

Colombia

Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia

RAFAEL GUARÍN
rafaelgguarin@hotmail.com

Artículo recibido 18/05/2006
Evaluación par externo 23/05/2006
Evaluación par interno 27/05/2006

Resumen

Los problemas que enfrenta la oposición parlamentaria en Colombia requieren un enfoque sistémico en su solución que supere la perspectiva tradicional limitada a la discusión de un estatuto. Para una propuesta de reforma política es necesario evaluar los elementos que componen el sistema político, entendiendo que esos elementos están interactuando permanentemente entre ellos, demarcando el escenario de la competencia partidista, y que sus efectos estimulan u obstaculizan el funcionamiento de la oposición. Un contexto político que facilite la oposición parlamentaria y el esquema gobierno-oposición es más apropiado para el funcionamiento de partidos minoritarios y para el tránsito de organizaciones armadas que quieran pasar a la vida civil. Ninguna organización insurgente, a menos que militarmente esté derrotada, querrá desmilitarizarse para tener una efímera participación en política.

Palabras clave: *reforma política, partidos minoritarios, esquema gobierno-oposición.*

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

Abstract

The problems faced by parliamentary opposition in Colombia need a systemic approach to go beyond the old outlook whereby all disputes are short-sightedly restricted to one statute. In order to consider a plausible political reform, it is first necessary to properly assess the elements that make up the current political system, under the assumption that they permanently interact with each other and mark out the arena where political parties compete; the effects of such competition either encourage or hinder the opposition's action. A political context where parliamentary opposition and the government-opposition scheme are fostered is much more appropriate for minority parties and for the transition of armed groups into civil society. No insurgent group (unless militarily defeated) will ever demobilize only to play an ephemeral political role.

Key words: *political reform, minority parties, government-opposition scheme.*

El presidente Álvaro Uribe (2002-2010) manifestó recientemente la voluntad de adelantar diálogos de paz con las FARC. Después de un primer período de gobierno donde el fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado fue la prioridad, la administración Uribe pretende iniciar una nueva etapa que otorgaría protagonismo a la negociación política, sin que esto signifique un ablandamiento de la Política de Seguridad Democrática. De esa forma pragmática, el ejercicio de la fuerza se combinaría con el intento de construir espacios de negociación, lo cual podría interpretarse como que el gobierno haría un reconocimiento implícito a la existencia de un conflicto armado, y no reduciría el problema a la existencia de una amenaza narcoterrorista.

Esta posibilidad de negociación supone abrir un espacio de reflexión sobre la competencia política y la democracia en el país. En el caso en el que un proceso de paz posibilite a las FARC vincularse a la lucha política a través de las elecciones, es indispensable revisar el conjunto del sistema político con el fin de mejorar las condiciones de equidad en la emulación entre las fuerzas políticas y garantizar el ejercicio pleno de la oposición. Ésta sería apenas una de las más elementales pretensiones que se coloquen en la mesa de negociación en el caso de que ocurra un acercamiento político del gobierno con esta guerrilla. No sin razón el ex ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda señala que la paz sería *“el resultado de una negociación por el poder, por su acceso, por su distribución y por el control de las fuentes del poder”*,¹ ya que las FARC están luchando por el poder político y el control del Estado.

La reciente incorporación de la reelección presidencial inmediata a la Constitución resalta la necesidad de crear esas condiciones de equidad en la competencia electoral y desarrollar mecanismos de protección del derecho a la oposición. Junto con la modificación constitucional que en 2003 introdujo una reorganización del sistema de partidos, la reforma también estableció otras para viabilizar

¹ PARDO RUEDA, Rafael. “La Historia de las Guerras”. Ed. Javier Vergara Editores. Bogotá D. C., 2004, p. 631.

el funcionamiento de un esquema gobierno–oposición, extraño a la reciente experiencia de gobierno en Colombia.

A pesar de que en la segunda mitad del siglo XX existieron importantes organizaciones políticas de oposición, la historia reciente es de gobiernos “nacionales” o de coalición, con excepción de la administración Virgilio Barco (1986-1990). Obstáculos de diferente índole afectaron el rol de oposición de la Alianza Nacional Popular, ANAPO, o del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, durante el Frente Nacional, o de la Unión Patriótica, UP, dos décadas más tarde. Muchos de esos problemas se mantienen hoy respecto del Partido Liberal o el Polo Democrático Alternativo, los cuales son necesarios definir con claridad y tratar de remediar. Llama la atención que no existan suficientes análisis que permitan evaluar las posibilidades de la oposición parlamentaria, sus problemas y desafíos, en un contexto en donde la oposición armada al sistema de partidos vigente se ha constituido como uno de los problemas característicos de la estructura de representación política colombiana. En el mismo sentido se puede decir que tampoco hay disponible bibliografía respecto de la exploración de caminos de reforma política en el marco de una negociación con la insurgencia armada.

La afirmación central de este trabajo sostiene que los problemas que experimenta la oposición en Colombia trascienden la adopción de un estatuto sobre la materia y requieren una propuesta con un enfoque sistémico. Esta propuesta de reforma comprendería las tres ramas del poder público, los organismos de control, los sistemas de partidos y electoral, además de la administración de las elecciones, el fortalecimiento del control político del Congreso y, por último, la equidad en la competencia político-electoral. El texto es un punto de partida y busca empezar a llenar ese vacío existente en el análisis del tema, tal y como se mencionó antes. Además, también pretende suscitar una reflexión sobre los problemas que enfrenta el sistema político y provocar una discusión sobre las reformas que se requieren para el éxito de la transición de un sistema político en donde las armas y la violencia todavía son un medio para hacer política, a uno en donde ese medio sólo sean los votos y la participación electoral.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

Tradicionalmente se distingue entre oposición parlamentaria y extraparlamentaria. El trabajo se concentra en la primera, por tratarse de la que preferentemente cumplen los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso. La discusión sobre el concepto de oposición se presenta en la primera parte, y luego el texto discute seis aspectos estructurales que obstaculizan o impiden la práctica de la oposición y restringen la competencia política. A continuación se presentan algunas de las referencias de las FARC al tema de la participación y reforma electoral, y se plantea la necesidad de abordar estos temas en una eventual negociación con esta agrupación guerrillera. Posteriormente este texto se refiere a las principales iniciativas para remediar los problemas que aquejan el desarrollo de una oposición, hace algunas observaciones sobre sus limitaciones, y finaliza con la exposición de las reformas al sistema político necesarias para consolidar un marco de competencia equitativo y que contribuiría a la paz.²

Oposición y desarrollo político

La oposición es uno de los elementos básicos de la democracia. Refleja el pluralismo, la tolerancia y la libertad de expresión; además de encarnar la contradicción de intereses e ideologías propios de la lucha política. Su ejercicio gira en torno de las decisiones gubernamentales y se basa en convicciones que la diferencian del partido en el poder. La oposición canaliza pacíficamente los conflictos cuando presenta críticas y propuestas a la sociedad con el fin de convertirse en alternativa de gobierno. *“Se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de reglas consensuales del juego político”*³ y que excluye de plano la lucha armada.

² Para una versión más extensa y detallada sobre este tema, ver mi trabajo elaborado bajo el auspicio del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, *“Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política”*, en Proyecto para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, Tomo II, Eds.: DAE – Naciones Unidas– PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá D. C., 2005.

Hay una versión digital que se puede consultar en: www.escuelavirtual.registraduria.gov.co/theme/registraduria/libroPNUD/Tomo_II/Tomo_II-TITULO_1.pdf.

³ Diccionario Electoral. Tomo II. Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. San José de Costa Rica. 2000, p. 939.

La oposición consiste en una “*actitud de crítica a la actuación de gobierno, que ejercen los grupos, los partidos o los individuos que se hallan fuera del poder gubernamental*”.⁴ Al ser una práctica de fiscalización al Ejecutivo y de presentación de propuestas alternativas, necesariamente obliga a reconocer que la asume una organización política en cabeza de sus representantes en el Congreso o en las restantes corporaciones públicas, y presupone que los actores políticos tienen programas de gobierno diferentes. Aunque de una forma similar se pueden enmarcar las actividades de rechazo a políticas de gobierno por parte de movimientos sociales, sindicales, juveniles, ecologistas, feministas o hasta religiosos, éstos carecen de la vocación de acceso al poder que distingue a los partidos políticos y al ejercicio de la oposición parlamentaria. Cuando esas protestas sociales adquieren permanencia, se dotan de programas que superan reivindicaciones particulares, y además adquieren una organización destinada a la conquista del gobierno a través de elecciones, ya no son más movimientos sociales sino que se han transformado en partidos políticos. Es el caso de los colectivos de trabajadores que se convirtieron en partidos socialdemócratas a finales del siglo XIX y principios del XX en Europa occidental.

La oposición es un paso hacia el gobierno, pero suelen presentarse partidos de oposición sin posibilidad real de acceso al poder, como ocurrió con el Partido Comunista Colombiano en los últimos setenta años. En otros casos, como en México, varias décadas trascurrieron para que el Partido Acción Nacional, PAN, derrotara en las urnas (2000) al gobernante Partido Revolucionario Institucional, PRI. Del mismo modo, la oposición es una forma de participación política y por tanto un derecho fundamental, de acuerdo a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. La oposición se vincula a la responsabilidad del gobierno y contribuye a configurar una especie de sistema de rendición de cuentas, que permite a los ciudadanos efectuar un balance en cada elección de las realizaciones del partido gobernante y de las propuestas al-

⁴ Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Andrés Serra Rojas. Facultad de Derecho. UNAM. Fondo de Cultura Económica. México DF. 1999, p. 802.

ternativas. La oposición sirve entonces para que los cambios políticos se efectúen de forma institucional y legítima con el respaldo de la mayoría de los ciudadanos.

La oposición es el mejor antídoto contra la corrupción y un aliciente para que los parlamentos cumplan adecuadamente su función de control político. Su práctica limita la discrecionalidad de los funcionarios, promueve la publicidad de los actos del Estado, la transparencia en la ejecución de los programas gubernamentales, el compromiso ante los ciudadanos, la eficacia y eficiencia en la administración, todo lo cual debe redundar en buen gobierno. La oposición parlamentaria no conlleva ingobernabilidad. Todo lo contrario, promueve la conformación de bloques parlamentarios a favor y en contra de la gestión del Ejecutivo. En el sistema presidencial éste debe asegurar la mayoría para contar con respaldo a sus iniciativas, y, en el sistema parlamentario, el partido que aspira a ser gobierno debe garantizarla para alcanzar la investidura. La gobernabilidad se beneficia de la oposición porque ésta sólo funciona donde existen bancadas o grupos parlamentarios, no en sistemas con alta fragmentación partidista y autonomía de los congresistas.

Los debates de control político consiguen su objetivo cuando trascienden al dominio público e influyen en la percepción que existe sobre el gobierno y sus opositores. No hay que olvidar que los partidos cumplen una actividad permanente de persuasión de los electores. Por esto el cubrimiento de la actividad del Legislativo por parte de los medios de comunicación permite apelar siempre a los ciudadanos, que son el objetivo principal de la acción política. Así, la oposición democrática tiene un efecto pedagógico en los ciudadanos; les enseña a tramitar pacíficamente sus diferencias, contribuye a la formación de opinión pública respecto a los problemas colectivos y expresa desarrollo político.

