL: Biblioteca Universidad Jorge Tadeo Lozano, BCISF: Biblioteca Centro de investigaciones socioeconómicas de Fedepetrol (Cra.10 No.23-32 P8).

**LIBROS, ARTÍCULOS,
PONENCIAS, TRABAJOS DE
TESIS**

AUTORES VARIOS (Compilación). *El petróleo es colombiano*. Bogotá: Editorial Continente, (s.f.). /BLAA

ACOSTA, Amylkar. *La crisis energética y el carbón en Colombia: esperanza y frustración*. Medellín: Editorial Lealon, 1978. /BCISF.

ALJURE CHALEIA Daniel. *Apuntadores energéticas*. Bogotá: Gráficas Acaritarna, 1978. /BLAA

A LUCAR Veinte pregunta y respuestas sobre el petróleo en Colombia. (sn. sí.) 1988. /BCLSF.

ALVARADO, Manuel. *Código de hidrocarburos de Colombia*. (Edición en español e inglés). Bogotá 1931. /BLAA.

ÁLVAREZ, Carlos Guillermo. *Renta y geopolítica de la energía*. Medellín: Ediciones Autores Antioqueños, 1988. /BCISF.

ÁLVAREZ, Jaime. *Las putas también van al cielo*. México: Costa-Ernic Editores, 1984. /BCISF.

ANDRADE, José H. *Psicología petrolera* Bogotá: Editorial Santafé, 1928. /BCC..

Anotaciones de las empresas de petróleo al proyecto de ley que cursa actualmente en el Senado de la República. Bogotá. 1948. /BCCJBN.

APRILLE, Jacques. *Orígenes de Barranca* (mimeo). Cali, 1991. /JUN.

ARCE ROJAS, David. "Acuerdos relacionados para la exploración, desarrollo y producción de petróleo". En *Sistemas de contratación petrolera y mercadeo del crudo*. Bogotá: Ecopetrol, 1988. /BCISF.

ARCILA P., Luis M. *Alegato ante el tribunal superior del Distrito Judicial de Manizales*. Editorial Santa Rosa. Imprenta Renacimiento, 1909. /BLAA.

ARCHILA, Mauricio. "Informe de un funcionario norteamericano sobre la huelga en Barrancabermeja 1924". En *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (Bogotá). No.13-14, 1985-1986. /UN.

ASAF, Jorge. *Código de petróleo* (tesis). Bogotá: Editorial Aguda. 1938. /BCC..

BARÓN ORDÓÑEZ, Franklin y LEMUS, Orlando. *Nacionalización de*

sociedades. Bogotá: Uniandes, 1988. AJA -

BENDECK OLIVELLA, Jorge. *Ecopetrol, historia de una gran empresa*. Bogotá: Ediciones Punto Llano, 1993. /BLAA

BANCO DE LA REPÚBLICA "La minería en Colombia, el petróleo" *Boletín gráfico* No. 11. Dic. 1939. Bogotá: /BN.

BANCO DE LA REPÚBLICA, Biblioteca Luis Ángel Arango. *Bibliografías especializadas* No. 60 y No. 137. BLAA

BLANCO, Ernesto, ISAZA, José Fernando y SALCEDO, Luis Eduardo. *Análisis de la situación energética de la Costa Atlántica, petróleo*. Barranquilla: Pesenca, 1978. AJA.

BOHÓRQUEZ, José Joaquín. *Los fueros de la justicia y el descubridor del petróleo en Colombia*. Bogotá: Imprenta Juan de Casis, 1929. /BLAA.

BUENAHORA, Gonzalo. *Sangre y petróleo* (segunda edición). Bogotá: 1982. /BLAA

_____, *No volveré a Barranca* (Poemas). sf. /BCISF.

_____, *Anverso de Barranca*. Bogotá: Editorial Santafé, 1945. /BCISF.

_____, *La Comuna de Barranca*, 9 de Abril de 1948. Bogotá: Gráficas Leipzig, sf. /BCISF.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. *El petróleo colombiano*. Bogotá: 1986. AJA.

CARREÑO, Pedro María. *Propiedad privada del petróleo en Colombia*. Bogotá: Editorial Centro, 1938. /BCISF.

CERÓN CALA, Gabriel Francisco (Compilador). *Código de petróleos*. Bogotá. Imprenta Nacional, 1971. /BLAA

CENTRO DE INFORMACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA. *Informe de la Comisión de estudio sobre la participación del estado en la explotación petrolera*. Bogotá: Antares-Tercer Mundo-CHP, 1966. /BCC..

COLOMBIA, Cámara de Representantes. Informes de mayoría y de minoría y proyectos de ley presentados por la comisión de estudio: los asuntos relacionados con la concesión de Mares. Bogotá: Imprenta Nacional, 1928. BCC..

_____, "Proyectos de ley pendientes para primer debate, negados y mandados archivar" *Archivo del Congreso Cámara de Representantes*. Tomo N. 1904. Folios 223-229. /BCC..

_____, "Debates petroleros 1986 - 1990" Comisión VIII sf. /UA

_____, "El petróleo colombiano". Testimonios. Comisión VIII, 1985. /BLAA.

_____, "El petróleo colombiano". Opiniones. Comisión VIII, 1986 /BLAA.

COLOMBIA, Comisión Especial de Petróleos. *Informe al Congreso de 1935*. Bogotá: Cámara de Representantes, 1935. /BN.

COLOMBIA, Consejo de Estado. Decisión sobre contrato *Minhacienda Esteban Jaramillo con Societé Nationale de Chemis de Fer en Colombie, julio 12 de 1936*. Bogotá. Imprenta Nacional, 1936. /BN.

COLOMBIA, Corte Suprema *Sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, demanda intentada contra la nación por la Andian*. Bogotá: Editorial Cromos, 1938. /BN.

COLOMBIA, Ministerio de Agricultura. "Legislación sobre aguas de uso público y explotación de los lechos de los ríos". Bogotá: Editorial Ministerio de Agricultura, 1953. /BN.

COLOMBIA, Ministerio de Industrias. *La concesión Isaacs* Bogotá (?): Imprenta de la Sociedad Editorial, 1927. /BCC..

_____, *Contrato Chaux-Folsom y documentos relacionados con esta negociación*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1931. /BCC..

_____, *Proyecto de ley del petróleo, texto aprobado en segundo debate*. Bogotá Talleres de Ediciones Colombia, 1929. /BCC..

_____, *Proyecto de ley del petróleo, aprobado en tercer debate*". Bogotá Imprenta Nacional, 1931. /BCC..

_____, Departamento de Minas y Petróleos. "Documentos referentes al proyecto de ley presentado al Congreso en 1929". Bogotá. Imprenta Nacional, 1929. /BN.

COLOMBIA, Ministerio de Minas y Energía. *'Situación actual de la*

energía en Colombia y bases para su desarrollo': Bogotá. Comisión Nacional de Regulación de Energía, 1974 /BCLSF.

_____, "La política Petrolera Colombiana", discurso del ministro Iván Duque Escobar, ante el II Simposio bolivariano *Explotación petrolera en las cuencas subandinas*. Bogotá: 13 de Agosto de 1985. /BCISF.

_____, *Proyecto de ley 0'34 de 1992 presentado por el ministro de minas Juan Camilo Restrepo*. (sn sl so. /BN.

COLOMBIA, Ministerio de Minas y Petróleos. *Apéndice del código de petróleos*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1953. /BCC..

_____, *Conferencia del Señor Ministro de Minas y Petróleos, noche del 12 de Septiembre de 1952*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1952. /BN.

_____, *Proyecto de ley sobre petróleos y código de minas*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1943. /BCC..

_____, *Resoluciones ejecutivas y recursos de reposición sobre la declaratoria de caducidad del contrato Chaux-Folsom*. Cúcuta Reimpresión Imprenta del Departamento de Santander, 1971. /BCISF.

_____, Consejo Nacional del Petróleo. *Proyecto de ley del petróleo*. Bogotá Imprenta Nacional, 1947. /BCC..

COLOMBIA, Presidencia *'El transporte por el oleoducto Colombia'*. Bogotá Presidencia de la República, 1952. /BN.

COLOMBIA, Senado de la República. 'Sesiones de 1904'. *Archivo del Congreso, Senado de la República 1904*. Folios 223-229. /BCC..

COMPAÑÍA COLOMBIANA DEL PETRÓLEO. *Concesión Barco, solicitud de revocación de la resolución que la declara caduca*. Bogotá. Imprenta la Luz, 1926. /BCC..

CONCHA, Álvaro. *La concesión Barco: síntesis histórica de la explotación petrolífera del Catatumbo*. Bogotá: Ancora Editores, 1981. /BLAA.

CORREDOR LATORRE, Julio. *La ley del petróleo en Cuba. Observaciones al Proyecto de 1929*. México: A Mijares, 1930. /BN (Fondo Santos).

