

La paz y la reforma política

Por Eduardo Posada Carbó *

"La reforma política hay que hacerla si se quiere una negociación seria", expresó en entrevista reciente Marco Palacios (*Semana*, abril 1 del 2001). La observación del prestigioso historiador colombiano es doblemente oportuna. Oportuna porque se publica en momentos en que se debate el proyecto de reforma política en el Congreso, donde ha seguido su curso bajo la general indiferencia de la opinión pública. Y además oportuna porque Palacios vincula la necesidad de la reforma con el porvenir de la paz, una conexión que, hasta ahora, escasamente se ha podido percibir.

Tal vez habría que recordar que el primer proyecto de reforma política que presentó la administración Pastrana al Congreso en 1998 incorporaba el tema de la paz. En efecto, el acuerdo nacional suscrito entre las distintas fuerzas políticas y el gobierno en octubre de ese año expresó la "necesidad de otorgarle al jefe de Estado los instrumentos necesarios para que pueda conducir el proceso de paz y facilitar los acuerdos de reconciliación que resulten de él". Los cuatro primeros artículos del proyecto presentado ante el Congreso estaban así dedicados a los "instrumentos para la paz". Algunos consideraron entonces que tales artículos le daban al Presidente demasiadas facultades.

Fueron precisamente tales artículos los que sirvieron de razones para que la Comisión Primera del Senado hundiera el proyecto el 7 de junio de 1999. La historia tendrá que examinar en detalle cómo y por qué se frustró finalmente un proyecto que había generado tantas expectativas. Los historiadores que se ocupen de tal estudio señalarán quizás que el gobierno nunca ató claramente el capítulo de los "instrumentos de la paz" con el cuerpo central de la reforma, ni en su articulado, ni en la exposición de motivos, que tal capítulo aparecía algo aislado del resto del proyecto. Y podrán concluir que las facultades eran

ciertamente exorbitantes. Pero hubo, por lo menos, un intento de vincular ambos temas. Desde entonces, las discusiones sobre el proceso de paz se han desentendido, casi que por completo, de la suerte de la reforma política.

Más aún, habría que recordar también cómo prestantes formadores de opinión y dirigentes políticos han contribuido con sus comentarios a restarle importancia al mismo debate sobre la reforma política. Según los ex-ministros de Hacienda, Rudolf Hommes y Guillermo Perry, tal reforma no sería prioritaria frente a otras necesidades, como las de la economía. En estas apreciaciones, comparten manteles en el fondo con dirigentes políticos como Noemí Sanín o Fabio Valencia Cossio, quienes en algunas de sus declaraciones han despreciado hasta cierto punto el tema al sugerir que lo que interesa es la discusión de otros problemas: el desempleo, la reforma integral del Estado, el déficit fiscal. Hasta el constitucionalista Luis Carlos Sáchica ha expresado que la discusión sobre la reforma del Congreso es un asunto "adjetivo que sólo le interesa a la clase política" y tiene "sin cuidado al país real", preocupado por otras cosas: como salir de la guerra y de la recesión.

Toda subvaloración de la reforma política refleja, por lo general, una preocupante subvaloración de las funciones de la democracia - y por consiguiente de la naturaleza prioritaria de sus propias instituciones y procedimientos -, en la solución de los problemas sociales. Es importante insistir en este punto: ¿Cómo puede pretenderse, en democracia, buscarle solución a los graves problemas del país sin un Congreso con suficiente autoridad, y sin unos mecanismos fieles de representación que además garanticen la gobernabilidad? Y en muchas de las observaciones que le han restado importancia a la reforma política se encuentra así mismo implícita la noción de "paz integral" que ha guiado la política gubernamental, y la cual sirve de base a esa ambiciosa agenda común donde los temas sustantivos parecerían definir el rumbo del proceso. Este modelo merece replantearse.