Problemas que impiden el desarrollo de una oposición

Las guerras civiles del siglo XIX, el período conocido como *La Violencia* a mitad del siglo pasado y el conflicto armado que se extiende hasta nuestros días demuestran que Colombia es un país en

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

“guerra endémica permanente”⁵ que no ha podido construir condiciones que posibiliten el adecuado ejercicio de la oposición democrática. La dinámica de violencia y negación de la oposición se refleja en los cambios constitucionales⁶ y se relaciona con la incapacidad de superar las diferencias y los conflictos pacíficamente. Las constituciones fueron proyectos unilaterales de los vencedores en las guerras, como sucedió con la Constitución de 1886, o en las urnas, como fue el caso de la reforma constitucional de 1936, semillas de intolerancia, en unos casos, y de nuevas fuentes de perturbación, en otros.

Sin duda, los problemas que afectan las posibilidades de una oposición política están en el origen de los conflictos bélicos. Las dificultades como proyecto de país democrático y pacífico tienen fuerte vínculo con el ejercicio hegemónico del poder y la negación de espacios y garantías a los grupos de oposición. Las guerrillas liberales, la contraparte armada conservadora, la posterior transformación de las primeras en organizaciones comunistas y su transformación en autodefensas campesinas reflejan la limitada capacidad inclusiva del sistema político colombiano.

La Carta de 1991 buscó superar esas falencias de las constituciones anteriores. Los delegatarios eliminaron las bases institucionales del “sistema político del clientelismo”⁷ que aún permanecían y provenían del Frente Nacional, entre las que se contaban disposiciones relativas a la composición del Ejecutivo y que ordenaban la representación adecuada y equitativa de la segunda fuerza política (parágrafo del artículo 120 /Reforma constitucional de 1968). La nueva Constitución también modificó aspectos sustanciales relacionados con el Congreso y el estado de sitio, los cuales habían afectado la oposición parlamentaria en los años precedentes.

⁵ SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo. “Pasado y presente de la Violencia en Colombia”. Ed. CEREC – IEPRI. Bogotá D.C., 1995, p. 19.

⁶ VALENCIA VILLA, Hernando. “Cartas de batalla”. Ed. CEREC. Segunda edición. Bogotá D.C., 1997.

⁷ LEAL BUITRAGO, Francisco y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. “Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional”. Ed. Tercer Mundo. IEPRI – UN. Bogotá D.C., 1990.

Sin embargo, un análisis histórico del período 1957 – 2005 permite descifrar problemas estructurales que impiden el funcionamiento del esquema gobierno–oposición, problemas que trascienden la órbita normativa como se ha observado luego de la entrada en vigencia de la nueva constitución. De acuerdo a sus características, esos obstáculos los podemos agrupar en seis categorías: a) el problema burocrático y la reproducción electoral dependiente; b) la seguridad nacional y conflicto armado; c) el funcionamiento del Congreso y de los partidos políticos; d) el fraude electoral; e) la desprotección legal y f) la cultura anti-oposición. El análisis de éstas seis áreas desde el punto de vista de los obstáculos para el desarrollo de un esquema gobierno–oposición es ilustrativo del alcance de la reforma requerida.

El transfuguismo, la burocracia y la reproducción electoral dependiente

Históricamente la disputa política en el país ha estado vinculada al control de la nómina estatal. Esta disputa fue de tal magnitud a mediados del siglo pasado que los dos “jefes naturales” del bipartidismo y del Frente Nacional reconocieron que una de las principales causas de la violencia entre Liberales y Conservadores eran las decisiones que sobre el empleo estatal se tomaban con el cambio de partido en el gobierno. En Sitges, Alberto Lleras y Laureano Gómez señalaron conjuntamente en 1957 que la *“tragedia de cada transición de poder en Colombia ha sido ésa, no por la importancia, inexistente, del cuerpo de empleados en relación con la población del país, sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos”*.⁸

El plebiscito del 1° de diciembre de 1957, producto de los acuerdos de Benidorm y Sitges, y el acto legislativo 01 de 1959 aseguraron para liberales y conservadores el dominio absoluto de las posiciones públicas, convirtieron a los partidos en agencias de empleo y

⁸ LLERAS, Alberto y GÓMEZ, Laureano. “Declaración de Sitges”. En: VÁSQUEZ CARRIZOSA, Camilo. “El Frente Nacional su Origen y Desarrollo”³⁵. Ed. Pro-Patria. Cali. Sin fecha, p. 280.

sustituyeron el sectarismo político, que unía a los ciudadanos con las colectividades históricas, por relaciones clientelares con el Estado. La desideologización partidista, la reducción de la política a simples combinaciones o acuerdos parlamentarios, y la dependencia de los partidos del Estado es herencia del Frente Nacional.

Estas características de la política durante la segunda mitad del siglo XX entronizó una “*reproducción electoral dependiente*”, cuya principal seña de identidad consiste en derivar del acceso al Estado la elección por voto a cargos públicos y condicionar a ese acceso la conducta política y la actitud frente al gobierno. Un altísimo porcentaje de los elegidos practican formas tradicionales de acción política asociadas a la utilización del Estado como dispensa de favores y mantenimiento de clientelas, a pesar de la nueva Constitución y de los cambios globales consecuencia de la mediatización de la sociedad, la pérdida de identidad partidaria y la personalización de la política.

Los resultados electorales de marzo de 2006 demuestran que las colectividades con mayor respaldo popular son aquellas que hacen parte de la coalición gubernamental. El Partido Social de Unidad Nacional, el Partido Conservador, Cambio Radical y Convergencia Ciudadana, recogieron parte del prestigio del presidente Uribe, pero también gozaron de los privilegios burocráticos y de recursos que proceden de la proximidad con el gobierno. En cuanto al Partido Liberal, tradicional eje del sistema político, se enfrentó un proceso de erosión de sus bases y dirigentes que optaron por adherirse a la coalición de gobierno, precisamente para no perder acceso a herramientas de reproducción electoral o quedar en desventaja ante sus contradictores en el ámbito regional.

Dos afirmaciones de expresidentes de ese partido describen el impacto del problema burocrático. Julio César Turbay Ayala (1978-1982) señaló el año pasado que el “*Partido Liberal no sobrevivirá más de ocho años sin gobierno*”⁹ y que si decidía no apoyar a Álvaro Uribe

⁹ Entrevista del autor con Julio César Turbay Ayala, 31 de enero de 2005.

“que no esperen que lo traten suavemente.”¹⁰ César Gaviria Trujillo (1990-1994), por su parte, al reaccionar ante la reelección en primera vuelta del presidente, le solicitó que “no se presente lo de los pasados cuatro años, tratar de sonsacar parlamentarios a otras corrientes políticas,”¹¹ es decir, debilitar a la oposición ofreciéndoles a los congresistas opositores cargos o prebendas. La misma conducta la realizaron las administraciones de Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002) y no se disimuló a lo largo de la campaña reciente, en la que el presidente “recibió” adhesiones de diversos sectores del Liberalismo. En algunos casos el propio Presidente Uribe llamó a dirigentes políticos para invitarlos a desertar hacia su campaña, como ocurrió con los concejales del partido Liberal de Bogotá, quienes finalmente se mantuvieron disciplinados en el seno de su partido.

El reclamo de respeto a la oposición lo hizo igualmente el candidato del Polo Democrático, Carlos Gaviria. El mismo día de las elecciones indicó que “nadie del Polo se va a dejar cooptar. Nadie va a cambiar el honroso sitio que le corresponde en la oposición, por un ministerio, una embajada, o un consulado.”¹² La afirmación dirigida a sus seguidores, coincidía con la crítica que durante la campaña hizo constantemente el candidato del partido Liberal, Horacio Serpa. Éste aceptó al comienzo de la administración Uribe la embajada ante la Organización de Estados Americanos, OEA, en Washington, para luego renunciar, encabezar la oposición de su partido al gobierno, y luego competir con poco éxito en la campaña presidencial frente a la reelección del presidente Uribe.

Así, el acceso a la burocracia ha definido tradicionalmente las relaciones entre los legisladores y el Ejecutivo. Los últimos cuatro gobiernos manejaron su relación con el Congreso por medio de cuotas burocráticas, inclusive adjudicándolas a organizaciones políticas “alternativas” como la Alianza Democrática M-19, a comienzos de los años 90, organización que incluía a movimien-

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ “La oposición está de moda”, en revista *Semana*, edición # 1258, Bogotá D. C., 11 de junio de 2006.

¹² *Ibíd.*

tos guerrilleros recién desmovilizados. No se quiere plantear que las fuerzas políticas victoriosas en las elecciones no puedan tener representación en la administración. Lo que se censura es que se desestime la oposición fomentando dicha “dependencia” y se busque dividirla ofreciendo participación en la nómina estatal a cambio de lealtad.

La mayor preocupación del Partido Conservador bajo el esquema gobierno-oposición propuesto por la administración Barco (1986-1990) consistió en impedir que el Liberalismo lo dividiera. No obstante que la Constitución anterior a la de 1991 le aseguraba el derecho de acceder a alcaldías, gobernaciones y secretarías de despacho, el ex-presidente Misael Pastrana, jefe del conservatismo en la época, prefirió renunciar a esas instancias. Al final del período constitucional el esquema había fracasado, no tanto por la manifiesta incapacidad conservadora de llevar a cabo lo que denominaron “oposición reflexiva”, sino porque nunca existió gobierno de partido, ni partido de gobierno. En ciertos casos, algunos muy delicados como los que tenían que ver con el combate al narcotráfico, el Partido Liberal se dividió y facciones internas se opusieron al Ejecutivo.

Otro ejemplo reciente ilustra las consecuencias de la atomización partidista y los inconvenientes que el “problema burocrático” produce al ejercicio de la oposición. Conocida la elección de Andrés Pastrana como presidente para el período 1998-2002, el candidato derrotado Horacio Serpa, como director del partido Liberal, declaró la “Oposición Patriótica”. La decisión causó división en el Liberalismo y sectores muy importantes decidieron abandonarlo para sumarse a la “Gran Alianza para el Cambio”, la cual congregó a las fuerzas gubernamentales. Los parlamentarios liberales y sus grupos políticos no conocían desde 1986 la viudez del poder, por lo que la propuesta de su líder a muchos les parecía exótica, irresponsable e irrealizable. Su prioridad inmediata fue la de proteger sus intereses relativos a la burocracia estatal.

La relación entre la Dirección Liberal Nacional, DLN, y los congresistas se mantuvo en ese cuatrienio mediada por la influencia bu-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

rocrática del gobierno conservador. Los congresistas regresaron apresuradamente al Partido Liberal cuando el presidente Pastrana propuso en el año 2000 incluir en un referendo la revocatoria del congreso, de mayoría liberal, lo que permitió a ese partido recuperar la presidencia de las dos cámaras y de varias comisiones. Sin embargo, ese acercamiento coyuntural de los parlamentarios con la DLN en medio de la crisis con el presidente Pastrana no fortaleció a la oposición. En cambio, hizo hablar a la DLN de *“colaboración programática más no burocrática con el gobierno”*,¹³ al tiempo que aceptaba y celebraba el ingreso al gobierno de Juan Manuel Santos, directivo de esa colectividad, como ministro de Hacienda. Por supuesto, oficialmente el liberalismo dijo que era un nombramiento a título personal, sin embargo, la bancada liberal fue crucial para aprobar los proyectos impulsados por esa cartera. En la práctica el liberalismo trataba de hacer un difícil equilibrio colocando en el gabinete una de sus más importantes figuras, respaldando la negociación con la guerrilla de las FARC y las más polémicas iniciativas legislativas del gobierno, a la vez que se mantenía formalmente en la oposición. En 1982 frente al Presidente Belisario Betancur (1982-1986) ese partido aplicó una fórmula similar basada en la participación *“a título personal y técnica”*.¹⁴

Al final, la *“Oposición Patriótica”* terminó desfigurada y pagando un alto costo político. Su fracaso se debe en parte a que, en palabras de Horacio Serpa, *“el gobierno pretendió cooptar a los actores con representación en el Congreso, en cambio de participar en la discusión y en el debate que es sustancial para la oposición”*.¹⁵ Los mismos parlamentarios

¹³ Comunicado de prensa. Dirección Nacional Liberal DNL. 10 de julio de 2000. En: VÉLEZ, Luis Guillermo y MURCIA, Carlos. *“El referendo de Pastrana. Itinerario de una crisis”*. Ed. Partido Liberal Colombiano. Bogotá D. C., 2000, p. 312. El texto señala además *“La colaboración programática enunciada se considera de carácter patriótico por tocar intereses nacionales que van por encima de los partidos y por lo tanto exigen una política de Estado”*. Más adelante: *“El doctor Santos es un miembro activo del Partido Liberal Colombiano, que en la actualidad se viene desempeñando como director del proyecto de la Constituyente Liberal. Ha sido nombrado por sus altas calidades técnicas y profesionales y desempeñará sus funciones a título personal ya que la Dirección Nacional Liberal mantiene su posición de colaboración programática más no burocrática con el gobierno. Deseamos éxitos al nuevo ministro y le ofrecemos nuestro concurso para que los buenos logros de su gestión se consoliden”*.