CHONA CONTRERAS, Francisco. "Desarrollo petrolero colombiano". *Temas Energéticos*, Bogotá: Ecopetrol, 1986. /BCISF.

_____, Colombia: avanzado modelo en la contratación petrolera" *Temas Energéticos* No. 11, Ecopetrol. Bogotá 1987. /BLAA

_____, *Petróleo: combustible para la paz* (sn) Barrancabermeja, 1989. /BCISF.

DÁVILA FLÓREZ, Manuel. *Cuestión petróleo e hidrocarburos*. Bogotá: Imprenta Eléctrica, 1913. /BCISF

DE LA PEDRAJA TOMÁN, René. *Historia de la energía en Colombia 1537-1930*. Bogotá. El Ancora Editores, 1985. /UA.

_____, *Petróleo, carbón, electricidad y política en Colombia*. Bogotá El Ancora Editores, 1993. /BLAA.

DÍAZ CALLEJAS, Apolinar. *Diez días de poder popular*. Bogotá: Fescol-El Labrador, 1988. /BCISF.

DUQUE ESCOBAR, Iván. *La política petrolera colombiana*. Bogotá: Ecopetrol, 1985. /BLAA.

_____, *sector energético colombiano*. Bogotá: Ecopetrol, 1985. /BCISF.

_____, *Colombia país exportador de petróleo*. Bogotá: Ecopetrol, 1985. /BCISF.

_____, *El contrato de asociación Ecopetrol-Occidental*. Bogotá: Ecopetrol, 1986. /UA.

ECOPETROL *Sistemas de Contratación Petrolera y Mercadeo del Crudo*. Bogotá. Ecopetrol, 1988. /BCISF.

_____, *Política Petrolera*. Discursos de Julio Cesar Turbay Ayala, Carlos Rodado Noriega y José Fernando Isaza, en la celebración del 30 aniversario de Ecopetrol. Ecopetrol. Bogotá 1981. /BCLSF.

_____, *El Petróleo en Arauca*. Ecopetrol. Arauca, 1985. /BCLSF. .

_____, "Ecopetrol 40 Mos". Discursos de Cesar Gaviria Trujillo y Andrés Restrepo Londoño. *Temas Energéticos* No. 14, Ecopetrol. Bogotá 1991. /BCISF.

_____, *Plan de Ajuste Dinámico 1992-1994*. Septiembre 1991. /BCISF.

_____, *Plan de Ajuste Dinámico*. Agosto de 1994 /BCLSF.

- ECOPETROL-USO. *Foro Nacional Petrolero 1989*. 2 tomos. Bogotá: Departamento de Comunicaciones de Ecopetrol, 1990. /BCISF.
- ECOPETROL-USO. *Foro Nacional Petrolero 1994*. sn. Bogotá: 1995. /BCISF.
- ESCOBAR, Felipe. *El Petróleo y la Propiedad Minera*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1919. /BN/BLAA
- ESGUERRA SERRANO, Eduardo. *El término de la concesión de la Tropical Oil Company, alegato de conclusión de la compañía ante la Corte Suprema*. Bogotá: Editorial Cromos, 1942. /BLAA.
- ESTRADA, Efraín. *Sucesos Colombianos 1925-1950*. Medellín: CEI Universidad de Antioquía, 1990. /BLAA
- ESSO, Departamento de Relaciones Públicas. *Una historia de setenta y cinco años*. Esso Colombiana, 1993. /BCISF.
- FADUI, Miguel y PEÑALOSA, Enrique. *La Industria Petrolera y la Economía Colombiana*. Bogotá: 1959. /BLAA.
- FEDEPETROL *¿Qué es Ecopetrol? ¿cuál es su historia? ¿qué ocurre ahora?*. Barrancabermeja: Fedepetrol, 1972. /BUSE
- _____, *Conclusiones Tercer Faro Nacional Petrolero* (Mimeógrafo), Barrancabermeja, 1979. /BCISF.
- _____, *XIV Congreso, apuntes sobre política petrolera* (Mimeógrafo). Bogotá Agosto de 1980. /BCLSF.
- _____, *XIX Congreso* (Mimeógrafo). Bogotá 1986. /BCESF.
- FLÓREZ, Luis. *Desarrollo y política económica en economías minero exportadoras*. Bogotá: CID Universidad Nacional, 1986. /UN.
- FORERO, Mario Eduardo. *Aspectos teóricos y prácticos de la nacionalización de empresas multinacionales* (tesis de Maestría en Administración). Bogotá: Uniandes 1975. /UA.
- GARAY, Luis Jorge. *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización, la economía colombiana en los años 90*. Bogotá: Cerec-Fescol, 1994.
- GARCÍA, Carlos. *Informadores sobre la legislación minera*. Bogotá: Imprenta Colombia, 1908. /BLAA.
- GARCÍA PARRA, Jaime. *El petróleo, ¿un problema?* Bogotá: Ecopetrol, 1989. /BCISF.
- _____, *Resultados de la política energética*. Bogotá: Ecopetrol, 1989. /BCISF.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Jesús y MARTÍNEZ C. Luis Benjamín. *Petróleo, legislación y jurisprudencia Comentario, anexos*. Bogotá: Imprenta de la Época, 1920. /BLAA.
- GÓMEZ NARANJO, Pedro A.; *El petróleo y la ley*. Bogotá: Editorial Cromos, 1941. /BLAA.
- GONZÁLEZ ANDRADE, Emir José. *Evolución de la capacidad negociadora del estado colombiano en la contratación petrolera*. Uniandes. Bogotá. 1994. /BLAA/UA

- GUZMÁN CELIS, Gilberto. *Cusiana, o la bonanza al revés*. Bogotá: Promover Editores, 1994. /BLAA
- GUZMÁN, Jesús Antonio. *Proyecto de ley del petróleo*. Bogotá. Imprenta Nacional, 1945. B~C
- ..
- HAVENS, Eugene y ROMEUX, Michel *Barrancabermeja: conflictos sociales en un centro petrolero*. Bogotá: Tercer Mundo. 1966. /BUIA/BCISF.
- INTERCOL Departamento de Relaciones Públicas. *Exxon en Colombia: una historia de setenta años*. 1987. /BLAA.
- ISAZA, José Fernando. *Energía: aspecto: financieros y fiscales*. Contraloría General de la República. sf. /BLAA.
- _____, *Perspectivas de costos de fuentes de energía y sus efectos sobre las empresas de servicios* (mimeo). Cali: Ecopetrol., Abril de 1981. /BCISF.
- _____, *Consideraciones sobre el contrato de asociación petrolera en Colombia*. Bogotá: Ecopetrol.1982. /BCISF.
- _____, *Participación del estado en el contrato de asociación petrolera: evaluación*. Bogotá: Ediciones Continente, 1986. /BCISF.
- _____, *Efecto macroeconómico de la actividad petrolera*. Bogotá: Ecopetrol,1989. /BCISF.
- _____, y SALCEDO, Luis Eduardo. *Sucedió en la Costa Atlántica*. Bogotá: El Áncora, 1991. /BCISF.
- JARAMILLO, Mario. *Documentos compilados*. Bogotá: Uniandes Facultad de Derecho, 1984. AJA
- JIMÉNEZ SUARES, Luis. *Nuestro Petróleo*. Bogotá: Minerva, 1930. /BN.
- LÓPEZ MICHELSEN Alfonso. *Nuevos Horizontes Petroleros*". Temas Energéticos No. 2. Ecopetrol. Bogotá: 1987. /BLAA.
- LLERAS RESTREPO, Carlos. *Memorandum relacionado con las negociaciones celebradas entre el gobierno nacional y la Société Nationales de Chemins de Fer en Colombie*. Bogotá: Ministerio de Hacienda, 1941. /BCC./BLAA.
- LLOREDA CAICEDO, Rodrigo. *Energía y Futuro*". Documento No. 4, Partido Social Conservador. Bogotá: 1989. /BCISF.
- MACÍAS, Tirado. *Ley 120 de 1919 sobre yacimientos y depósitos de hidrocarburos* (edición en español, inglés y francés). Bogotá: Casa Editorial de Arboleda y Valencia, 1920. /13CLSF.
- MARÍN, Moisés. *El problema minero de Colombia* Bogotá: Editorial Águila, 1937. /If TI_
- MARTÍNEZ, Diego. *Cuestión petróleo*. (s.n) Cartagena, 1915./BCISF.
- MARTÍNEZ VILLEGAS, Alejandro: *Contratos de Exploración y Explotación de la Industria del Petróleo*". *En Sistemas de Contratación Petrolera y Mercadeo del Crudo*. Bogotá: Ecopetrol,1988. /BCISF.