Tendríamos que regresar a ese objetivo central de la paz que, como lo observa Marco Palacios, se encuentra hoy diluído: "que las formaciones armadas se conviertan en movimientos políticos legales" ("¿El proceso o la paz?", *La Revista. El Espectador*, 01/04/01). Otro historiador, Jorge Orlando Melo, ya había observado cómo desde la pasada administración se abandonó el que la meta del proceso de paz fuese "la reincorporación de la guerrilla a un sistema político que, pese a sus limitaciones, se consideraba legítimo", y, en su lugar, se trazó como fin la negociación de "un nuevo modelo social" ("La paz: ¿una realidad utópica?", *Semana*, 13/12/99). Al volver a redefinir la verdadera paz en su sentido más estricto - como el fin del conflicto armado, o el "silencio de los fusiles" -, la discusión sobre una reforma política sería así central al proceso de paz. El desarme estaría vinculado a aquellos aspectos de una reforma que, como lo sugiere Palacios, tendrían que garantizarle a la guerrilla su existencia entonces como grupo político, alejado definitivamente de las armas y de la violencia. Por supuesto que el tema es complejo. Pero éste es el debate que no se está dando.

Independientemente de si se replantea o no el modelo de negociación, debe apreciarse de todas formas el carácter fundamental de la reforma política. Más allá de la discusión sobre las condiciones del eventual desarme e incorporación de la guerrilla, la reforma política es además esencial para el proceso de paz en la medida en que de ella dependería el fortalecimiento del Estado y de las instituciones representativas de la sociedad, y, por ende, su posición negociadora. Es aquí donde las observaciones de Marco Palacios me parecen más novedosas y directamente pertinentes al actual proyecto. Existe siempre la posibilidad, sobre todo frente a una nueva campaña electoral, que la guerrilla amplíe sus espacios y se fortalezca. Sus fines y estrategias se benefician de la debilidad del Estado. Por eso, en otros de sus recientes ensayos, Palacios destaca "la importancia que tiene para el Estado fortalecerse en lo que es fuerte: en el sistema electoral representativo mediante una reforma que busque ampliar la participación y sobre todo que elimine los factores de clientelismo y fragmentación". Y concluye: "hay que fortalecer, reformándolo, el sistema político-electoral".

En estos términos, la reforma política se vuelve aún más prioritaria si se tienen en cuenta los cortos ciclos electorales que condicionan los tiempos de la democracia. Y si además se logran apreciar las limitaciones que encuentra todo Presidente para manejar la paz frente a un sistema político fragmentado. Aquí Palacios nuevamente ofrece atinadas observaciones, al "subrayar la magnitud del problema de que el país carezca de partidos políticos modernos, disciplinados, con liderazgos establecidos y reconocidos por todos". Como consecuencia, ello vuelve "más azaroso el manejo presidencial de la paz que debe ajustarse permanentemente a un cuadro faccional enredado e incierto".

No es exagerado, pues, decir que el porvenir de la paz depende hasta cierto punto de la suerte de la reforma política. No de cualquier reforma, por supuesto. Los remedios, como se sabe, suelen a veces ser peores que la enfermedad. Otra razón para volver a insistir en que hay que tomarse en serio el debate del proyecto que cursa en el Congreso. Interesa, ante todo, que de allí salgan fórmulas que reagrupen a los partidos políticos, le den coherencia a un sistema hoy atomizado, resuelvan la crisis de representatividad, y fortalezcan así las instituciones democráticas. Sin una mayor presión por parte de la opinión pública, el proyecto volverá quizás a naufragar, mientras la mayoría de los congresistas - llámense independientes o tradicionales -, prefiere apenas preocuparse naturalmente por los problemas y posibilidades que el actual sistema ofrece a su propia reelección. En vez de partidos, tendremos más candidatos y microempresas electorales de escasa representación nacional. El Estado se seguirá exponiendo a las acusaciones de ilegitimidad que hacen mella, nacional e internacionalmente. Y se les estarán cediendo más amuniciones a esa minoría armada que tiene arrinconada la nación a la fuerza.

* Eduardo Posada Carbó es asesor permanente de la Fundación Ideas para la Paz. Sus artículos quincenales son elaborados especialmente para nuestras redes de información. Posada Carbó es abogado con especialización en ciencias socioeconómicas de la Universidad Javeriana, máster en Estudios Latinoamericanos y doctor en Historia Moderna de la Universidad de Oxford. Es autor y editor de varios libros y ensayos. En la actualidad es Senior Lecturer del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres y columnista de *El Tiempo*.