¹⁴ Junta de Parlamentarios Liberales. En: PINZÓN DE LEWIN, Patricia. *“La oposición en Colombia”*. Ed. FESCOL, CEI – UNIANDES. Bogotá D. C., 1986.

¹⁵ Entrevista del autor con Horacio Serpa, Bogotá D. C., mayo de 2005: *“Desafortunadamente la oposición no fue exitosa, por varias razones: La prematura deserción del 50% de los congresistas que le negaron al país la posibilidad de hacer una oposición constructiva. El gobierno*

no tardaron en volver a “mudarse” cuando las encuestas electorales mostraron que la presidencia en 2002, no sería para el Partido Liberal, sino para un disidente: el ex-gobernador liberal de Antioquia Álvaro Uribe.

La seguridad nacional, el conflicto armado y la violencia contra la oposición

Otro factor que afecta el desarrollo de una oposición tiene que ver con la política de seguridad del Estado. Desde el Frente Nacional la ausencia de alternativas políticas al bipartidismo y los problemas sociales originaron movilizaciones ciudadanas que bajo el estado de sitio se percibieron como problemas de seguridad. *“La protesta ciudadana no encontró receptividad en la clase política, por lo que el problema social se convirtió en asunto de orden público manejado exclusivamente por los militares”*.¹⁶ Esa tendencia se mantuvo y aumentó con la creciente autonomía que adquirieron las fuerzas armadas en la definición de esas políticas.¹⁷

Así las cosas, en el lapso coincidente con la guerra fría, los opositores fueron asociados por las fuerzas políticas en el gobierno con la noción de “enemigo interno”, desatándose una fuerte represión a iniciativas políticas distintas a las tradicionales o su descalificación pública desde el gobierno. Las quejas de grupos de izquierda res-

pretendió cooptar a los actores de la política con representación en el Congreso, en cambio de participar en la discusión y en el debate que es sustancial para la oposición. En segundo término, porque prevaleció en el ambiente político y ciudadano la idea de que oponerse es obstruir, es inconveniente y que oponerse es negarle al gobierno y al presidente, más específicamente, la posibilidad de gobernar adecuadamente al país. Y en tercer lugar, porque cuando yo tomé la determinación, pensando en el país, pensando en la democracia colombiana y pensando en la convivencia, de apoyar el proceso de paz, el país equivocadamente se formó la opinión de que se trataba de darle un apoyo general al gobierno, cuando realmente la idea era mantener la oposición en otros temas, pero asumiendo que luchar por la paz es un asunto de Estado, y que en eso le servía al país. Pero el país se formó una opinión equivocada y eso conspiró también contra el propósito de establecer un parámetro de oposición, de control político, de fiscalización al gobierno”.
“No creo que la oposición haya sido exitosa, pero por lo menos se volvió a presentar al país una perspectiva democrática. Ese mal resultado generó algún tiempo después una situación política que consistió en que derrotado por Álvaro Uribe, el Partido no quiso asumir una actitud de oposición nuevamente y por eso se llegó al esquema de la “cooperación constructiva con independencia crítica”.

¹⁶ LEAL BUITRAGO, Francisco. “Defensa y seguridad nacional en Colombia, 1958-1993”. En: LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKÄTLIAN, Juan Gabriel. Compiladores. Ed. IEPRI, Tercer Mundo, SID. Bogotá D. C., 1994, p. 135.

¹⁷ Ver: PIZARRO, Eduardo. “La reforma militar en un contexto de democratización política. En: Leal Buitrago, Francisco - Compilador. “En busca de la estabilidad perdida”. Ed. Tercer Mundo. IEPRI – UN. COLCIENCIAS. Bogotá D.C., 1995.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

pecto a la persecución a que eran sometidos por parte de organismos de seguridad del Estado obedecen a que no se distinguía con nitidez la oposición democrática de la subversión. Las protestas sociales se criminalizaron y medidas adoptadas en diversos decretos y posteriormente en el “estatuto de seguridad” del gobierno Turbay Ayala (1978–1982) agravaron el ejercicio de la oposición.¹⁸ La práctica de torturas, desapariciones y otras violaciones de derechos humanos se denunciaron por organismos internacionales y miembros de la propia fuerza pública.¹⁹

Los avances que sobre el particular representa en conjunto la Constitución de 1991, la ruptura de las bases para el abuso del antiguo estado sitio y su reemplazo por los estados de excepción y su limitación en el tiempo, la participación y liderazgo civil en el diseño e implementación de políticas de seguridad no han impedido casos de abuso o descalificación en contra de la oposición para parte de agentes estatales. Sólo hay que recordar que en 2003, al calor de la campaña por el referendo, el Ministro del Interior de entonces, Fernando Londoño Hoyos, se atrevió a relacionar con el terrorismo a la oposición que hacía campaña por la “abstención activa”. O que semanas antes de las elecciones de mayo de 2006 el presidente-candidato Álvaro Uribe, señaló a la oposición como “comunistas disfrazados”, en una intervención pública en la Escuela Superior de Guerra.

¹⁸ Decreto de estado de sitio No. 1923 de 1978. “El estatuto, redactado de forma ambigua, en muchos de sus apartes, fue útil para combatir la subversión y aplastar la oposición democrática con mecanismos que posicionaban la razón de Estado por encima de las instituciones de la democracia y la dignidad del ser humano. El estatuto sancionaba con pena de prisión de uno a cinco años a las personas que causaran o participaran en perturbaciones del orden público o alteraran el pacífico desarrollo de las actividades sociales en centros urbanos. También ordenaba arresto inmutable hasta por un año a quien ocupara transitoriamente lugares públicos o abiertos al público, u oficinas de entidades públicas o privadas, con el fin de presionar una decisión de las autoridades legítimas, o de distribuir en ellas propaganda subversiva o fijar en tales lugares escritos o dibujos ultrajantes. La misma pena cobijaba a quienes sin justa causa omitan prestar los servicios públicos a que estén obligados, impriman, almacenen, porten, distribuyan o transporten propaganda subversiva. Se criminalizaron desde las protestas pacíficas por los servicios públicos, hasta el “porte” de libros con contenido ideológico comunista”. GUARÍN, Rafael. “Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política”. En: “Proyecto para la modernización del sistema electoral colombiano”. Tomo II. Ed. DAE – Naciones Unidas. PNUD. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá D. C. 2005, p. 58.

¹⁹ Frente a las operaciones realizadas para recuperar las armas robadas por el M19 en el Cantón Norte, ver “Declaraciones del General José Joaquín Matallana,” *El Espectador*, 18 y 19 de mayo de 1980.

Desde otro ángulo, cualquier evaluación de la oposición política debe observar la influencia del conflicto armado. El caso de la Unión Patriótica es el más representativo de una organización que declara la oposición al gobierno de Virgilio Barco y se postula como alternativa a los dos partidos tradicionales y es literalmente exterminada por intereses vinculados con el narcotráfico, la política regional y grupos de extrema derecha. A la aniquilación de la UP contribuyó la falta de claridad sobre el vínculo que la ligó en su fundación con las FARC-EP, si bien su creación fue resultado de la negociación entre el gobierno de Belisario Betancur y esa organización subversiva. En 1990 ese partido reconoció que 1.100 de sus militantes habían sido asesinados hasta ese momento.²⁰

El avance electoral de ese partido de izquierda estuvo unido al proceso de descentralización y a la elección popular de alcaldes, reformas que hicieron parte de la “apertura democrática” impulsada por el presidente Betancur. El empoderamiento local agudizó el conflicto armado convirtiendo a los municipios en escenarios de guerra por el presupuesto público y el control territorial. La violencia y el fracaso de las negociaciones de paz con la guerrilla entorpecieron la posibilidad de los nuevos actores para ser alternativa política.

Funcionamiento del congreso y los partidos:

Partidos presidenciales cada cuatro años

Un elemento clave que afecta el ejercicio de la oposición ha sido el debilitamiento del Congreso y el mal funcionamiento de los partidos políticos. Las reformas de 1968 agravaron problemas de clientelismo en el legislativo y le quitaron prerrogativas frente al Ejecutivo. La Constitución de 1991 le regresó algunas potestades a éste último y lo habilitó para intervenir en el control de los estados de excepción, fortaleciendo su papel de fiscalización política.²¹ Entre las reformas que le dieron una nueva dimensión a ese organismo están

²⁰ Ver: DUEÑAS RUIZ, Óscar José. “Unión Patriótica. Venciendo dificultades”. Ed. Universidad Incca de Colombia. Bogotá D. C. 1990.

²¹ PALACIO RUDAS, Alfonso. “El Congreso en la Constitución de 1991: Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones”. Ed. Thomas Gregg & Sons de Colombia. Tercer Mundo. Bogotá D.C., 1992.

el cumplimiento de los criterios de otorgamiento de poderes extraordinarios al Ejecutivo, la moción de censura y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Tales modificaciones han tenido un impacto positivo en algunos aspectos de la práctica política, pero en lo relacionado con la oposición y su desarrollo, su evaluación es bastante pobre.

El Congreso continúa experimentando complejas dificultades en su tarea de control político al Ejecutivo y en mantener autonomía ante los grupos de presión, sin olvidar su escasa capacidad técnica para adelantar investigaciones sobre las políticas del gobierno. La relación con éste ha adquirido los ribetes de un mutuo chantaje que fomenta el statu quo, la corrupción a través de la captura del Estado y anula las posibilidades de una oposición fuerte. El Legislativo refleja las dificultades de los partidos políticos relacionadas con su atomización, ausencia de programas y dependencia burocrática. El senador Carlos Gaviria lo describe al aseverar que *“no hay relaciones institucionales entre Congreso y Gobierno sino relaciones personales entre el presidente de la República y sus amigos. De modo que son necesarias, desde luego, reformas sustanciales en la marcha de los órganos del poder y una mejor delimitación de las órbitas de cada uno de los poderes”*.²²

A propósito del trámite del proyecto de acto legislativo que introdujo la reelección presidencial inmediata se reveló la interacción de la oposición con el funcionamiento de los partidos y el parlamento. El partido Liberal decidió votar negativamente la iniciativa apoyado en las normas internas que regulan el funcionamiento en bancada. La decisión democráticamente adoptada por los parlamentarios se desconoció por un significativo número de ellos, quienes terminaron respaldando la reforma a la carta y la reelección. La consecuencia fue un mayor fraccionamiento del liberalismo y debilitamiento de la oposición.