- MARULANDA, Luis Eduardo y MARTÍNEZ VILLEGAS, Alejandro. "Mercadeo del Petróleo". En *Sistemas de Contratación Petrolera y Mercadeo del Crudo*. Bogotá: Ecopetrol, 1988. /BCLSF.
- McGREEVEY, William Paul. *Historia Económica de Colombia, 1845-1930*. Bogotá. Tercer Mundo. 1982. /BLAA.
- MENA DE QUEVEDO, Margarita. *La Política Petrolera Colombiana*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía, 1989. /BLAA
- _____, Código de Petróleos. Bogotá. Ministerio Minas y Energía. 1990. /UA
- MENDOZA, Félix y ALVARADO, Benjamín. *La industria del petróleo en Colombia*. (s.l.): Ministerio de la Economía Nacional, departamento de petróleos, Editorial ABC, 1939. /BN.
- The Mining Laws of The Republic of Colombia* Whashington (s.n.) c. 1912. /BLAA.
- MONDRAGÓN, Hedor. *Oro negro para las tres grandes*. Bogotá: Editorial Suramérica, 1989. /BLAA.
- MOLINA CALLEJAS, Germán (Recopilador). *Concesión Barro. E contrato sobre los petróleos del Catatumbo ante la Corte Suprema de justicia*. Medellín: Tipografía Industrial, 1936. /BCISF.
- Los monopolios de la Tropical Oil Company*. (s.l, s.n, 9.0 /BLAA
- MONTALVO, José Antonio. *Proyecto de ley de hidrocarburos y exposición de motivos*. Bogotá. Sociedad Editorial, 1928. /BCC./BLAA.
- MONTAÑA CUELLAR Diego. *El proceso histórico de la concesión de El Catatumbo* (mimeo), s.f. s.p. /BCISE
- _____, *la industria del petróleo en Colombia, síntesis de su proceso histórico*" Colección Lecturas de Historia No. 2, Tunja: Ediciones Pato Marino, 1973. /BLAA
- _____, *Cincuenta años de la U.S.O.* Bogotá: Ediciones Maco, 1974 /BC15F.
- _____, *Patriotismo burgués y nacionalismo proletario*. Bogotá: Ediciones la Chispa, 1976. /BCISF.
- MORENO QUEVEDO, Enrique. *De la propiedad minera y especialmente de su conservación*. Bogotá. (s.n.), 1939. /BLAA
- Nuestro petróleo... ¿para quién?* (Sri. Si.) 1986. /BCISF.
- OLARTE CAMACHO, Vicente. *El Problema del Petróleo*. Bogotá. Tipografía Colón, 1919. /BCC./BLAA.
- OSPINA RACINES, Eduardo. *La economía del petróleo en Colombia*. Bogotá: Editorial Antena, 1947. /BLAA.
- PARÍS SANTAMARÍA, Edgar Francisco. *Los acuerdos petroleros en Colombia* (tesis para optar el grado de Master en Derecho de Petróleos). Universidad Dundee, Escocia, 1988. /BCISF.
- PATIÑO, Víctor Manuel. *Los recursos naturales de Colombia, aproximación y retrospectiva*. Bogotá. Carlos Valencia Editores, 1980. /BLAA.

- PERNÍA, Julio César. *Relación del debate sobre el problema laboral de los obreros del Catatumbo y la nacionalización de los petróleos*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1963. /BCLSF.
- PERRY RUBIO, Guillermo. *Estudio nacional de energía*. Bogotá: Departamento de Planeación Nacional, Mejía Millán y Perry Ltda, Consultores. 1982. /BCZSE
- _____, *Inversiones en las industrias colombianas de petróleo y minas*. Conferencia ante el Consejo de las Américas en Nueva Yodo, enero de 1988. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía, 1988. /BLAA.
- _____, *Política petrolera: economía y medio ambiente*. Bogotá: Fescol Cerec, 1992. /BLAA
- PINEDA, Néstor. *La intervención del estado en la industria del petróleo (proyecto de ley)*. Bogotá. Talleres Gráficos Mundo al Día. 1942. /BCC..
- POSADA, José Guillermo. *El petróleo en Colombia* (tesis). Bogotá. Imprenta Eléctrica, 1915. /EN.
- PRIETO SOLANO, Simón. *Compilación de disposiciones vigentes sobre petróleos*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1937. /BCC..
- _____, *Ley 160 de 1936, sus antecedentes y decreto que la reglamenta*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1937. /BCC..
- Procedimiento para denunciar minas de propiedad y obtener el respectivo título de propiedad y compilación de leyes, decretos y resoluciones referentes al mismo ramo*. Bogotá. Imprenta Nacional, 1887. /BLAA.
- RANDALL, Stephen. *La diplomacia de la modernización: relaciones colombo-norteamericanas 1920-1940*. Bogotá. Editorial Banco Popular, 1989. /UA.
- RESTREPO, Javier Darío. RESTREPO, William y MARÍN, Efraín. *Información petrolera y periodismo*. Bogotá. Ecopetrol, 1987. /BCISF.
- RESTREPO LONDOÑO, Andrés. *contrato de asociación: una buena alternativa*. Bogotá: Ecopetrol. 1989. /BCISF.
- _____, *El sector petrolero en la década de los noventa*. Bogotá: Ecopetrol, 1990. /BCISF.
- RIPPY, Fred. *E capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Bogotá. El Ancora Editares, 1981. /BLAA
- RIVADENEIRA, Luis Mario. *Evolución y crítica de derecho de minas colombiano*. Bogotá: Rivadeneria y Cía, 1977. /BCLSF.
- RODRÍGUEZ VILLA, Fabio. *Petróleo y lucha de clases en Colombia*". Bogotá: Ediciones Suramérica, 1975. /BCISF.
- RUEDA CONCHA, Luis. *La ley del petróleo*. Bogotá. Imprenta de La Luz, 1931. /BCC. /BLAA.
- SANDOVAL MENDOZA, Alejandro. *La política del petróleo*. Bogotá. Minerva, 1930. /BLAA

- _____, y GÓMEZ, José del Carmen. *El impero de la Standard Oil en Colombia y tierras aledañas*. Bogotá: Editorial Colombia Nueva, 1963./UJTL
- SEGOVIA SALAS, Rodolfo. *Ecopetrol, ¿empresa petrolera?* Bogotá: Ecopetrol, 1989. /BCISF.
- SHELL RICHMOND, GULF, COLPET, y demás Empresas Petroleras. *Anotaciones de las empresas de petróleo al proyecto de ley que actualmente se halla a la consideración del Senado de la República*. Bogotá. El Gráfico, 1948. /BCC.
- SIDELCA, Sindicato de trabajadores de la Colombian Petroleum Company. *Sidelca alega contra la Colpet*. (s.n. s.l). 1965. /BCISE
- TEXAS PETROLEUM CO. *Observaciones sobre el Proyecto de Ley del Petróleo*. Bogotá: Talleres de Ediciones Colombia, 1929. /BCC.
- TORRES ALMEIDA, Luis. La **histia** del petróleo en Colombia. Bogotá: Avance, 1975. /BLAA
- URIBE PIEDRAHITA, César. *Mancha de Aceite*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1979. /BLAA.
- URIBE URIBE, Rafael. *En defensa de los derechos de la familia de Isaacs*. Bogotá: Imprenta Eléctrica, 1908. /BLAA.
- UNIÓN SINDICAL OBRERA. *Ecopetrol: motor del desarrollo nacional* (folleto), (s.n. s.l.) 1991. /BCISF.
- UNIÓN SINDICAL OBRERA. *Ecopetrol: motor del desarrollo nacional*. No. 2. (folleto), 1993. /BCISF.
- UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Petróleo: historia y futuro*. Bogotá: 1991 /UtWJ.
- UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Energía desarrollo en el siglo XXI*. Bogotá: 1993 /UJ.
- VALBUENA, Martiniano. *Memorias de Barrancabermeja*. Bucaramanga: Editorial El Frente, 1947. /BCISF.
- VALENCIA, Tejada Hernando. *Aspectos jurídicos de las explotaciones petrolíferas: preámbulo a una efectiva política nacionalista*. s.l.: Fondo Rotatorio judicial, 1966. /BLAA
- VARGAS VÁSQUEZ, Luis. *Petróleo, documentos, proyecto 1929. Tomo III* Bogotá: Editorial Nacional, 1929. /BN.
- VASCO GUTIÉRREZ, Ernesto. *Código de petróleos*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927. /BCC.
- VEGA CANTOR, Renán. *Colombia entre la democracia y el imperio*. Bogotá. Editorial Códice, 1989. /BCLSF.
- _____, y AGUILERA PEÑA, Mario. *Obreros, colonos y motilonos: una historia social de la concesión Barco 1930-1960* (mimeo). Bogotá: 1993. /BCISF.
- VÉLEZ, Antonio. *Petróleo colombiano. ¿candidez o neocolonialismo?* Bogotá: ABC 1992. /BCISF.

