

LA EFICACIA DEMOCRÁTICA EN LA GUERRA Y EN LA PAZ

Por Eduardo Posada Carbó

¿Son las democracias sistemas políticos adecuados para enfrentar amenazas totalitarias? O, en otras palabras, ¿qué tan eficaces son las democracias – con sus mecanismos de control, sus divisiones internas intrínsecas o sus cambios frecuentes de personal directivo y programas -, para combatir con éxito enemigos organizados bajo formas autoritarias, con jerarquías centralizadas y jefaturas perdurables?

Por supuesto que la preocupación que encierra estos interrogantes no es novedosa. Durante el siglo veinte, por lo menos en dos ocasiones de enorme significado la respuesta fue favorable a la democracia: en sus derrotas al nazi-fascismo - en abierta Guerra Mundial -, y al comunismo soviético y sus aliados en Europa oriental - en esa relativamente velada confrontación que fue la Guerra Fría -.

Si las preguntas con que abrí estas reflexiones son válidas en circunstancias de guerras entre Estados, lo son más aún cuando los Estados democráticos enfrentan conflictos armados internos, como en Colombia.

Entre nosotros, sin embargo, el tema escasamente se discute.

Y no suele discutirse, creo, o por falsa vergüenza (la creencia equivocada de ser acusados de enemigos de la democracia por el sólo hecho de formularlo); o por negarle condiciones democráticas al sistema político colombiano (negando así hasta la relevancia de aquellos interrogantes).

Un ensayo reciente de Luis Alberto Restrepo - profesor del Iepri en la Universidad Nacional -, ha llamado mi atención por abordar el problema. Lo hace con cautela: nos dice que se limita a examinar ciertas premisas, antes de aventurar conclusiones. Y con extraordinaria honestidad: son las preocupaciones de un demócrata crítico de la realidad política nacional, pero consciente del significado de lo que denuncia desde el comienzo el título de su trabajo: “Los arduos dilemas de la democracia colombiana”.¹

¿Cuáles son, según Restrepo, estos dilemas? ¿Y qué tanto obstaculiza la consecución de la paz?

* * * * *

Dos son las hipótesis centrales adelantadas por Restrepo.

Primera: debido a los condicionamientos de los regímenes democráticos y a las “características y limitaciones del sistema político colombiano”, a nuestro Estado le resulta imposible poner en práctica una “verdadera política” para solucionar el conflicto.

Segunda: por las mismas razones, entre el Estado colombiano y los insurgentes, existe una “asimetría estratégica” en la elaboración y ejecución de políticas, “favorable a los insurgentes”.

Aunque advierte que le interesan más las premisas que las conclusiones, su análisis anticipa cierto derrotismo para la democracia: bajo las condiciones anotadas -, “ninguna

iniciativa gubernamental - ni de diálogos, ni de ‘tierra arrasada’, ni de presión militar con miras a una negociación - tiene probabilidades de éxito”.

Antes de juzgar su tentativa conclusión, revisemos sus premisas.

Restrepo examina el impacto que las instituciones inherentes al funcionamiento de la democracia tienen sobre la adopción y ejecución de políticas respecto del conflicto armado: la rotación de los mandatarios tras los ciclos electorales, las divisiones del poder en el seno del Estado, el papel de las autoridades judiciales, de la descentralización y de la opinión pública. Y más allá de las instituciones, señala también otras características, como la fragmentación de las élites.

Unas y otras, en su conjunto, estarían dificultando - hasta hacer imposible - la adopción de políticas nacionales coherentes y de largo plazo para solucionar el conflicto.

Restrepo considera que el período presidencial de cuatro años ha condicionado el cortoplacismo en las políticas contra la insurgencia; cada gobierno ha roto con los programas de su predecesor; incluso en cada administración ha faltado continuidad en las políticas: “sucesivos cambios radicales de política... dificultan cualquier solución del conflicto sea negociada o militar”.