En este caso fue evidentemente que el tipo de liderazgo político tuvo gran responsabilidad en el mal funcionamiento de la oposi-

²² Entrevista del autor con Carlos Gaviria, 16 de diciembre de 2004.

ción, pero hay quienes consideran que mayor importancia tiene el diseño de las normas constitucionales en que se enmarcan el Congreso y los partidos políticos. En ese sentido, no es aventurado afirmar que hasta la reforma política de 2003 las reglas de juego constitucionales y legales facilitaron un sistema basado en partidos desorganizados, atomizados, fragmentados e incapaces de cumplir la función de intermediación entre la sociedad y el Estado. La ampliación de la democracia se buscó multiplicando el número de actores, pero no mejorando su representatividad. La ausencia de listas únicas obligatorias, la financiación privada de las campañas, la omisión constitucional de funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la prohibición de que la ley impusiera dicha exigencia, sirvieron de soporte para mantener costumbres que buscaron ser extinguidas con la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991.

Los parlamentarios conservaron después de la nueva constitución absoluta autonomía respecto de la organización partidaria. No se exagera al afirmar que cada congresista constituía un partido, con intereses propios, posturas individuales y negociaciones directas con el gobierno. Aún hoy, después del acto legislativo de 2003 que consagra las bancadas, ese concepto no hace parte del vocabulario que define el comportamiento político de los integrantes de las corporaciones públicas. Éstos toman decisiones en conjunto en casos extremos de supervivencia política o bajo el liderazgo del presidente, sin importar su filiación, y siempre que haya algo a cambio. Es sensata la conclusión de la consultoría sobre la reforma política realizada en 1999 por la Universidad de Georgetown, de los Estados Unidos, la cual indica que el “*sistema electoral de Colombia es el más personalista del mundo*”.²³

La atomización partidista y la indisciplina interna son resultantes de un sistema político basado en la capacidad individual de hacerse elegir y no en partidos políticos organizados y democráticos. De esa

²³ VALENZUELA, Arturo, COLOMER, Joseph, LIJPHART, Arend y SHUGART, Matthew. “Sobre la Reforma Política en Colombia – Informe de la Consultoría Internacional”, en: “Reforma Política. Un propósito nacional. Memorias. Serie Documentos No. 17. Ed. Ministerio de Gobierno. Bogotá D.C., 1999, p. 237.

forma, con dependencia burocrática y financiación mayoritariamente privada e individual de las campañas, antes que el partido está el interés de los sectores que lo componen. El individualismo se exalta con el debilitamiento ideológico y la personalización de la política, resultado de la mediatización de la sociedad y de partidos dedicados exclusivamente a ganar elecciones, haciendo más frágil la adhesión partidista de electores y dirigentes.

Todo esto ha contribuido a que el transfuguismo en el Congreso haya sido la regla y la base de conformación cada cuatro años de una especie de “Partido del Presidente”. Esa coalición resulta ser funcional para garantizar la gobernabilidad en aquellos eventos en que las mayorías expresadas en las elecciones presidenciales no coinciden con las que respaldaron las listas de candidatos al Congreso. Por ejemplo, los gobiernos de Mariano Ospina Pérez (1946–1950) y Andrés Pastrana Arango (1998–2002) carecieron de mayoría en las cámaras. En el primer caso, la relación tensa con el Liberalismo se agravó con el cierre del Congreso y agudizó la situación de violencia, y en el segundo, los intentos de convocar un referendo y revocar el Congreso produjeron una crisis que amenazó con desbordar la Constitución, crisis que se solucionó cuando el gobierno renunció al referendo y optó por cooptar la oposición.

Además de todo: fraude electoral y desprotección institucional

A los impedimentos descritos antes debe agregarse el fraude electoral como estrategia para impedir la rotación de elites, la competencia equitativa y la fidelidad de los resultados. Se entiende por fraude la “conducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercida en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre y secreto del voto ciudadano”.²⁴

²⁴ GOODWIN – HILL, Guy. “Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica”. Ed. Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza. 1994. Cita de Pedro Planas en “Diccionario Electoral” Ed. Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. Tomo I. Ed. IIDH – CAPEL. San José de Costa Rica. 2000, p. 628.

El fraude en las elecciones colombianas se vincula a fenómenos ligados a la problemática del conflicto armado interno, al narcotráfico, la corrupción y el clientelismo, circunstancias que afectan porciones importantes del territorio. Pero también, el fraude se presenta por las fallas en la administración de las elecciones, encajadas en un modelo institucional previo a la Constitución de 1991 y altamente politizado. Un análisis de la presencia del fraude cuestiona obligatoriamente la capacidad del Estado para garantizar la transparencia de los comicios y el derecho al sufragio universal.²⁵ Incluso con el reconocimiento que hizo la Corte Constitucional de que la organización de las elecciones hace parte del núcleo del derecho fundamental al sufragio, las instituciones relacionadas con el tema carecen de los instrumentos para asegurar que éstas sean genuinas, conforme lo exige la legislación internacional.

A los problemas anteriores debe sumarse la desprotección legal a la que está sometida la oposición. Por un lado, no se reconoce como derecho fundamental y por tanto, los actos administrativos que la conculcan se someten a largos procedimientos contenciosos, que logran impedir la eficacia de prerrogativas como el derecho de réplica. Prueba de eso es la decisión del Consejo Nacional Electoral de otorgar el derecho de réplica al Partido Liberal, dos años después de su solicitud (abril de 1999), a propósito de una intervención televisiva del presidente Pastrana en la que atacó a la oposición. Se supone que mediante ese instrumento la oposición puede responder de forma inmediata a excesos del mandatario o de sus ministros. La composición política del organismo facilita que los criterios partidistas primen sobre el cumplimiento del espíritu del constituyente de 1991. La decisión aludida se bloqueó durante dos años por consejeros representando al Partido Conservador, lo que hizo patente esa deficiencia institucional.

Oposición es obstrucción

No menos importante es la falta de cultura democrática y la actitud negativa con la que se percibe a la oposición. Es muy generalizada

²⁵ GUARÍN, Rafael. "Elecciones, integridad y democracia. Notas para una reforma institucional contra los delitos y las faltas electorales". Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano. División Electoral de la Secretaría General de las Naciones Unidas. Bogotá D. C., Octubre de 2005, p. 11.

la percepción de que la oposición defiende intereses particulares y es obstrucción al gobierno. No es extraña tal percepción en un país que no ha tenido una articulada y consistente oposición parlamentaria y donde gran parte de sus ciudadanos creció durante treinta años de coalición constitucional. Antes se mencionó que el período de *La Violencia* se superó acudiendo a un pacto entre los partidos tradicionales, lo que contribuyó a extender la idea de que la práctica de la oposición es sinónimo de confrontación, crisis políticas y perturbación de la paz. Esa apreciación y la dependencia del Estado para la reproducción electoral crearon un imaginario colectivo adverso a la oposición política entre la clase dirigente y los electores de los partidos tradicionales.

La cultura anti-oposición se refuerza con el hecho de que los partidos no saben ejercerla. En algunos episodios es evidente que su ejercicio se condensa en la crítica permanente desprovista de propuestas, lo que dificulta las victorias electorales y ayuda a la idea de que oposición es más obstrucción que otra cosa. El análisis presentado nos obliga a concluir que la creación de condiciones para el ejercicio de la oposición parlamentaria trasciende la adopción de un estatuto que reglamente los derechos reconocidos en el artículo 112 de la Constitución, y es necesaria una reforma sistémica que incluya las disposiciones y actitudes de los principales actores políticos.

Las FARC, los diálogos de paz y la reforma electoral

Los fracasados diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, en los cuatrienios de los presidentes conservadores Belisario Betancur (1982-1986) y Andrés Pastrana (1998-2002) coincidieron en plantear una agenda de reformas que incluyeron el sistema político y las reglas de juego de los procesos electorales. Esa preocupación es central en un proceso de negociación con cualquier actor que busque cambiar los fusiles por la participación política democrática. Hay que recordar que los procesos de paz con el Movimiento 19 de Abril, M-19, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y la organización indígena Quintín Lame, a comienzos de los años 90, empezaron con demandas por una reforma política y culmi-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

naron con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que las FARC compartieron en su momento.²⁶ Al igual que en esa ocasión, una posible negociación con las FARC exigirá ajustes al marco institucional de la actividad política.

Un elemento recurrente en el discurso de las guerrillas es la ausencia de garantías para el ejercicio de la política y, especialmente, de la oposición democrática. Esa argumentación se vale del exterminio de la Unión Patriótica, surgida del proceso de paz con las FARC en los años ochenta, como ejemplo de un sistema político excluyente que no acepta y elimina a la oposición. El Pleno del Estado Mayor Central de esa organización aseveró en 2000 que *“en Colombia, la verdadera oposición política legal al sistema, la guerra sucia oficial la liquidó a tiros, confirmando la vía armada revolucionaria como alternativa en la disputa por el poder que ejerce la oligarquía”*.²⁷

Pero la intransigencia en asumir la lucha democrática supone también una profunda desconfianza con la transparencia y el carácter competitivo de las elecciones, presente desde la fundación de esta organización guerrillera. A mediados de los años sesenta, antes de su ingreso al Ejército de Liberación Nacional ELN, el sacerdote Camilo Torres Restrepo hizo popular la frase *“el que escruta, elige”*,²⁸ al denunciar el fraude de los partidos tradicionales en los comicios y el carácter excluyente del régimen bipartidista.²⁹ En la misma línea, Manuel Marulanda ha dicho que la política de represión de comienzos de los sesenta se extendió a *“miles de compatriotas por no compartir con la política bipartidista del Frente Nacional. De paso les cerraron las puertas a nuevas corrientes políticas en vías de crecimiento, convirtiendo las elecciones en una maquinaria excluyente, sólo para beneficio del*

²⁶ Ver: GARCÍA DURÁN, Mauricio. “De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz”. Ed. CINEP. Bogotá. 1992.

²⁷ FARC EP. Pleno del Estado Mayor Central. “Saludo a la Juventud Comunista”. Montañas de Colombia. 15 de abril de 2000. www.farcep.org. Consultada el 10 de junio de 2006.

²⁸ GARCÍA, Rene. “El Frente Unido de Camilo Torres y Golconda”. En: GALLÓN GIRALDO, Gustavo. Compilador: “Entre movimientos y caudillos. 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativa en Colombia. Ed. CINEP – CEREC. Bogotá D.C., 1989, p. 51.

²⁹ Ver: VILLÁNUEVA MARTÍNEZ, Orlando. “Camilo. Acción y utopía”. Ed. Universidad Nacional. Bogotá D.C., 1995.

bipartidismo liberal—conservador, quienes eran los únicos que podían elegir a sus representantes, porque así lo consagraba la Constitución”.³⁰

A pesar de los planteamientos de las FARC sobre la necesidad de una “apertura democrática”, hechos en 1982 o de una “solución política al grave conflicto social y armado”, de finales de la década de los 90, no es mucho lo que se encuentra en propuestas específicas respecto a cambios institucionales para garantizar la oposición y la equidad en la competencia. Las bases del movimiento político legal en que se transformaría ese grupo al suscribir la paz con el Presidente Betancur señalaron que su acción se dirigiría a la “reforma de las costumbres políticas en dirección a desmontar el monopolio de la opinión política, ejercido por los viejos partidos tradicionales en beneficio de la oligarquía dominante”.³¹ Más concretamente manifiestan que la “lucha por la Reforma Electoral ocupará un lugar destacado en las políticas de las FARC” y que proponen revivir la “vieja disposición del medio cuociente y del medio residuo para los partidos y movimientos políticos que obtengan en las elecciones menos de un millón de voto”,³² implicando que para las colectividades que superen esa votación se mantendría el sistema de cuociente.