- VÉLEZ, Fernando y URIBE, Antonio José. *Código de minas 1889, concordado y anotado*. Medellín: Imprenta del Departamento, 1890. /BLAA
- VERNAZA GÓMEZ, Vicente. *Historia del petróleo en Colombia. Historia del petróleo y legislación vigente*. Bogotá. Cromos, 1928. /BCISF.
- VILLEGAS, Jorge. *Petróleo, oligarquía e imperio* (tercera edición). Bogotá: El Áncora Editores, 1982. /BCISF.
- _____, y YUNIS, José. *Sucesos Colombianos 1900-1924*. Medellín: CEI Universidad de Antioquia, 1976. /BLAA.
- VILLEGAS, Silvio. *El imperialismo económico*. Bogotá: Tipografía Cervantes, 1931. /BCISF.
- YEPES, Luis Augusto. "Notas sobre el mercado de futuros del petróleo y derivados". *Cuadernos Técnicos No. 2*. Bogotá: Ecopetrol, 1985. /BCISE
- YUNIS, José y HERNÁNDEZ, Carlos Nicolás. *Barrancabermeja. Nacimiento de la clase obrera*. Bogotá. Tres Culturas Editores, 1986. /BCISF.
- INTERNACIONALES
- AMBROSE, A.W. "Problemas relativos a la explotación de las riquezas petroleras inexploradas" (trabajo presentado a la reunión celebrada en la Unión Panamericana Washington D.C. el 7 de Febrero de 1922). En *El Petróleo en las Américas*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1922. /BCC.
- ANDERSON, Jadc. *Medio Oriente los traficantes del petróleo*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 1974. /BCISF.
- ARAUZ, Luis. *Legislación Petrolera Internacional*. México: Siglo XXI, 1978. /UA
- BARBERI, Efraín. *Petróleo aquí y allá*. Caracas: Monte Ávila, 1976. /BCISF.
- BETANCOURT Rómulo. *Venezuela política y petróleo*. Caracas: Senderos, 1969. /BLAA
- CENTENO, Roberto. *El petróleo y la crisis mundial*. Madrid: Alianza Editorial, 1982. /BLAA
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA *Cátedra Parlamentaria No. 3, El tema petrolero*. Caracas 1991. /BCISF.
- EGAÑA, Manuel R *Tres décadas de producción petrolera*. Caracas: Tipografía Americana, 1947. /BCISF. *Legislación sobre petróleo, Méjico y Perú*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1918. /BLAA. (Miscelánea libros raros).
- LÓPEZ PORTILLO y WEBER, José. *El Petróleo de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. /BCISF.
- MARÍN VICUÑA, Santiago. *El Petróleo en América 1860-1930*. Santiago de Chile: Editorial Nacimiento, 1930. /BLAA.
- MARTÍNEZ ZARAMA, Eduardo. *Codificación mundial de petróleos*. Bogotá: librería Siglo XX, 1945. /BLAA

MEZGER, Dorothea (Compiladora). *Petróleo y ecodesarrollo en Venezuela*. Caracas: Ateneo, 1981. /BCISF.

MIROW Kurt Rudolf. *La dictadura de los carteles*. México: Siglo XXI, 1982. /BCISF.

MORRIS, Henry. 'Fomento de la Industria Petrolera en las Américas' (trabajo presentado en la reunión celebrada en la Unión Panamericana Washington D.C. el 7 de Febrero de 1922). En *El petróleo en las Américas*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1922. /BCC.

Nacionalización del petróleo en Venezuela, tesis y documentos fundamentales. Caracas: Catalá Centauro Editores, 1975. /BLAA

NOVOA NONREAL Eduardo. *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. /IJTL.

_____, 'La nacionalización en su aspecto jurídico' . En AUTORES VARIOS, *Derecho Económico Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976. /BLAA.

O'CONNOR, Harvey. *El imperio del petróleo*. Buenos Aires: Editorial Palatina, 1958. /LIJIL.

_____, *La crisis mundial del petróleo* Buenos Aires: Editorial Palatina, 1963. /BLAA.

PASTOR, Wilson. LASSO, Javier. GARZÓN, Oscar. *Cepe y la apertura al capital extranjero*. Quito: Editorial El Conejo, 1981. /BCTSF.

PETRÓLEOS DE VENEZUELA. *1976-1985 diez años de la industria*

petrolera nacional. Caracas: PDVSA, 1985. /BLAA.

PRIETO SOTO, Jesús. *La reversión petrolera*. Barranquilla: Editorial Mejoras, 1975. /BCLSF.

REPÚBLICA MEXICANA, SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. *La expropiación petrolera*. México: Colección Archivo Histórico Diplomático Mexicano. 1974. /BCISF.

SÁNCHEZ GUERRERO, Gustavo. *La nacionalización del petróleo y sus consecuencias económicas*. Caracas: Monteavila Editores, 1990. /BLAA.

SEDILLOT, René. *Historia del petróleo*. Bogotá: Editorial Pluma, 1977. /B~A.

SEYMOUR, Ian. *OPEP, instrumento de cambio*. Bogotá: Tercer Mundo, 1981. /BLAA

TOURNER, Luis: *"Las Compañías petroleras en el sistema Internacional"* FCE. México, 1986 /B~A

WHITE, David: *"El Petróleo en América Latina"*. Trabajo presentado a la reunión celebrada en la Unión Panamericana Washington D.C. el 7 de Febrero de 1922. En, *El Petróleo en las Américas*. Imprenta Nacional. Bogotá. 1922 /BCC.

YERGUN, Daniel: *'la Historia del Petróleo'* Editorial Vergara. Buenos Aires 1992 /BCLSF

OTRAS TEMÁTICAS AFINES

ARCHILA, Mauricio: *"De la Revolución a la Conciliación? Algunas Hipótesis sobre la transformación de*

- la Clase Obrera en Colombia*" (1915-1935) En, Anuario Colombiano de Historia Social y de La Cultura No.12 Bogotá: 1984 /UN
- ARCHILA, Mauricio: "*Cultura e Identidad Obrera Colombia 1910-1945*" Cinep. Bogotá: 1991 /CQNEP
- ARCHILA NEIRA, Mauricio: "*Fuentes Orales e Historia Obrera: Una experiencia investigativa*". Ponencia presentada al Seminario sobre Historias de Vida, organizado por la Universidad Externado de Colombia en Villa de Leyva, Marzo,1992 (Mimeo). /UA
- BERGQULST, Charles: "*Los Trabajadores en la Historia Latinoamericana*". Siglo XXI Bogotá: 1988 /BCISF
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo: "*Dependencia y Desarrollo en América Latina*". 18a. edición. Siglo XX México, 1983 /UA
- DEAS, Malcom: "*La influencia Inglesa y Otras Influencias en Colombia (1880-1930)*" Nueva Historia de Colombia Volumen III. Editorial Planeta, Bogotá. 1989 /UA
- GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando: "*El Poder Político en Colombia*" Punta de Lanza. Bogotá: 1979 /UA
- MOLINA, Gerardo: "*Las Ideas liberales en Colombia 1915-1934*" Tomo II, Tercer Mundo. 3ra. Edición. Tercer Mundo. Bogotá:1979 /BCISF
- MONTAÑA CUELLAR, Diego: "*Colombia País Formal y País Real*". Tercera Edición. Editorial Latina. Bogotá: 1977 /BCLSF
- NIETO de SAMPER, Lucy: "*Alfonso López l Michelsen : 80 años Colombia es otra*". Entrevista En, Lecturas Dominicales, El Tiempo Junio 27 de 1993
- PALACIOS, Marco: "*El Café en Colombia 1850-1970. Una Historia Económica, Social y Política*" Segunda Edición. Colegio de México, El Ancora Editores. México, 1983 /BCLSF
- PECAUT, Daniel: "*Política y Sindicalismo en Colombia*". Ediciones Culturales. sf /LJA ROGER, René: "*Ya Colombia Económica*" Tesis de Grado. 1914 /BLAA
- SILVA COLMENARES, Julio: "*Los Verdaderos Dueños del País*". 10a. Edición. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica,1990 /BLAA
- URRUTIA, Miguel: "*Historia del Sindicalismo Colombiano*" Editorial La Carreta. Bogotá: 1979 /BCISF
- VIDAL PERDOMO, Jaime: "*Nacionalizaciones y Emergencia Económica*". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1984. /BCISF
- VEATCEL Artur Clifford: "*Quito to Bogota*" /BLAA
- WEST Robert "*La Minería de aluvi3n en Colombia Durante el Per3odo Colonial*". Traducci3n J.O. Meto. Universidad Nacional. Bogotá: 1972 /BLAA

**DARÍO JIMÉNEZ UN TESTIMONIO
POÉTICO**

Es poco lo que se sabe de Darlo Jiménez, el pintor nacido en Ibagué en 1919 y muerto en 1980, en la misma ciudad, a causa de un infarto. Gradadas al Museo de Arte Moderno que hizo en este año una gran retrospectiva del artista y a la curadora de la exposición, María Iovino, podemos empezar a valorar la extraordinaria e intensa obra de este hombre que sumido en la marginalidad social dejó en la pintura un dramático testimonio de comunicación humana. Análisis Político" presenta algunos fragmentos del ensayo publicado por María Iovino en el catálogo del Museo de Arte Moderno:

Hace cerca de dos décadas, la obra de Darlo Jiménez Villegas despertó algún interés en el medio artístico colombiano. Aunque sin amplias resonancias, su primera exposición de significación, celebrada en la Galería Belarca de Bogotá, a los 60 años de edad, advirtió la existencia de una propuesta auténtica, que sin pretender simpatías con los lenguajes dominantes señalaba posibilidades expresivas con los elementos que le ofreció su contemporaneidad.