No todo sería culpa de la improvisación gubernamental, “sino ante todo una consecuencia inevitable de las limitaciones de las reglas de funcionamiento de la democracia, en general, y de la colombiana, en particular”. Aunque no precisa mucho sobre qué sería lo específico de la democracia colombiana en comparación con otras democracias, sí observa algunos ejemplos de tales limitaciones, como la suspensión de las zonas de rehabilitación en el 2003 por parte de las autoridades de control constitucional. Señala también, de manera crítica, los efectos de la descentralización impulsada por la

constitución de 1991: “rompió la unidad del Ejecutivo... frente al conflicto”.ⁱⁱ Incluso sin descentralización, todo presidente debe negociar con los distintos niveles del complejo aparato estatal colombiano, antes de adoptar cualquier política. Y hay que tener en cuenta a la opinión pública y a la comunidad internacional.

Todas estas características de la democracia son ajenas a los grupos armados que se enfrentan al Estado colombiano: “el contraste entre la dispersión, competencia y división entre los poderes del Estado y sus funcionarios y la centralización autoritaria de las Farc no puede ser más agudo”. Restrepo subraya la organización centralizada de las Farc, la “continuidad de sus políticas a través de su adopción en sucesivas conferencias”, la ausencia de descentralización real, su desprecio por la opinión pública – nacional e internacional -. Pero además, en el seno de su organización no cabe el disenso, ni la competencia entre grupos, mucho menos la oposición política.

Su análisis reconoce que otras democracias occidentales han enfrentado con éxito en el pasado sus respectivas luchas con organizaciones de corte revolucionario - Italia contra las Brigadas Rojas, Gran Bretaña contra el IRA, España contra ETA, o Alemania contra Baader-Meinhof -. Sin embargo, en ninguno de estos países, observa Restrepo, tales grupos llegaron a tener las dimensiones de la insurgencia colombiana. Añade además que en esos Estados la opinión pública ha respaldado la política de sus respectivos gobiernos con mayor consistencia que en Colombia, y que con frecuencia se tomaron en ellos “medidas de excepción mucho más drásticas que las que rigen en el país y que todos ellos han apelado, infortunadamente a métodos antidemocráticos”. Y reconoce así mismo que muchos Estados latinoamericanos “desafiados por grupos armados menos fuertes que nosotros sucumbieron ante sus propios cuerpos de defensa”.

Restrepo es claro en advertir que cualquier forma de autoritarismo, como el de las Farc, sería inaceptable en una sociedad pluralista y pacífica. También advierte que no está sugiriendo procedimientos anti-democráticos para resolver el conflicto; que su interés es simplemente señalar las supuestas ventajas estratégicas de las Farc frente al Estado, “tanto con miras a la guerra como en la perspectiva de una negociación”. Y subrayar las “enormes dificultades e interrogantes que los conflictos armados plantean a las democracias”.

¿Qué tan válidas son sus premisas y las conclusiones que se derivan de su análisis, a pesar de sus reservas?

* * * * *

Importa reconocer que el ensayo de Restrepo es un trabajo valioso que tiene el mérito de animar un debate necesario.

Su análisis sugiere prestar más atención a las políticas gubernamentales, aunque éstas parecerían condenadas a la ineffectividad por las condiciones inherentes a la democracia. Es cierto que ha faltado continuidad en las políticas sometidas a drásticos cambios en el seno de una misma administración. Pero no siempre tales cambios han obedecido al simple antojo o inconsistencia de quienes conducen el Estado, o a los dilemas democráticos que Restrepo señala. A veces no le ha quedado opción al Estado que cambiar de dirección, como ocurrió con el rompimiento de las negociaciones con las Farc bajo la administración Pastrana. Y ha habido más continuidad en las políticas que las aceptadas por su ensayo – y no sólo en reforzar la seguridad (como Restrepo anota), sino en la insistencia de cierta actitud negociadora frente a la insurgencia-.ⁱⁱⁱ

Su anhelo -presente en tantos círculos intelectuales colombianos - de contar con una “política de Estado” frente al conflicto (una política por encima de la lucha partidista, que supere los períodos presidenciales), me parece muy difícil de llevar a la práctica y hasta cuestionable desde una perspectiva democrática, sobre todo frente a conceptos maximalistas de la paz que se impusieron en décadas pasadas.^{iv} Restrepo, hay que advertir, se aparta explícitamente de tales maximalismos, aunque con ambigüedades. Mas no nos dice exactamente en qué debería consistir esa “política de Estado” que podría ser la panacea. Y tendría que explicar mejor en qué consiste la distinción entre “tema electoral” y “tema electorero”.