La alusión al medio cuociente no es clara. Es posible que las FARC se hayan referido al sistema de cuociente electoral mediante el arrastre consagrado por la Ley 39 de 1946.³³ Ninguna otra disposición se acerca a lo que propone revivir esa organización, desde que se acogió en el acto legislativo 03 de 1910, el principio de representación proporcional de los partidos políticos. El sistema se caracterizaba por excluir del escrutinio a las listas que no obtuvieran la mitad del cuociente electoral, algo así como lo que ocurre con el umbral en la actualidad. En ese caso los votos de las listas afectadas se sumarían a la lista del mismo partido que hubiere obtenido el ma-

³⁰ MARULANDA, Manuel. Palabras leídas por Joaquín Gómez el 7 de enero de 1999, en San Vicente del Caguán, en la instalación de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. En: “Hechos de Paz V – VI – A la Mesa de Negociación. Ed. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Sin fecha, p. 266.

³¹ ARENAS, Jacobo. “Cese al fuego. Una historia política de las FARC”. Ed. Oveja Negra. Tercera Edición. Bogotá D. C., 1987, p. 11.

³² *Ibidem*, p. 12.

³³ VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. “Tratado de Derecho Electoral colombiano”. Ed. Temis. Bogotá D. C., 1984, p. 20.

por número de sufragios. Cuando, agotada la asignación de curules por cociente, quedarían algunas por proveer, las cuales se adjudicarían al residuo más alto. En ese evento, se agregarían a éste los demás residuos de las listas del mismo partido. Es decir, la aplicación de ese cociente electoral se adaptaría a la distinción que hacen en el texto, y que se puede relacionar con el otorgamiento de oportunidades a colectivos emergentes frente a partidos consolidados electoralmente.

Por otro lado, la “Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia”, acordada por el gobierno y las FARC el 6 de mayo de 1999 menciona en el séptimo punto una reforma política para la ampliación de la democracia. Los aspectos a negociar son la reforma a los partidos y movimientos políticos, reformas electorales, garantías a la oposición y las minorías, y mecanismos de participación ciudadana.³⁴ Como se observa, los retos que tiene el país para lograr que la guerrilla salte de los fusiles a los votos son enormes. Por un lado, la subversión debe hacer un cálculo de qué tipo de sistema electoral considera adecuado para ese período de transición, qué mecanismos requiere para ejercer en principio la oposición, qué tipo de sistema es útil para su consolidación como partido político y para el trámite de los desacuerdos previsibles en una época de pos-conflicto. El reparto del poder político tiene que ver con todos y cada uno de esos factores de lucha política.

Para el establecimiento político el desafío es mayor. ¿Cómo permitir el ingreso de una nueva fuerza política, con un régimen especial y favorable, sin perder cuotas importantes de poder, que comprometan drásticamente su existencia regional y nacional? La oposición legal no tiene un escenario menos complejo. ¿Cómo conseguir la reincorporación de un sector que les competirá directamente? No se debe olvidar que la desaparición de la UP además de la “guerra sucia”, tuvo que ver con la aparición de la Alianza Democrática M-19, un competidor directo de la UP. Algunas de las propuestas plantean una revisión integral del sistema político que incluya el

³⁴ Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia. www.farcep.org.

cambio hacia un sistema parlamentario. En el presente ensayo no se explora ese horizonte por desbordar los objetivos iniciales, sin embargo, ésta es una alternativa que hay que considerar seriamente en el futuro. A continuación se abordan algunos ajustes institucionales posibles dentro del presidencialismo.

Oposición y equidad electoral: ¿estatuto o reforma integral?

El reclamo de un estatuto de la oposición no es nuevo. Sectores políticos consideraron el principio de paridad, que desde el plebiscito de 1957 dividió la administración entre los dos partidos históricos, como garantía para que se ejerciera la oposición sin temor a represalias burocráticas. El asunto no era de menor envergadura. Como se aludió, para Laureano Gómez y Alberto Lleras los cambios en los puestos públicos eran causa de violencia. Impedir que se repitiera esa conducta los llevó a proponer la implementación de una “*carrera civil*”.³⁵ Durante los años setenta, se insistió desde la academia en la necesidad de adoptar un estatuto. En la década siguiente, su ausencia sirvió como argumento para que parlamentarios conservadores impugnaran el esquema gobierno–oposición del gobierno de presidente Virgilio Barco.³⁶ Desde el punto de vista conservador, no tener un estatuto impedía que la oposición pudiera cumplir su misión de fiscalización. Para el presidente, en cambio, la “*Constitución por sí sola*” y las “*leyes son un estatuto de oposición*”.³⁷

Los proyectos de estatuto: sin respaldo ni visión de conjunto

El debate llegó a la Asamblea Constituyente de 1991 y tuvo una recepción propicia. La presencia de organizaciones políticas recién desmovilizadas y la demanda ciudadana de eliminar restricciones a la competencia política incidieron positivamente. Los delegatarios consagraron la obligatoriedad de un estatuto de oposición, convirtiéndose la Carta en la única en América Latina en disponer de dicho instrumento. Tiempo después la nueva constitución del Ecu-

³⁵ VÁSQUEZ COBO, *op. cit.*, p. 280.

³⁶ Ver: CEPEDA ULLOA, Fernando. “El esquema Gobierno– oposición”. Ed. Ministerio de Gobierno. Bogotá D. C., 1987.

³⁷ BARCO VARGAS, Virgilio. Discurso de posesión. 7 de agosto de 1986.

dor adoptaría el mismo mecanismo.³⁸ Con la adopción del artículo 112, la Asamblea Constituyente atendió la idea que une el ejercicio de la oposición con la existencia de instrumentos para su ejercicio. A pesar de su importancia y de los antecedentes descritos, hasta la fecha ninguno de los nueve proyectos de estatuto presentados, ha sido aprobado por el Congreso. El primero fue iniciativa de la Unión Patriótica, al que siguieron otros de origen parlamentario y gubernamental, y tres proyectos de acto legislativo. En el cuadro siguiente se observa una relación de las diferentes iniciativas.

En las propuestas presentadas al Congreso aparecen iniciativas y enfoques novedosos. Por ejemplo, se ha planteado que los organismos de control (Procuraduría y Contraloría) se entreguen a la segunda fuerza política en las elecciones presidenciales, replicando la sugerencia de Misael Pastrana en 1986.³⁹ Otra sugerencia ha sido la asignación de una curul en el Senado al candidato presidencial segundo en votación. Ambas propuestas repiten la lógica que reduce la política a dos fuerzas partidistas o coaliciones, desconociendo que la oposición es una conducta que no se agota con el reconocimiento de un segundo lugar en las urnas. Entre las prerrogativas que se mencionan en los proyectos presentados está la de aceptar a la oposición como un derecho, e inclusive extenderlo a los movimientos y organizaciones sociales. También se propone darle participación a los grupos opositores en los organismos electorales, las mesas directivas de los cuerpos colegiados, un apoyo especial a las unidades legislativas de los parlamentarios de la oposición, el acceso a los medios de comunicación, la participación en la Comisión Consultiva de Televisión (hoy Comisión Nacional de Televisión), en la Comisión Nacional de Servicio Civil y en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. No faltan formulaciones que obligan a conceder a la oposición puestos en las juntas directivas de las entidades públicas, la creación de una Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición y las Minorías, el funcionamiento parlamentario en bancadas o la posibilidad de proponer la revocatoria al mandato del presidente.

³⁸ GUARÍN, 2005.

³⁹ Ver: LÓPEZ, Mario. "Itinerario de la Oposición". Ed. Cámara de Representantes. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Bogotá D. C., 1989.

**Proyectos de ley estatutaria sobre oposición
Presentados hasta 04 – 2006**

Autor	Proyecto
Manuel Cepeda Vargas, Octavio Sarmiento B., Ovidio Marulanda y Hernán Motta Motta. Unión Patriótica.	063 de 1993
Yolima Espinosa. Partido Liberal.	094 de 1995
Janeth Suárez Caballero. Alianza Democrática M19	103 de 1995
Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior. Comisión de Reforma de los Partidos Políticos.	118 de 1995
Yolima Espinosa Vera. Partido Liberal.	002 de 1996
Jimmy Chamorro Cruz. Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad. C4.	037 de 1996
Jimmy Chamorro Cruz. Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad. C4.	060 de 1997
Yolima Espinosa Vera. Partido Liberal.	012 de 1997
Vivian Morales. Partido Liberal.	014 de 1998

Fuente: elaborado por el autor.

**Proyectos de acto legislativo sobre oposición
Presentados hasta 04 – 2006**

Autor	Proyecto
Janeth Suárez. Alianza Democrática M19.	105 de 1995
Acuerdo Político de Casa Medina.	018 de 1998
Eduardo Enríquez Maya. Partido Conservador. Ponente: Senador. Carlos Gaviria.	001 de 2004

Fuente: elaborado por el autor.

Con todo, los proyectos de ley y reforma constitucional están desprovistos de una visión que conjugue las diversas variables que influyen en la oposición parlamentaria. Algunos temas decisivos en esa materia no son abordados, en parte porque se restringen a la norma constitucional, y a que garantizar la oposición no ha sido nunca el objetivo central de ninguna reforma, ni proyecto que cuente con respaldo político. La no aprobación del estatuto de oposición se subsanó parcialmente con la inclusión de normas que reconocen derechos a quienes asuman dicha conducta política en el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130 de 1994). Entre estas normas sobresalen el derecho al acceso a la información y documentación oficial, al uso de los medios de comunicación del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en el Congreso en las elecciones inmediatamente anteriores, y el derecho de réplica frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públi-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

cos proferidos por el presidente, sus ministros o los jefes de los departamentos administrativos. Del mismo modo, se reconoce el derecho a ocupar dos puestos en el Consejo Nacional Electoral a los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean las mayores, pero no suficientes para obtener espacio por derecho propio en ese organismo.⁴⁰

La reforma política de 2003: un paso en la dirección correcta

Luego de varios intentos por reformar la Constitución en lo relacionado con los partidos políticos, el sistema electoral y el funcionamiento del Congreso,⁴¹ finalmente se aprobó el acto legislativo 01 de 2003.⁴² Sin duda, es la reforma más importante, con la reelección presidencial, desde la elección de alcaldes por voto directo aprobada en 1986 y aplicada por primera vez en 1988. Los temas que regula esta reforma son diversos, pero constituyen un avance en el diseño de un marco favorable a la actuación de la oposición parlamentaria. La reforma establece las bases indispensables para el funcionamiento del esquema gobierno-oposición y ofrece herramientas para superar los problemas expuestos en la tercera parte de este trabajo. La obligatoriedad de funcionar a través de bancadas, la exigencia de disciplina interna y listas únicas del nuevo esquema buscan organizar la gestión legislativa, mejorar el control político y eliminar el transfuguismo que caracterizó el periodo pos-constituyente.⁴³

Estas reformas al sistema electoral son claves para la consolidación de fuerzas de oposición. Durante los años anteriores, el fraccionamiento político y el individualismo electoral impidió el surgimiento de colectividades alternativas capaces de competir con el biparti-

⁴⁰ Este último aspecto se eliminó en la reforma política de 2003 que consagra un nuevo mecanismo para la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral.

⁴¹ Durante los años noventa las propuestas de reforma de la Comisión de Reforma de los Partidos (1995), el Acuerdo de Casa Medina (1998) y el proyecto de referendo de Andrés Pastrana fracasaron. En octubre de 2003 el referendo contra la “*corrupción y la politiquería*” liderado por Álvaro Uribe naufragó en las urnas.

⁴² El cambio constitucional se originó en la propuesta de reforma política presentada por el Partido Liberal en diciembre de 2001.