Son escasos los rastros que logró dejar su vida, marcada por el alcoholismo, la timidez y el ensimismamiento, y muchos los mitos que interpretan los misterios que generaba su original personalidad e inclusive su particular fisonomía, la cual daría lugar a múltiples interpretaciones. Aunque en México logró penetrar el grupo culto de la colonia colombiana, una exposición en la biblioteca Benjamín

Franklin organizada por Ignacio Gómez Jaramillo, y alcanzar el reconocimiento de algunos abanderados de las nuevas causas, evidentemente no compaginó. De aquel período se recuerda su desadaptada conducta, su constante embriaguez, algunas extravagancias y desmesuras, pero también su incesante necesidad expresiva. Allí, como en los siguientes altos de su carrera, Darlo Jiménez vivió en una absoluta entrega a la pintura tratando de construir con ella un universo de imágenes y signos con el cual comunicar los alcances y delirios de su atormentado y a la vez entusiasmado espíritu.

No obstante, a pesar del peso que la experiencia en México supone en su obra, es imposible advertir un determinante absoluto, como no sea la poesía, en la propuesta de Darlo Jiménez. El acervo que acumuló en esos años se resolvió de una manera inesperada en la década del 50, cuando ya establecido de nuevo en Colombia, donde otra vez sumido en el ensimismamiento que lo caracterizó ignorado o rechazado por el medio artístico y social, se internó en el camino que lo condujo a lo más elaborado y destacable de toda su producción: Un universo de imágenes de exaltado y vivaz colorido en el que no se podría hablar únicamente de pintura, sino de poesía en pintura en cualesquiera de los géneros que manejó (retrato, religión, desnudo, alegoría o paisaje).

MARIA IOVINO, *Darío Jiménez. Un testimonio poético.* Bogotá, Museo de Arte Moderno, agosto de 1995

**OBSERVATORIO DEL
NARCOTRÁFICO**

Número 6

PANORAMA cree en la necesidad de efectuar un llamado a toda la comunidad académica colombiana para contribuir con perspectivas y nuevos enfoques en la elaboración de propuestas de investigación sobre formas alternativas de abordar el problema del narcotráfico. Un poco de imaginación y de disciplina en la búsqueda de nuevos enfoques teóricos y metodológicos que permeen esa capa de indiferencia hacia el problema que nos acompañará a recibir el nuevo milenio. Las tendencias predictivas, caras a la sociología y a la ciencia ficción, sin exagerar demasiado, nos han aconsejado que el narcotráfico es un problema con el cual nos tendremos que acostumbrar a vivir. Con legalización o sin ella el negocio da mucho que ganar y con prohibición -ya lo sabemos da mucho que perder a la sociedad, si ella pregonara que no le gustan las mafias. Mafias en la Rusia de Yeltsin y en la Italia de Craxi o Berlusconi. Mafias como para ensordecer la credibilidad en la sanidad de las instituciones; mafias que han alimentado el deseo de violencia de las masas que van al cine y que ahora horrorizan al espectador de la televisión. Un llamado a las ciencias sociales y mediáticas para no permitir que el empirismo de las formas del video, sin otro aliciente que el rating, construyan la realidad.

**CRISIS POLÍTICA Y
NARCOTRÁFICO****Alejandro Reyes Posada**

Durante las dos últimas décadas ha venido incubándose la crisis que estalló durante la presidencia de Ernesto Samper, en la cual se conjugan la influencia de los recursos del narcotráfico en la política, la corrupción del sistema de representación electoral, las conflictivas relaciones de acomodamiento de las fuerzas armadas a las nuevas realidades internacionales de los derechos humanos y el ascenso de la violencia de las guerrillas, los grupos paramilitares y las empresas del crimen organizado.

El antecedente inmediato de la crisis de relaciones entre el narcotráfico y la política fue el manejo que el gobierno anterior, de César Gaviria, dio a la amenaza de desestabilización terrorista planteada por el grupo asociado a Pablo Escobar. Como también existía un conflicto a muerte entre Escobar y los grupos de narcotraficantes del Valle, liderados por los hermanos Rodríguez Orejuela, las autoridades acogieron la colaboración prestada por los Rodríguez a la destrucción del aparato sicarial de Escobar. En estas condiciones, no podía estar entre las prioridades de lucha contra las drogas la destrucción de los grupos del Valle, con los que se avanzó en la negociación de un sometimiento voluntario a la justicia, que finalmente fracasó. Entre tanto, los grupos del Valle avanzaron hasta absorber una parte importante del tráfico de drogas, mientras se reconstruía la oferta controlada desde los grupos de Medellín.

A diferencia de los grupos de Medellín liderados por Escobar, que usaron la violencia y el terrorismo más que la intervención en política, los del Valle invirtieron la fórmula, creando en la sombra un formidable aparato de inteligencia, de infiltración en los órganos de control, y de influencia política para la protección de personas y fortunas asociadas con las drogas. Esa estrategia fue usada a fondo, en vísperas de las elecciones de 1994, para asegurar la benignidad del nuevo gobierno en la entrega condicionada a la justicia que el grupo liderado por los Rodríguez se disponía a cumplir.

El resultado tan reñido que los candidatos Samper y Pastrana lograron en la primera vuelta electoral, en la cual ninguno logró el 50% de los votos exigidos para garantizar la presidencia, agotó los fondos recolectados por las dos campañas. Ante esto, según las evidencias que se han ido publicando a cuentagotas durante los últimos 18 meses, la campaña de Ernesto Samper tomó la arriesgada decisión de aceptar la colaboración financiera ofrecida por el grupo de los hermanos Rodríguez Orejuela, a sabiendas de que el gobierno de los Estados Unidos vigilaba de cerca tanto a los grupos de narcotraficantes como las campañas presidenciales. La campaña intentó cuidarse de dejar evidencias sobre los aportes del Valle, que se entregaron y distribuyeron entre los políticos regionales en efectivo. Las pruebas, inicialmente provenientes de la contabilidad de los miembros capturados del grupo del Valle, cobraron renovada vigencia cuando el ex tesorero de la campaña de Samper, Santiago Medina, temió que el gobierno lo abandonara a su suerte, una vez avanzada la investigación penal de la

Fiscalía en su contra, como responsable exclusivo de la mediación financiera entre los Rodríguez y la campaña.

El antecedente inmediato de la crisis de relaciones entre el narcotráfico y la política fue el manejo que el gobierno anterior dio a la amenaza de desestabilización terrorista planteada por el grupo asociado a Pablo Escobar.

El testimonio que Santiago Medina rindió a la Fiscalía desde el 18 de julio marcó el comienzo de las dificultades más serias en el proceso que se sigue contra el presidente Ernesto Samper por el origen de los recursos que financiaron su campaña para la segunda vuelta electoral. Hasta entonces el equipo cercano del presidente había tenido un éxito relativo, al presentar la acusación de su adversario Andrés Pastrana, formulada tres días antes de la segunda vuelta, como una treta sucia para empañar la legitimidad del vencedor, y de paso contribuir al descrédito internacional del país. El 28 del mismo mes el presidente solicitó a la comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes que investigara su responsabilidad en los hechos de la campaña. Desde entonces siguen su curso dos procesos legales paralelos, el de la Fiscalía, conocido como el expediente 8.000, que involucra a dos docenas de parlamentarios liberales que recibieron recursos de narcotraficantes del Valle para la campaña presidencial, y el de la Comisión de Acusaciones de la Cámara, que estudia la responsabilidad del presidente.

La publicación del testimonio de Medina en el diario El Tiempo del 3 de agosto condujo a un cambio cualitativo en la formación de opinión pública ad-

versa al gobierno. a partir de entonces los hechos ocurrieron con inusitada rapidez. El 18 de agosto, por orden de la Fiscalía, fue detenido el ex ministro de Defensa Fernando Botero, jefe de la campaña presidencial, quien había renunciado al ministerio de Defensa cuando conoció la declaración de Medina. Bajo los cargos de enriquecimiento ilícito en favor de terceros (la campaña presidencial) y de falsedad en documentos (los informes contables de la campaña), se espera en pocos días el auto de llamamiento a juicio contra el ex ministro Botero Zea. Él ha sostenido que el presidente no tuvo responsabilidad alguna en el origen de los fondos y ha negado que hubiera habido aportes de narcotraficantes, con lo cual la Fiscalía entiende que no quiere colaborar con la investigación. Las probabilidades indican que su lealtad con el presidente le implicará pagar el precio de responder penalmente por los ilícitos cometidos durante la campaña presidencial, a menos que a última hora resuelva colaborar con la justicia para obtener beneficios penales e implique al presidente. En ese caso sería inevitable un juicio contra el primer mandatario en la Corte Suprema de Justicia, previa acusación formulada por el Senado.

El proceso contra el presidente en la Comisión de Acusaciones de la Cámara ha tomado un curso extraño en manos del ponente, el representante liberal de Córdoba Heyne Mogollón, también vinculado a la campaña de Samper. En vez de evaluar las pruebas remitidas por la Fiscalía, para formular con ellas un juicio de responsabilidad política, él ha instruido judicialmente un nuevo proceso, tratando de desvirtuar las pruebas de la Fiscalía.

Esta estrategia ha desacreditado la imparcialidad de su esperada ponencia y por tanto la eficacia de la previsible exoneración de responsabilidad del presidente para legitimar su gobierno.

La pérdida de credibilidad y legitimidad del presidente ha desatado una crisis de grandes proporciones, con efectos aún incipientes en la desaceleración de la economía, con la prematura gestación de nuevas candidaturas presidenciales para reemplazarlo, y lo más grave, con el surgimiento de un grupo de acción clandestina, conocido como *Dignidad por Colombia*, que aglutina a la extrema derecha y que ha emprendido acciones terroristas, como el atentado contra el defensor penal del presidente, Antonio Cancino, y el asesinato del dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado, opositor del régimen político vigente, el 3 de noviembre de 1995.

El aumento de la violencia, asociado al debilitamiento del poder ejecutivo, ha estrechado la dependencia del gobierno respecto del respaldo de las Fuerzas Armadas, que han recibido nuevas facultades y prerrogativas para luchar contra las guerrillas y otros factores de perturbación del orden público. La debilidad del gobierno también ha significado abandonar la política de paz con las guerrillas y ha abierto la puerta al Congreso para impulsar una contrarreforma constitucional, tendiente a recuperar los privilegios políticos que fueron recortados por la Asamblea constituyente de 1991.

DROGAS: DEL DIÁLOGO HIPOTÉTICO AL MONÓLOGO IMPRODUCTIVO?

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Es difícil encontrar un asunto que epitomice mejor la necesidad urgente de la cooperación global que e: de las drogas psicoactivas. Sin embargo; es evidente que ha sido muy elusiva la posibilidad real de cooperar productivamente en esta área temática de la política mundial. Ello ocurre, entre otros motivos, porque en términos de relaciones internacionales, lo que se dirime al hablar de lo cooperable en el ámbito de las drogas ilícitas son visiones y posturas disímiles para aproximarse a la cuestión de la soberanía y su vínculo con los nuevos tópicos de la agenda transnacional en el contexto de la pos-Guerra Fría.

Lo ocurrido en tres cónclaves recientes, en octubre de 1995, que contaron con una participación importante del país -la *Cumbre Iberoamericana* en Bariloche, Argentina; la *Cumbre de los No Alineados* en Cartagena, Colombia; y la celebración del 50 *Aniversario de las Naciones Unidas (OM9)* en Nueva York, Estados Unidos- sintetiza, de algún modo, las perspectivas encontradas en esta materia.

En el contexto iberoamericano se ratificó lo que ha venido caracterizando el tratamiento de las drogas ilegales en el marco del Grupo de Río, con la sola diferencia de que España, Portugal y Cuba han reforzado, una vez más, la secular postura de la región sobre el tópico: esto es, privilegiar la cooperación retórica.

Dando continuidad a la pasividad tradicional y a la falta de originalidad elemental sobre la problemática de las bogas psicoactivas, el cónclave de Bariloche dejó librado, como siempre, este tema al manejo soberano de cada Estado para que cada uno haga, impulse y proteja lo que pueda. La repetición en favor de un diálogo constructivo entre los diversos actores involucrados en este fenómeno fue una expresión adicional de deseo, sin trascender al terreno de la práctica.

En el asunto de las drogas ilícitas y a pesar de las declaraciones y documentos -e independiente de la voluntad o accionar de diferentes contra-partes hemisféricas y extra-regionales-entre latinoamericanos y caribeños ha predominado, casi simultáneamente, la "lógica" del *free-rider* que no aporta a una salida mancomunada ante una dificultad y busca beneficios propios; la "política del avestruz" que nada entiende, sabe o hace sobre esta cuestión; la tesis del "yo soy bueno pero me tocó un mal vecindario" y, por lo tanto, ese es un problema del "otro" -casi siempre, de Colombia-; y la racionalidad del "sálvese quien pueda" para no asumir costos eventuales ni responsabilidades serias en torno a este tópico.

Todo lo anterior ha generado una especie de gigantesco "dilema de prisionero" que ha operado en desmedro de una hipotética resolución no represiva, gradual y creativa del fenómeno de las drogas ilícitas a partir de posturas medianamente integradas y concertadas. Así también las endebles soberanías en América Latina y el Caribe se resquebrajan todavía más; lo cual disminuye el poder negociador nacional y regional en el frente de los narcóticos.

En el contexto no alineado se reafirmó lo que ha sido una nota identificatoria de la posición del Tercer Mundo en la década de los noventa en cuanto a la mayoría del temario de la agenda mundial: esto es, propiciar una cooperación defensiva. En este caso, en el denominado "Llamamiento desde Colombia" el Movimiento de Países No Alineados respaldó decididamente la iniciativa de Bogotá "y de otros países en desarrollo, de convocar dentro del marco de las Naciones Unidas una conferencia mundial sobre el problema de las drogas ilícitas".

Se apela, como en ocasiones previas pero de modo más asertivo, a la búsqueda de un debate amplio sobre este asunto con el propósito de rodear a las naciones consumidoras - particularmente, Estados Unidos- con propuestas concretas para evaluar la deteriorada situación global derivada del fenómeno de las drogas ilegales. Esto se sostiene preservando simbólicamente la soberanía individual y colectiva de las naciones de la periferia. Nuevamente se sugiere un diálogo franco y propositivo sobre dicha cuestión.

Ahora bien, la experiencia histórica no es muy alentadora. El listado de compromisos multilaterales - manteniendo la soberanía nominal de cada parte- que se dirigieron a combatir definitivamente el negocio ilegal de los narcóticos y que no lo lograron es extenso. Ninguno de los 11 convenios firmados entre 1912 y 1988 ha podido armonizar los múltiples criterios nacionales (estatales y ciudadanos) en torno a la problemática de las drogas psicoactivas. Ello ha redundado en la generación de nuevos conflictos más que en novedosos

mecanismos de concertación. Lo que ha acontecido con este compromiso multi-estatal, como con otros previos, es que el pseudo-consenso conceptual alcanzado no ha implicado la obtención de un instrumento viable, realmente aplicable y con suficiente capacidad de ser aceptado por las partes. El Tercer Mundo ha pretendido defender la soberanía nacional de los países periféricos en este frente temático, pero ha sido incapaz de impulsar posturas y políticas alternativas que superen el nivel discursivo de la cooperación anti-narcóticos.

En el contexto general de la ONU, la alocución del Presidente de Estados Unidos, William Clinton, puso de manifiesto - otra vez- la concepción unilateral de Washington frente al asunto de las drogas psicoactivas: esto es, asegurar la cooperación condicionada. En este caso, se ha dado a entender que se debe ceder soberanía por parte de las naciones periféricas, o aceptar los dictados de una eventual acción individual (estadounidense) o conjunta (ad hoc, de países amigos de EU) en materia de narcóticos. En breve, menos concertación a partir de posiciones autónomas que resultan presuntamente disfuncionales para resolver el problema de las drogas según los intereses estadounidenses y más imposición a partir de posturas aquiescentes a las tesis de Washington en esta materia.