⁴³ La lista única se matiza con la opción de voto preferente. Esa figura es una especie de operación avispa restringida al interior de los partidos, resalta la fortaleza individual de los candidatos y coloca ante ellos en plano secundario al partido. Sin embargo, en las elecciones parlamentarias de 2006 el voto por el partido fue decisivo para colectividades como el Partido de la U, el cual obtuvo cerca de 380.000 votos no preferentes.

dismo. La “operación avispa” impulsada por los partidos tradicionales también contaminó a los nuevos. Un ejemplo fue el caso de la AD M19 que terminó acogiéndose a esa estrategia electoral y terminó perdiéndose rápidamente en medio de las maquinarias liberales y conservadoras en las elecciones de 1994. El umbral electoral y la cifra repartidora de la reforma de 2003 indujeron a la unidad a sectores de oposición, tradicionalmente divididos, como el MOIR, el Polo Democrático Independiente, Alternativa Democrática, Alianza Nacional Popular, ANAPO, entre otros, en las elecciones de marzo de 2006. Esta cohesión en las elecciones parlamentarias fue decisiva para alcanzar la segunda votación en las elecciones presidenciales del mismo año. Además, la reforma modificó el concepto mismo de oposición, al fomentar el paso de una situación de ausencia en el gobierno, a una condición de oposición activa predicada exclusivamente por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La reforma les reconoce a estos grupos el ejercicio de la función crítica frente al gobierno y “plantear y desarrollar alternativas políticas”, además de enunciar básicamente los mismos derechos consagrados por la Asamblea Constituyente de 1991.⁴⁴

Una reforma para la paz: equidad en la competencia electoral y fortalecimiento del congreso y los partidos

De lo expuesto se puede concluir que, es necesario reformar el sistema político con el fin de conseguir condiciones equitativas para la competencia electoral y el funcionamiento de la oposición. Un proceso de paz con las FARC exigirá crear un contexto político e institucional en el que esa organización subversiva, una vez desmovilizada, pueda defender sus tesis y buscar llegar al gobierno sin temor a la violencia y con una garantía de continuidad. Esto requiere, entre otros puntos, evaluar la conveniencia de mantener el sistema presidencial o desarrollar un sistema parlamentario. Sobre esto último puede señalarse que el parlamentarismo facilita las salidas institucionales en períodos de crisis, incorpora mejor al juego político las fuerzas minoritarias, resalta la importancia de las colec-

⁴⁴ Artículo 112 de la Constitución.

tividades políticas sobre los proyectos individuales, y favorece el esquema gobierno-oposición.

Sin embargo, no hay que esperar un cambio a un sistema parlamentario para avanzar en la dirección expuesta arriba. En un sistema multipartidista moderado, que parece será el que se conforme con la reforma de 2003 y la reelección, es muy difícil que una sola fuerza pueda tener la mitad más uno necesaria para elegir al presidente. Esto implica una política de coaliciones y construcción de consensos, la despersonalización de la institución presidencial –aunque con la aprobación de la reelección en el 2005 esto no se ve tan claro– y la relevancia de los programas de gobierno. Un contexto de ese tipo puede ser más apropiado para los partidos minoritarios y para las organizaciones armadas que decidan pasar a la vida civil. Ninguna organización insurgente, a menos que militarmente esté derrotada, querrá desmovilizarse para tener una efímera participación en política.

En el marco del presidencialismo, por ejemplo, esas reformas pueden agruparse en líneas de acción en torno a las garantías jurídico-políticas, los ajustes al sistema de partidos y al control político, las herramientas de equidad para la competencia política, y la transparencia electoral y el fortalecimiento del Estado de derecho. Como se indicó al comienzo, los problemas que enfrenta la oposición parlamentaria requieren un enfoque sistémico en su solución que supere la perspectiva tradicional limitada a la discusión de un estatuto. Es necesario evaluar los elementos que componen el sistema político entendiendo que están interactuando permanentemente entre ellos, demarcando el escenario de la competencia política, y que sus efectos estimulan u obstaculizan el funcionamiento de la oposición.

Garantías jurídico-políticas efectivas y derecho de oposición

La oposición carece de mecanismos efectivos de protección. A pesar de existir derechos consagrados en la Constitución, su ejercicio puede ser desconocido simplemente con la amenaza de violencia o de sanción, sin que los afectados cuenten con herramientas eficaces para hacerlos valer. Esa debilidad se puede superar, en parte, si

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

se recuerda que conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional, la participación política es un derecho fundamental y una de las tantas formas de participación es la oposición al gobierno. El reconocimiento de esa conducta como derecho involucra la réplica, el acceso a los medios de comunicación y a la información, y los derechos que reconoce la Constitución en el artículo 112. Esa categorización de la oposición como derecho, posibilita contar con la acción de tutela, en su condición de mecanismo protector de los derechos fundamentales, como la mejor garantía jurídico-constitucional para que ese derecho no sea avasallado por el poder del Ejecutivo.

Adicionalmente a la tutela, deben afianzarse otros factores como el replanteamiento del derecho de réplica en los medios de comunicación con el fin de asegurar su eficacia. En principio, habría que evaluar la posibilidad de sustraerlo de la órbita de conocimiento del Consejo Nacional Electoral, CNE, pues su composición con miembros de los partidos políticos facilita los obstáculos. A esa circunstancia debe añadirse que no existe ningún instrumento jurídico que obligue al CNE a conceder ágilmente la réplica, dejándola en un simple enunciado constitucional. La rama judicial puede ser competente para conocer de ese derecho a través de la justicia contenciosa administrativa, a la cual están adscritas las controversias electorales, y además, proveérsele de un procedimiento breve y expedito.

Herramientas de equidad en la competencia electoral

En la acción política moderna los medios y su mensaje ocupan el papel de las plazas públicas y son un sustituto de la adhesión tradicional a los partidos políticos. La mediatización de la sociedad convirtió a la televisión en el escenario de batalla y al mensaje, en el arma central de la competencia electoral. El cambio se refleja en un ciudadano mejor informado, más activo y crítico, en el aumento del costo de las campañas políticas y en el poder de los medios de comunicación social como canales de transmisión de las propuestas electorales. Lo que no aparece en los medios no existe, y para aparecer hay que contar con recursos económicos, de los que usualmente carecen partidos políticos nuevos, pequeños o de oposición.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

Por el contrario, en los casos de reelección, el presidente–candidato tiene mayor exposición en los medios que cualquiera de sus competidores y más facilidad de financiación. Para crear condiciones de equidad en la competencia política se debe actuar sobre dos ámbitos principales y uno secundario: los medios de comunicación, la financiación de la política y el “*problema burocrático*”.

La competencia y la vigencia del esquema gobierno–oposición pueden verse favorecidas por la financiación totalmente pública y previa de las campañas políticas.⁴⁵ Esa idea tiene detractores que argumentan que no es posible controlar el ingreso de dineros de origen privado a favor de las campañas electorales, con lo cual evitar la desigualdad de acceso a esos recursos es difícil de cumplir. Sin embargo, una respuesta a esta objeción es que poseer mayores recursos que el adversario no es garantía de victoria. Lo que define al elector no son los cuantiosos gastos en imagen o en actividades promocionales, sino el mensaje que recibe.⁴⁶ De ahí que lo que se debe buscar con la financiación pública es garantizar que las campañas tengan los recursos económicos necesarios para transmitir su mensaje. Si esto se cumple, se garantiza un grado de equidad alto en las elecciones.

De aceptarse un sistema mixto, la financiación debe ser mayoritariamente estatal y previa. Las personas jurídicas y naturales que realicen aportes superiores a topes previamente establecidos deben quedar inhabilitadas para contratar con el Estado durante el gobierno del candidato al cual respaldaron o durante el período en la corporación que corresponda con el de su patrocinado, en caso de ser elegido. No debe admitirse por ningún motivo financiación privada de los grandes grupos económicos, las multinacionales, ni de organizaciones o gobiernos extranjeros. Lo que se debe procurar es desalentar la captura del Estado por intereses privados y la corrup-

⁴⁵ Ver: ZOVATTO, Daniel y DEL CASTILLO, Pilar. Editores. “La financiación de la política en Iberoamérica”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. San José de Costa Rica. 1998.

⁴⁶ Ver: MORRIS, Dick. “El nuevo Príncipe”. Ed. El Ateneo. Buenos Aires. 2002.

ción,⁴⁷ factores que en casos de reelección pueden favorecer al presidente-candidato en desmedro de la oposición.

Las reformas sobre financiación deben complementarse con el acceso efectivo a los medios de comunicación social. Esto es de la mayor trascendencia pues la oposición es ante todo un régimen de opinión pública en el que los medios tienen enorme influencia. No basta con la actual asignación de espacios a los partidos, ni con aquellos que se destinan antes de las elecciones. Lo que se debe lograr es igualdad efectiva en las apariciones en televisión entre la oposición y el presidente o sus ministros, en lo que a intervenciones institucionales se refiere. En ese sentido, las alocuciones presidenciales deben compensarse, para guardar el equilibrio del sistema, con presentaciones en las mismas condiciones de los partidos políticos que hayan declarado la oposición al gobierno. Se debe concebir como un derecho de aplicación inmediata cuya observación corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, organismo en el que un representante de la oposición debería tener un asiento.

En la misma dirección hay que reevaluar el criterio legal de proporcionalidad que define el acceso a la televisión y la radio, con el fin de garantizar que, sin importar la representación parlamentaria, todos los partidos tengan igual oportunidad de utilizar los medios de comunicación. El esquema gobierno-oposición se vale de los medios de comunicación de manera permanente para llevar a los ciudadanos elementos de convicción sobre los asuntos públicos. Esto hace posible que las campañas presidenciales reduzcan su tiempo, pues los electores han estado bien informados y en cada elección evalúan y comparan el papel de quien aspira a ser reelegido o de la coalición que finaliza el mandato y las propuestas de la oposición. Finalmente, el acceso al Estado es un elemento que afecta la competencia política en contra de la oposición. Hay que impedir que se

⁴⁷ Banco Mundial. “Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia”. Bogotá D.C. Marzo 6 de 2002. El informe destacó la financiación privada de la política como una de las principales causas de la corrupción. Esta interfiere la actuación de bancadas e impide la libre competencia política, la rotación de elites y la calidad del Estado de derecho.

siga acudiendo a la nómina estatal o a los contratos de prestación de servicios profesionales para dividir la oposición o cooptarla. Con ese fin se puede pensar en otorgar capacidad de vigilancia a la oposición mediante su participación en la Comisión de Servicio Civil. Esa propuesta ha sido recurrente en los proyectos de estatuto de la oposición tramitados en el Congreso. Otra acción indispensable es la incorporación a la carrera administrativa de la totalidad de los funcionarios del Estado, con excepción de las posiciones de responsabilidad política y los cargos de confianza y manejo que son de libre nombramiento y remoción. Al gobierno le debe ser prohibido designar miembros de los partidos de oposición en dichos cargos. Para evitar que esa norma se evada es necesario que la persona que esté afiliada a un partido político de oposición renuncie a esa calidad, por lo menos con un año de anterioridad al nombramiento. Esto requiere la reglamentación de los sistemas de afiliación a los partidos, en razón de los efectos jurídicos que esa condición implica.