Por ello, entre otras, Clinton propuso una declaración mundial -no una cumbre sobre "crimen internacional y seguridad ciudadana" en el entendido de que el fenómeno de las drogas ilícitas es uno que liga la criminalidad transnacional, el terrorismo y diversas

manifestaciones de violencia y que debe abordarse con más represión permanente y acciones colectivas firmes. Adicionalmente, informó que le ha solicitado a su Departamento de Justicia -y no a la ONU- que le brinde los argumentos jurídicos pertinentes para emprender y justificar -en el marco específico de la ley estadounidense y no del derecho internacional- medidas de fuerza "para responder a la actividad criminal organizada". Por último, anunció una orden ejecutiva unilateral para atacar la base material del denominado cartel de Cali debido a la amenaza "desusada y extraordinaria" a la "seguridad nacional, la política exterior y la economía" estadounidenses generada por los narcotraficantes "con base en Colombia". Todo lo cual insinúa la apertura definitiva de una ventana de manejo duro y extra-territorial del tema de las drogas ilegales, a pesar de los silencios llamativos de la comunidad internacional, del centro y de la periferia.

En síntesis, octubre conoció y mostró, de manera contundente, las diferencias que encierran las aproximaciones estadounidense, regional y mundial frente al tema de los narcóticos. Las consecuencias a corto plazo para Colombia son inciertas e intrincadas. El país ha recibido un respaldo multinacional formal tanto de los países latinoamericanos, caribeños y luso-hispanos como de las naciones periféricas. Washington, por su parte, indicó los alcances y límites de su particular concepción del fenómeno de las drogas psicoactivas como cuestión supuestamente multilateral.

Los importantes triunfos diplomáticos del país tienden a desdibujarse ante la

muralla política que Estados Unidos le coloca al tratamiento conjunto de esta problemática. La tensión subyacente entre Colombia y Estados Unidos en cuanto a la comprensión y *praxis* de lo que significa cooperar en esta área temática encierra lo que cada vez de modo más fáctico parece demarcar el futuro de la soberanía en este final de siglo.

Narcotráfico y corrupción,
Un Coctel Explosivo

OLGA LUCÍA GONZÁLEZ

La corrupción de la clase política tiene una vieja historia en América Latina (recuérdense los escándalos protagonizados por Jaime Lusinchi en Venezuela, o las acusaciones que recaen sobre quien gobernara a Bolivia durante el decenio pasado, Luis García Meza, de quien se dice que convirtió al narcotráfico en una "función del Estado"). Los gobiernos y las sociedades latinoamericanas habían convivido en relativa armonía con la desviación de dineros públicos, las transacciones indebidas, los favores del Estado a particulares, y todas las formas de corrupción de que es capaz la peculiar dupla geográfica compuesta por las zonas calientes tropicales y las alturas andinas. Pero -señal de que los tiempos cambian- las elecciones de los alcaldes cívicos en Colombia, la operación "Manos Limpias" en Ecuador, las revocatorias y juicios a presidentes corruptos indican que la década del noventa -y probablemente la próxima década también -serán recordados como los años de la ruptura definitiva.

La lucha contra la corrupción y contra el narcotráfico fueron bien recibidas

por los años noventa -si bien es cierto que la cuestión empezó un poco antes. El 20 de diciembre de 1989, casi de manera simultánea con las fiestas de recibimiento a la nueva década, los Estados Unidos invadieron el Panamá de Manuel Antonio Noriega (que antaño había colaborado con la CIA), en una cruzada moral de rechazo al poder del narcotráfico que gobernaba ese país. Para efectos del juicio de Noriega, las palabras del narcotraficante Carlos Lehder adquirieron carácter testimonial para la justicia norteamericana, que juzgó a Noriega por cargos de narcotráfico y lavado de dinero -en intercambio de lo cual Lehder obtuvo beneficios en su condena-.

De manera paralela, en el Perú Alberto Fujimori logró ganar sorpresivamente las elecciones en su país, después de atacar el gobierno corrupto de Alan García (cuya situación jurídica es aun hoy incierta, aunque después de la solicitud de extradición por parte del Perú, probablemente no podrá seguir en calidad de *refugiado político* en Colombia). Aun más: la razón invocada por Fujimori para celebrar su "pronunciamento" el 5 de abril de 1992 fue la de atacar "la corrupción del Estado a todos los niveles". Corrupción que a su vez fue denunciada por la esposa del presidente, Susana Higachi, en un escándalo que tuvo más elementos de agotamiento marital que de agotamiento político (este año Fujimori logró ser reelegido en la primera magistratura por una amplia votación).

Fue en ese mismo año de 1992 cuando e produjo la intentona de golpe del coronel Hugo Chávez y otros oficiales en contra del presidente Carlos Andrés Pérez. Este último fue acusado poste-

riormente de malversación y enriquecimiento ilícito; la Corte Suprema inició un proceso por corrupción, ante lo cual Pérez no tuvo más remedio que entregar el poder al presidente del Senado en mayo de 1993. Su juicio aún no concluye (aunque actualmente está bajo detención domiciliaria) -y, simultáneamente, el coronel Chávez ha gozado de una inusitada publicidad desde entonces. En Venezuela la crisis de la clase política tradicional fue capitalizada por Causa Radical, grupo político que se ha convertido en la segunda fuerza electoral en ese país.

Otro escándalo que tuvo consecuencias dramáticas para el presidente de turno fue el que involucró a Fernando Collor de Melo en el Brasil, entre 1992 y 1993. Acusado, entre otros, por su hermano Pedro de corrupción, tráfico de influencias y favores políticos durante la campaña electoral de 1990, el presidente afrontó una investigación de la Comisión Parlamentaria Investigadora y una gran oposición por parte de los medios y por sectores de la opinión pública. Finalmente, Collor de Melo tuvo que renunciar (asumió el cargo el vicepresidente Itamar Franco) y el Senado brasileño le suspendió sus derechos políticos hasta el año 2001.

Más recientemente, los casos de México y Ecuador reflejan la fragilidad de las antiguas alianzas del poder: el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari se encuentra en Canadá, en calidad de lo que la prensa mexicana ha llamado un "exilio forzoso". Después del asesinato de Luis Donaldo Colosio el año pasado, de Francisco Ruiz Massieu, hermano del ex subprocurador, y del cardenal Juan Jesús Posada, se ha revelado la corrupción en las más altas esferas del poder. El ex presidente y su

hermano Raúl salen mal librados de su experiencia en el Partido Revolucionario Institucional, que hoy aparece como in gran aparato burocrático de distribución de favores y venganzas personales. Para la prensa mexicana, paradójicamente, "México se colombianiza".

En Ecuador, finalmente, en octubre pasado le fue dictado auto de detención por la Corte Suprema al vicepresidente de ese país, Alberto Dahik, quien había salido bien librado en su juicio por corrupción ante el Congreso. Curiosamente, sin embargo, su reemplazo en el cargo (Eduardo Peña, elegido por el Congreso), había sido cuestionado hace dos años por irregularidades administrativas.

Las denuncias por corrupción son, entonces, el signo de la política de los años noventa (esto para no tratar los casos de otros países latinos, como Italia y España, o de las antípodas geográficas y culturales, como es el caso del corrupto gobierno japonés). En América Latina, la experiencia indica que en estos años, los presidentes que resultan involucrados en escándalos de corrupción durante el ejercicio de su poder salen muy mal librados; indica también que mientras exista una oposición (o alguna forma de expresión del descontento popular), hay posibilidades de cambios en las formas de hacer política. Fujimori en el Perú, y Causa Radical en Venezuela, pueden ser la señal de las formas futuras del quehacer político. Aun en Colombia, donde las expresiones de descontento han sido acalladas o son tan extremas que su accionar violento oculta los fines que se persiguen, es diciente el advenimiento de una nueva generación de hombres políticos (como los

alcaldes cívicos), que son consecuencia del hastío de los políticos tradicionales, ante todo percibidos como corruptos.

La novedad de Colombia frente a los demás países de América Latina en su experiencia con la corrupción radica, eso sí, en dos factores: el primero es su estrecha vinculación con las poderosas mafias del narcotráfico. Éstas han llegado a corromper en tan alto grado los diferentes estamentos de la sociedad (el deporte, las finanzas, las instituciones...) que *limpiar* de dineros sucios los sectores implicados exige un esfuerzo tan grande como imaginar soluciones alternativas. La lucha contra el poder corruptor del narcotráfico es tan ardua, que más vale preguntarse ahora por estrategias diferentes a la profiláctica posición de saneamiento a cualquier costo: el reto, el real, está allí y no en la acumulación de decretos para atacar la corrupción, que siempre encuentra un resquicio por donde introducirse.

El segundo factor, muy ligado con el anterior, que diferencia la posición de Colombia de los demás países de América Latina, es su reciente tradición de violencia para solucionar sus conflictos. La desestabilización que puede producir la permanencia de un gobierno que para llegar a la jefatura del poder aceptó la financiación de los carteles de la droga es un dato menor frente a los altísimos niveles de violencia del país, este sí, problema percibido cotidianamente en las vidas de los colombianos. El *Proceso 8000*, en cierta medida, es la novela manejada por los medios en las horas de la noche. Pero la realidad -la dura, la violenta, la de la *limpieza social* de las noches bogotanas y los cuerpos encontrados en los ríos en el amanecer- ni si-

quiera merece ser destacada en la crónica amarilla de los periódicos. Los vaivenes del escándalo de corrupción de este gobierno tienden cada vez más a entrar dentro de la lógica violenta del país, que es la lógica de la confusión y la impunidad. El atentado al abogado defensor del presidente y la muerte de Álvaro Gómez por parte de quienes se llaman a sí mismos *Dignidad por Colombia*, antes que polarizar las fuerzas en dos bandos opuestos (a favor y en contra del presidente) embrollan y ensombrecen el desenlace de la historia. Frente al comportamiento de América Latina durante el inicio de los años 90, Colombia parece tener un libreto distinto (claro está que ningún otro país del continente tiene actores tan violentos como Colombia). Así las cosas, el mejor de los escenarios posibles es probablemente el de continuar los cambios en pequeña escala, atacando la corrupción de la clase política tradicional, aunque sin amenazar en su totalidad el precario orden que establece el protagonista central del episodio en que, para Colombia, confluyeron la corrupción y el narcotráfico en un momento dramático, que se inició en los albores de la década en Panamá.

El Observatorio del Narcotráfico recoge y analiza diferentes percepciones sobre los problemas relacionados con el mundo de las drogas, desde el cultivo de las plantas ilícitas hasta los usos y abusos de las sustancias psicoactivas. El Observatorio, consciente de que la multiplicidad de visiones sobre este asunto es la base para la discusión amplia del problema, quiere constituir un espacio de información y reflexión en donde las hagan desde la experiencia diaria Su contribución es importante para PANORAMA-Escribanos al Apartado Aéreo 59743 de Bogotá, o al e-mail iepri@hemeroteca.icfes.gov.co

Cronología sucinta.

Estos son los principales hechos relacionados con el tema del narcotráfico, que ocurrieron en Colombia entre julio y noviembre de 1995.

Julio de 1995	
<p>4. Llegó a Colombia Giorgio Giacomelli, zar antidrogas de la Organización de las Naciones Unidas</p> <p>5. Capturado José Santacruz Londoño, tercer hombre del cartel de Cali</p> <p>6. Juan José Bellini renunció a la presidencia de la Federación Colombiana de Fútbol por sus presuntos vínculos con el narcotráfico. Ésta no fue aceptada.</p> <p>7. Comenzó el Programa de Desarrollo Alternativo, Plante</p> <p>7. Capturado Julián Murcillo, testaferro de los jefes del cartel de Cali</p> <p>8. Se entregó a la justicia Phanor Arizabaleta, quinto hombre del cartel de Cali</p> <p>21. La Procuraduría General de la Nación abrirá indagación preliminar al contralor general de la República, David Turbay,</p>	<p>25. Espaldarazo a Colombia de Albert Gore, vicepresidente de Estados Unidos, durante la primera reunión de ministros de defensa de las Américas en Williamsburg</p> <p>27. Comenzó la indagatoria a Santiago Medina</p> <p>27. "Si hubo algo, fue a mis espaldas", dice el presidente Ernesto Samper</p> <p>28. Horacio Serpa cuestiona al vicefiscal general Adolfo Salamanca</p> <p>29. Hurtada una copia de la indagatoria de Santiago Medina.</p> <p>31. Rueda de prensa de Fernando Botero y Horacio Serpa: "Samper nunca tendrá que renunciar"</p>

Agosto de 1995

<p>1. Samper será investigado por la Comisión de Acusaciones</p> <p>1."Debemos rodear al presidente", dice la Dirección Liberal Nacional</p> <p>1. El Directorio Nacional Conservador pide las renuncias de Fernando Botero y Ernesto Samper</p> <p>2. El ministro de defensa, Fernando Botero, renunció a su cargo</p> <p>2. El caso de Sergio Naranjo, alcalde de Medellín, va a la Fiscalía</p> <p>4. La orden al mérito militar le fue impuesta a Fernando Botero Zea</p> <p>5. La Fiscalía llamó a declarar a la primera dama, Jacquín Strouss de Samper, al secretario privado de la Presidencia, Juan Manuel Turbay, y a los tesoreros de la campaña del presidente</p> <p>6. Fue capturado Miguel Rodríguez, jefe del cartel de Cali</p>	<p>7 La revista <i>Semana</i> revela una conversación entre Ernesto Samper y Elizabeth de Sarria, vinculada a negocios del narcotráfico</p> <p>8 Las Farc destruyeron el 30% de Miraflores</p> <p>9 Ernesto Samper nombra su apoderado: Antonio José Cancino</p> <p>15 Detenido el ex ministro Botero Zea. Fue recluido en la Escuela de Caballería</p> <p>16 Decretado el estado de conmoción interior en el país</p> <p>17 Polémica entre la Procuraduría y el gobierno frente al período del fiscal Alfonso Valdivieso</p> <p>26 Renuncia Noemí Sanín a la embajada de Colombia en Gran Bretaña</p>
--	--

Septiembre de 1995

<p>10 La Fiscalía anuncia resolución de acusación contra Eduardo Mestre, Alberto Giraldo y los hermanos Murcillo</p> <p>14 En el curso de la semana se iniciará la aspersión aérea con glifosato en la Sierra Nevada</p> <p>14 Detenido Juan Manuel Avella, director administrativo de la campaña de Ernesto Samper</p> <p>18 Cayó el primer gran laboratorio de cocaína en el Brasil</p>	<p>27 Atentado contra el abogado del presidente, Antonio José Cancino</p> <p>27 El grupo <i>Dignidad por Colombia</i> se atribuye la autoría del atentado contra Cancino</p> <p>27 A Horacio Serpa <i>le suena</i> la hipótesis de una participación de Estados Unidos en el atentado contra Cancino</p> <p>28 Fuerte reacción del Departamento de Estado, de Justicia y de la DEA frente a las declaraciones de Serpa</p>
---	--

19 Se entregó a la DEA el tesorero del cartel de Cali, Guillermo Pallomari	29 Auto de detención a Juan Manuel Avella por enriquecimiento ilícito y falsedad
26 Rodrigo Garavito, representante liberal vinculado al <i>Proceso</i> 8000, fue llamado a rendir indagatoria ante la Corte Suprema de justicia	

Octubre de 1995

1 Caen 7,5 toneladas de cocaína en el Caquetá	17 Avalada la lucha contra las drogas en la Cumbre de los No Alineados celebrada en Cartagena
2 Los titulares de las ramas del poder público hicieron un enérgico llamado a la serenidad	18 La Corte Constitucional declaró inconstitucional el decreto de conmoción interior
4 Los gremios económicos le piden liderazgo al presidente Samper	18 Regresó Myles Frechette a Colombia
6 El embajador Myles Frechette afirma desde Francia que está de vacaciones	20 "Estábamos rallando amapola" dicen tres campesinos de Manuere, en la frontera con Venezuela, tras la persecución que sufrieron por parte del ejército de Venezuela
8 En el bajo Putumayo le dicen no al programa Plante	22 Bill Clinton pide guerra contra el narcotráfico durante la celebración del 50 aniversario de la ONU y revela un listado de firmas y socios colombianos del cartel de Cali
9 "Deseo que el gobierno aclare los interrogantes, dice Gloria Pachón de Galán en su carta de renuncia a la embajada en Francia	24 Ernesto Samper pide ante la ONU una fuerte acción multinacional contra el <i>lavado de dólares</i>
10 Colombia ratificó la lucha mundial contra las drogas durante la oficialización del plan nacional "Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga"	26 El Consejo de Estado ratificó que las fumigaciones con glifosato no necesitan licencia ambiental
17 El DAS capturó ayer al gerente de la Empresa de Teléfonos de Cali	26 Retiran a comandantes de inteligencia del Ejército por conspiración, tras conocerse que filtraron a los medios un casete que contendría una conversación-montaje entre Heyne Mogollón y un funcionario del Banco Ganadero de Montería

Noviembre de 1995	
2 Fue asesinado Álvaro Gómez Hurtado.	
3 Decretado el estado de conmoción interior	19 Según el semanario inglés <i>The Economist</i> , Samper no durará más de 12 meses en el gobierno
14 El grupo <i>Dignidad por Colombia</i> reivindica la autoría del crimen	20 El vicefiscal Adolfo Salamanca no descarta la hipótesis de la participación de miembros de las fuerzas armadas en el asesinato de Álvaro Gómez
14 Juan José Bellini, ex presidente de la Federación Colombiana de Fútbol, fue capturado y es investigado por testaferrato y enriquecimiento ilícito	21 Las declaraciones de Guillermo Pallomari ante la DEA apoyan el testimonio de Santiago Medina
16 El Fiscal General de la nación avala la declaración de Santiago Medina y le ofrece la casa por cárcel por su cooperación eficaz con la justicia	