Control político, discusión técnica, bancadas y funcionamiento del Congreso

Un parlamento institucionalmente fuerte es más adecuado para la oposición que uno que carezca de independencia o de mecanismos que garanticen la acción política de las minorías. En el caso colombiano la revisión histórica ha demostrado que la precariedad de la oposición tiene que ver con la debilidad institucional del Congreso en el control político, y éste a su vez tiene que ver con la precariedad de los partidos políticos. La organización y funcionamiento de estos dos organismos –congreso y partidos– afecta las posibilidades de la fiscalización parlamentaria. No hay que obviar que la forma en que se adelantan los debates de control político y la elaboración de las leyes puede favorecer o dificultar el trabajo de la oposición. La obtención de un ambiente apropiado para la oposición parlamentaria debe incluir medidas orientadas a racionalizar el funcionamiento del legislativo. Así, por ejemplo, es bueno evaluar el mejoramiento del control político enfatizando esa función en la plenaria de las cámaras, al mismo tiempo que se fortalece el debate político y técnico en las comisiones. Esto supone cambiar radicalmente el proceso legislativo, lo cual es favorecido por la reforma de

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

2003. La presencia de bancadas estables, por ejemplo, que representan a los partidos y movimientos políticos en cada una de las comisiones en la misma proporción que lo están en la plenaria, admite la delegación legislativa automática, esto es, acoger como regla general que la aprobación definitiva de las leyes las efectúen las comisiones permanentes.

De esa manera, una ley requiere la aprobación de las comisiones de ambas cámaras, y únicamente se acude al procedimiento actual, que incluye las respectivas plenarias, cuando se trata de leyes estatutarias, leyes orgánicas, presupuesto general de la nación, asuntos internacionales y reformas constitucionales. Puede incorporarse un mecanismo excepcional que permita a la plenaria conocer el trámite de un proyecto de ley cuya aprobación sea competencia de las comisiones. De esta forma, las comisiones ganan en especialización y las plenarias se convierten esencialmente en mecanismos de control político y en escenarios ideales para la oposición.

La reforma al congreso debe incluir acceso eficiente a la información gubernamental y mecanismos como las mociones de observación y las comisiones de investigación. Estas últimas, de gran importancia en los sistemas parlamentarios europeos y el congreso estadounidense, ayudan a fortalecer la capacidad de control político. Un aspecto importante es garantizar que en la composición de las comisiones los partidos de oposición ocupen un papel central, al igual que en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales.

En ese mismo propósito hay que robustecer la capacidad técnica del congreso, creando a su interior observatorios, centros de estudio y seguimiento de políticas públicas con expertos en diversas materias, que cumplan una función estrictamente académica, sin dependencia alguna de los partidos políticos. Estos observatorios y centros deben realizar funciones de asesoría y ser cuerpos de alto nivel profesional. Un modelo interesante que debe tenerse en cuenta es el de los organismos de este tipo que funcionan en el congreso de los Estados Unidos. La idea es que el legislativo cuente con

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

información propia y no esté sujeto a la que le entregue el Ejecutivo, los gremios o las organizaciones no gubernamentales. Su autonomía y capacidad de acción legislativa y de control político depende de la información que tenga. En ese mismo sentido, se deben modificar las normas que regulan las Unidades de Trabajo Legislativo, UTL, para que se conviertan en piezas claves de una gestión eficaz y técnica de los legisladores. La oposición parlamentaria podrá contar con información técnica precisa para contrastarla con el discurso gubernamental.

Las modificaciones a los procedimientos de trabajo del congreso no tendrían ningún significado sin partidos políticos organizados en bancadas. En este tema son claves las disposiciones en cuanto a su conformación, funciones y portavoces. El diseño para el funcionamiento de las bancas debe favorecer la unidad de acción, y no dar pie a que ésta sea la excepción, como puede llegar a suceder con el actual marco de funcionamiento. Las bancadas sirven para diferenciar las posiciones, generar opinión pública y ejercer la fiscalización política. Su importancia reside en que se supedita el interés individual del legislador al del partido, y en últimas, al bien común. Esto beneficia la gobernabilidad y la transparencia. Un elemento controvertido es quién toma la decisión del voto de la bancada. La respuesta inicial indica que corresponde a los legisladores, pero un concepto que revalorice el partido político como institución y reconozca que éste no se agota en la representación parlamentaria, puede sugerir que la decisión no debe desconocer las directivas de la colectividad, y de ningún modo ser una prerrogativa exclusiva de la bancada.

Reinventar los partidos y eliminar el transfuguismo

El punto del rescate de los partidos, su cohesión interna y la importancia que tengan respecto a otro tipo de colectivos en cuanto a la presentación de candidatos a cargos de elección popular, influye en el funcionamiento de la oposición. Durante los años noventa la oportunidad de inscribir candidaturas o de fundar partidos políticos con la presentación de firmas era una invitación a desconocer la institucionalidad partidaria. Cuando un parlamentario estaba en

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

desacuerdo con las decisiones internas, entre ellas las que comprometían a las colectividades en la oposición, fácilmente obtenía personería jurídica para un nuevo partido, escabullendo la disciplina partidista. La reforma de 2003 con la inclusión de las listas única, la cifra repartidora y el umbral dificulta volver a ese camino.

Es importante consolidar los partidos como columna vertebral de la democracia representativa. Entre las opciones que se han mencionado los últimos años está la de elevar el umbral del 2 al 5% para las elecciones de congreso de 2010, de autoridades locales en 2011 y generalizar ese umbral del 5% a todas las corporaciones de elección popular. De la misma forma, se ha pedido eliminar el voto preferente que desnaturaliza las listas únicas por partido y fomenta la fragmentación interna. Otra opción que endurecería las opciones de entrada a la política sería la de prescindir de la posibilidad de inscribirse como candidato a elecciones nacionales a través de firmas de ciudadanos, y exigir en todos los casos a quien desee participar como candidato, que debe hacerlo a través de un partido o movimiento político. Esto último se equilibra con la garantía para los movimientos sociales y de ciudadanos del derecho a constituir movimientos políticos de carácter transitorio y, en todo caso, como un paso previo a la constitución de un nuevo partido.

La oposición necesita de partidos institucionalizados, para ello es útil consagrar la obligatoriedad de los estatutos a partir de una acción de cumplimiento que deje su control en manos de los afiliados, y de la justicia contencioso-electoral, lo que conlleva quitar esa facultad al Consejo Nacional Electoral. La alta influencia de los partidos políticos en ese organismo hace que la Ley 130 de 1994 pregone un absurdo: que los vigilados nombren a sus vigilantes. La institucionalización debe ser compatible con el principio de democracia interna. Esto justifica la obligatoriedad de realizar, en una misma fecha, consultas internas democráticas y populares (primarias) para la integración de las listas de candidatos de cada partido o movimiento político. Sobre los procedimientos de selección de candidatos a corporaciones la reforma de 2003 no aportó ninguna fórmula, lo que regresó a los partidos a la época del “bolígrafo” para la integración de las listas únicas.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

Para terminar, hay que tener en cuenta que las reformas deben apuntar hacia la cohesión interna y la erradicación del transfuguismo. La centralidad de los partidos y el sistema de votación que se sugiere permite que el titular del escaño sea el partido y no quienes conforman la lista individualmente considerados. Esa distinción favorece la cohesión y la disciplina interna pues faculta a los partidos para decidir, con arreglo a principios democráticos y de acuerdo a los procedimientos internos, la sustitución del congresista que protagonice un caso de transfuguismo. Esa pérdida de la investidura se justifica por desconocer el mandato recibido de sus electores y defraudar la representación que le ha sido otorgada. La prevención del transfuguismo obliga a diseñar normas para que quienes deseen presentarse como candidatos a nombre de un partido distinto por el cual fueron elegidos lo puedan hacer en representación de un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, por ejemplo, renunciando con un año de anterioridad al partido al que pertenecían antes.

Transparencia electoral y capacidad institucional de vigilancia

La prevención del fraude electoral pasa por revisar la capacidad de investigación y sanción de la rama judicial respecto de los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, es útil estudiar los modelos de fiscalías electorales de México y Panamá, como puntos de referencia para mejorar la capacidad del Estado colombiano en este aspecto. El desafío de la transparencia necesita una revisión de la justicia electoral. La tendencia en América Latina es la creación de tribunales especializados. En el caso colombiano un Tribunal Supremo Electoral podría impartir justicia a la vez que encargarse de funciones hoy otorgadas al Consejo Nacional Electoral, como el reconocimiento de personerías jurídicas a los partidos políticos y la vigilancia en su funcionamiento. Una reforma con ese perfil daría al CNE funciones de inspección sobre la organización electoral en su conjunto, lo que es compatible con el criterio político para su integración. Es substancial eliminar los rezagos del Frente Nacional en la organización electoral, en especial aquellos que dividen milimétricamente entre los partidos mayoritarios las posiciones de libre nombramiento y remoción. La Registraduría Nacional ha sido el último bastión de la paridad bi-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

partidista. Basta revisar la filiación política del registrador y del secretario general de la entidad para ratificarlo, o la paridad política de los delegados departamentales del registrador nacional.

Sacar de la órbita de los políticos y de los partidos, la administración de las elecciones es indispensable para alcanzar la máxima transparencia posible y dar garantías a las fuerzas de oposición y a las nuevas alternativas políticas. Un comienzo sería garantizar dos representantes de la oposición en el Consejo Nacional Electoral, y explorar el inicio de reformas estructurales que transformen esa institución en un ente de vigilancia. El tema del fraude electoral está lejos de resolverse en el país y se ha vuelto más complejo con la actividad de los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico, y los políticos locales asociados con éstos.

¿Unificación de elecciones y parlamentarios ministros?

La adopción del esquema gobierno–oposición abre espacio para revisar la prohibición constitucional que impide que los congresistas sean designados en el gobierno. La coexistencia organizada de una coalición de oposición y una de gobierno, cohesionadas por programas de acción, favorece que el Ejecutivo pueda disponer de sus mejores cuadros políticos para la actividad gubernamental. De ninguna forma se fomenta en este caso una relación incestuosa entre el ejecutivo y el legislativo. Por el contrario, el Congreso mantiene incólume su capacidad de control político que le corresponde a la oposición, pues la bancada de gobierno tiene la responsabilidad de defender su gestión. Esa reforma ayuda a la existencia de partidos de gobierno. En el pasado, inclusive en las administraciones de Virgilio Barco y Andrés Pastrana, el esquema gobierno–oposición no funcionó por falta de un partido de gobierno.⁴⁸

Otro tema igualmente polémico que el anterior es el de la unificación del calendario electoral. La experiencia histórica resalta la im-

⁴⁸ Hay que recordar que el gobierno Pastrana mantuvo su relación con una alianza parlamentaria, no de partidos. Con el gobierno de Barco, sectores del Partido Liberal terminaron haciendo oposición al gobierno en lo relativo a la política antidrogas y la convocatoria a una constituyente.

portancia de debatir el beneficio de realizar el mismo día las elecciones para presidente y miembros del legislativo. Se persigue que en un solo acto electoral los ciudadanos definan quién es gobierno y quién es oposición. Las razones que justifican la propuesta tienen que ver con la necesidad de que coincidan las mayorías parlamentarias con las expresadas en la elección para Presidente. Aunque en el presidencialismo el jefe de gobierno no se deriva de la mayoría parlamentaria, es claro que la gobernabilidad se ve beneficiada, lo mismo que la capacidad de maniobra política y de ejecutorias de la administración, si los integrantes de la oposición política no superan en número a la bancada del partido de gobierno. Durante la segunda mitad del siglo XX en los casos en que la oposición superó en número de parlamentarios al partido gobernante, el desenlace ha variado entre la violencia de los años cincuenta que incluyó el cierre del Congreso, el aislamiento del Ejecutivo como sucedió con Belisario Betancur a comienzos de los años 80, o la división de la oposición y el incremento de prebendas burocráticas del gobierno a los congresistas, como sucedió durante el mandato de Andrés Pastrana. En los tres casos la gobernabilidad estuvo en entredicho y el Estado de derecho estuvo en riesgo en diferentes grados.

Las críticas que en el pasado apoyaron la separación de las dos elecciones pretendían impedir que la “*maquinaria clientelista*” interfiriera en la designación del presidente. Si se revisa, sin embargo, la coyuntura en la que se aprobó el acto legislativo 2 de 1977, se puede comprobar que su fundamento político se relacionó más con la necesidad de viabilizar el Consenso de San Carlos, mediante el cual se acordó entre las diferentes facciones del Partido Liberal un mecanismo de selección del candidato a la Presidencia. La realidad política de la última década ha demostrado que la sociedad colombiana cambió su comportamiento electoral. Colombia ya no es un país rural y el clientelismo ha reducido su capacidad de influencia en las elecciones presidenciales. El grueso de los electores está ubicado en los grandes centros urbanos, donde el voto se caracteriza por ser independiente y la opinión pública es determinante. Un argumento complementario es la reducción de los costos de las campañas políticas. Sin voto preferente, con listas únicas y elección

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

presidencial el mismo día, la financiación pública de las campañas se reduce sensiblemente y la competencia política recobra su sentido como confrontación de programas. Con todo, la unificación del calendario electoral debe examinarse con cuidado a la luz de la reelección presidencial y ser apreciada en conjunto con las demás reformas que se proponen.

Seguridad y fortalecimiento del Estado Social de Derecho

Finalmente, dada la prolongación del conflicto armado, la política de seguridad del Estado debe considerar los factores que afectan negativamente el derecho de oposición, y a cambio promover el fortalecimiento del Estado social de derecho. Las medidas contra el terrorismo y de restablecimiento del orden público tienen que respetar los derechos humanos y las bases del sistema democrático. Los gobiernos deben conceder totales garantías a la oposición. En muchos casos no se trata de estatutos que limitan las libertades públicas, ni de concepciones superadas de seguridad, sino más bien de estilos de gobierno que contribuyen a confundir la oposición democrática con la oposición armada. Esas actitudes políticas sólo legitiman el discurso de la guerrilla que reclama la lucha armada como única opción, ante el exterminio a que fue sometida la oposición legal en el pasado.

Conclusión

La historia de Colombia no se caracteriza por la existencia de una oposición parlamentaria articulada y consistente. La inequidad en la competencia política ha sido permanente. Tales rasgos pueden adquirir mayor acento con la aprobación de la reelección presidencial inmediata. Las reglas de juego de la política y la dinámica de los conflictos internos desfavorecieron el esquema de gobierno-oposición y concentraron la toma de decisiones en el ejecutivo. Los partidos, protagonistas centrales de la democracia representativa y ejes del funcionamiento del parlamento, renunciaron a ser colectividades organizadas, disciplinadas y coherentes, para aferrarse a la burocracia del Estado y mantenerse en el poder.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

En ese contexto, la salida al conflicto armado por medio de la negociación política pondrá en la mesa la discusión de las reglas de juego de la política. Considerando los antecedentes en que se enmarca la lucha guerrillera, tanto de las FARC como del ELN, es previsible que el paso de estas organizaciones a la contienda democrática requiera repensar el sistema político en su totalidad, de tal manera que existan condiciones de equidad para la competencia electoral y el ejercicio de la oposición.

Los elementos anteriores históricamente han ocupado lugares secundarios en las negociaciones de paz pasadas y en el mismo debate político bipartidista. El desarrollo político institucional se dio en el marco de las relaciones de poder bipartidistas hasta 1991, año en el que el sistema político dominado por los Partidos Liberal y Conservador entró en una fase terminal. En los años posteriores la política se individualizó impidiendo que los partidos políticos funcionaran como tales. Por esto, entre otros motivos, los dos partidos históricos pasaron a un segundo plano como colectividades articuladoras y portadoras de un proyecto político. La izquierda democrática tampoco fue la excepción.

La reforma política de 2003 dispuso normas que favorecen el esquema gobierno-oposición, y corrigen elementos del marco constitucional que promovieron la fragmentación y atomización partidista. Empero, un repaso histórico de la oposición parlamentaria enseña problemas recurrentes, estructurales, que desbordan el ámbito del artículo 112 de la Constitución que consagra un estatuto de la oposición. El problema burocrático, la reproducción electoral dependiente, la cultura anti-oposición, la debilidad de los partidos políticos y del control político del Congreso, la desprotección legal y las políticas de seguridad, son algunos de los obstáculos que enfrenta la oposición. Superarlos exige el diseño de reformas institucionales que tengan en cuenta los efectos de los diferentes componentes del sistema político en el ejercicio de la oposición. El debate apenas comienza. Los cambios también pueden incluir el paso a un sistema parlamentario o modificaciones de fondo en el actual sistema presidencial. El desafío es concebir un sistema político incluyente,

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

en el que las fuerzas que se incorporen a la vida civil puedan tramitar en democracia sus expectativas y descontentos.

Bibliografía

Libros y artículos

Aguilar López, Juan Fernando. “La oposición parlamentaria y el orden constitucional”. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988.

Arenas, Jacobo. “Cese el fuego. Una historia política de las FARC”. Ed. Oveja Negra. Tercera Edición. 1987. Bogotá D. C.

Banco Mundial. “Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia”. Bogotá D. C., 2002.

Castro, Jaime. “Constitución Política de Colombia”. Editorial Oveja Negra. Tercera Edición. Bogotá D.C., 1987.

Cepeda Ulloa, Fernando. “El esquema gobierno-oposición”. Ed. Ministerio de Gobierno. Bogotá D. C., 1987.

Chernick, Marc W. “Reforma política, apertura democrática y del desmonte del Frente Nacional”. En: “La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochentas”. Vásquez de Urrutia, Patricia. Compiladora. Ed. Universidad de los Andes, CEREC. Bogotá D.C., 1989.

Delgado, Oscar y Otros. “Modernidad, democracia y partidos políticos”. Ed. FIDEC, FESCOL. Segunda Edición. Bogotá D.C., 1996.

Dahl, Robert A. “La poliarquía. Participación y oposición”. Editorial Tecnos, Segunda Edición. Madrid., 2002.

“Diccionario Electoral”. Tomo I y II. Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. San José de Costa Rica. 2000.

“Diccionario de Ciencia Política”. Tomo II. Andrés Serra Rojas. Facultad de Derecho. UNAM. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1999.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

- “Diccionario de Política”. Dirigido por: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Redactor; Gianfranco Pasquino. Siglo Veintiuno Editores. México. 1982.
- García Durán, Mauricio. “De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz”. Ed. CINEP. 1992. Bogotá D.C.
- Gallón Giraldo, Gustavo. Compilador: “Entre movimientos y caudillos. 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativa en Colombia”. Ed. CINEP – CEREC. Bogotá D.C., 1989.
- Gómez Buendía, Hernando. “Presente y futuro de la política colombiana. Interpretaciones y conjeturas”. En: “Colombia. Una visión prospectiva”. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 1992.
- Guarín, Rafael. “Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política”. En: “Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano”. Tomo II. Ed. DAE – ONU. PNUD. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá D. C., 2005.
- Guarín, Rafael. “Elecciones, integridad y democracia. Notas para una reforma institucional contra los delitos y las faltas electorales”. “Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano”. Ed. DAE – ONU. PNUD. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá D. C., 2005a.
- Giraldo, Fernando. “Democracia y discurso político en la Unión Patriótica”. Centro Editorial Javeriano. CEJA. Colección Biblioteca Personal. Primera Edición. Bogotá D.C., 2001.
- González Rubio, Jesús Pérez. “Gobierno y oposición- Elementos para una reforma del Estado”. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Interdisciplinarios. Programa de Estudios Políticos. Bogotá D.C., 1987.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, CINEP, Comisión Andina de Jurista - Seccional Colombia, CECOIN. “Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en

los acuerdos de paz”. Comisión de Superación de la Violencia. Bogotá D.C., 1992.

Leal Buitrago, Francisco, Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “Clientelismo- El sistema político y su expresión Regional”. ED. Tercer Mundo, Universidad Nacional, IEPRI. Bogotá D.C., 1990.

Leal Buitrago, Francisco. “Defensa y Seguridad Nacional en Colombia, 1958 – 1993”. En: Leal Buitrago, Francisco y Tokatlián, Juan Gabriel. Compiladores. Ed. IEPRI, Tercer Mundo, SID. Bogotá D. C., 1994.

Latorre Rueda, Mario. “Colombia. ¿Una sociedad bloqueada? En: Política y elecciones”. Ed. Universidad de los Andes. Bogotá D.C., 1980.

López, Mario. “Itinerario de la oposición”. Ed. Cámara de Representantes. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Bogotá D. C., 1989.

Lleras, Alberto y Laureano Gómez. “Declaración de Sitges”. En: VASQUEZ CARRIZOSA, Camilo. “El Frente Nacional, su origen y desarrollo”. Ed. Pro-Patria. Cali. Sin fecha.

Medina Gallego, Carlos. “Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia- Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá”. Ed. Documentos Periodísticos. Bogotá D.C., 1990.

Morris, Dick. “El nuevo Príncipe”. Ed. El Ateneo. Buenos Aires. 2002.

Pasquino, Gianfranco. “La oposición”. Traducción; Josefa Linares. Ed. Alianza Editorial S. A. Madrid, 1998.

Palacios Rudas, Alfonso. “El Congreso en la Constitución de 1991: Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones”. Ed Thomas & Sons de Colombia. Tercer Mundo. Bogotá D.C., 1992.

Pardo Rueda, Rafael. “La historia de las guerras”. Ed. Javier Vergara Editores. Bogotá D. C., 2004.

Pecaut, Daniel. “Crónica de dos décadas de política colombiana. 1968-1988”. Ed. Siglo XXI Editores. Bogotá D.C., 1989.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 69-114, semestre I de 2006

- Pinzón de Lewin, Patricia. Compilación. “La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión.” CEI – FESCOL. Bogotá D.C., 1986.
- Pizarro, Eduardo. “La Reforma Militar en un contexto de democratización política”. En: Leal Buitrago, Francisco - Compilador. “En busca de la estabilidad perdida”. Ed. Tercer Mundo. IEPRI – UN. COLCIENCIAS. Bogotá D.C., 1995.
- Revista Semana. “La oposición está de moda”. Edición 1258. Bogotá D. C., 11 de junio de 2006.
- Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo. “Pasado y presente de la Violencia en Colombia”. Ed. CEREC- IEPRI. Bogotá D.C., 1995.
- Torres del Río, Cesar. “Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional.” Ed. Planeta. Bogotá D.C., 2000.
- Valencia Villa, Hernando. “Cartas de batalla”. Ed. CEREC. Segunda Edición. Bogotá D. C., 1997.
- Valenzuela, Arturo, Colomer, Joseph, Lijphart, Arend y Shugart Matthew. “Sobre la Reforma Política colombiana - Informe de la Consultoría Internacional”. En: “Reforma Política: Un propósito nacional”. Ed. Ministerio del Interior. Bogotá D.C., 1999.
- Vélez, Luis Guillermo y Murcia, Carlos. “El referendo de Pastrana. Itinerario de una crisis”. Ed. Partido Liberal Colombiano. Bogotá D. C., 2000.
- Villanueva Martínez, Orlando. “Camilo. Acción y Utopía”. Ed. Universidad Nacional. Bogotá D.C., 1995.
- Zovatto, Daniel y Del Castillo, Pilar. Editores. “La financiación de la política en Iberoamérica”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. San José de Costa Rica. 1998.

Páginas de Internet

www.presidencia.gov.co.
www.farcep.org.
www.semana.com.
www.eltiempo.com.
www.revistacambio.com.