Una debilidad del ensayo es quizá su falta de examen detallado de las distintas administraciones. Su objetivo, claro está, era mirar las circunstancias de la democracia más allá que las de los gobiernos individuales. Pero los argumentos de Restrepo tendrían entonces que cotejarse por lo menos frente a los desarrollos más recientes que parecen contradecir algunas de sus premisas, en particular respecto de las políticas adelantadas por la administración Uribe.

Restrepo reconoce que la política de seguridad de la actual administración “no fue improvisada” (aunque añade que tuvo dosis de improvisación). Les da compás de espera a sus resultados. Y acepta los cambios en el clima de opinión, incluso que el Estado ha ganado recientemente su confianza.

He aquí, sin embargo, una política que ha sobrepasado el supuesto cortoplacismo de las anteriores. El tiempo no parece favorecer aquí simplemente a los insurgentes, como Restrepo lo sugiere. Tampoco es cierto que “los presidentes que han asumido una política definida ante el conflicto han concluido su mandato con gran desprestigio” - Uribe, como

sabemos, fue reelegido sobre las bases de un prestigio mayor que cuando llegó al poder por vez primera -. Restrepo se adelanta a predecir que “es poco probable que (la política de Uribe) logre persuadir a las organizaciones insurgentes de la necesidad de negociar la paz”. Pero su gobierno comenzó a dialogar con los del Eln y es posible que, durante su segunda administración, las Farc acepten entablar nuevas negociaciones.^v

Estaría de acuerdo con Restrepo en que se requiere un consenso nacional - entre los miembros de la sociedad civil y de los partidos políticos -, para buscarle solución al conflicto. No sé que tipo de consenso Restrepo tiene en mente, pero tendría que ser un consenso de tipo minimalista. A falta de consensos, Restrepo sugiere acudir a “la ley de las mayorías”, pero habría que examinar entonces sus postulados frente los resultados electorales (los del 2002 y del 2006) como expresión de esas mayorías.

Por encima de todo, me parece que Restrepo subvalora las capacidades de la democracia y sobrevalora las de la insurgencia.

* * * * *

Con mi última observación, no estoy negando esos serios dilemas que se le presentan a la democracia al enfrentar organizaciones como las Farc.

Precisamente, el gran valor del ensayo de Restrepo, creo, consiste en estimular una abierta discusión sobre el tema. Sus llamados de atención a los formadores de opinión y a la unilateralidad prevalente de las críticas de la comunidad internacional (que suele castigar “casi exclusivamente al Estado..., en tanto no lo hace con las Farc”) me parecen además oportunas.

Coincido con él en la necesidad de ser concientes de las difíciles circunstancias para toda democracia - inherentes a su naturaleza -, al enfrentar un conflicto interno armado. Pero ellas no necesariamente condenan la democracia por anticipado a la derrota.^{vi}

La mayor conciencia de esos dilemas que con acierto señala Restrepo tendrían que estimular mayores y más inteligentes defensas de la democracia colombiana. Porque si ha existido una debilidad en las características de nuestra democracia ha sido su abandono por amplios sectores intelectuales en décadas pasadas.^{vii} Luis Alberto Restrepo cierra su ensayo con una reflexión final que es también una invitación a llenar ese vacío:

“Quizá sea necesario preguntarse: ¿cómo evitar que, en virtud de críticas bien intencionadas, pero idealistas, se le abran las puertas a una violencia aún mayor de quienes hoy atacan a la sociedad y el Estado? Tal vez la mejor forma de evitar que Colombia caiga en el autoritarismo o en la dictadura sea la de respaldar la firmeza legítima del Estado frente a los actores armados ilegales”.

Agosto de 2006

Referencias bibliográficas

ⁱ Luis Alberto Restrepo, “Los arduos dilemas de la democracia en Colombia”, en Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (coordinadores), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá: Norma/ Universidad Nacional, 2006).

ⁱⁱ Otro ensayo en el mismo libro también enfatiza los efectos negativos de la descentralización en la intensificación del conflicto. Véase Fabio Sánchez y Mario Chacón, “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”, en Gutiérrez et al (coords), *Nuestra guerra sin nombre*.

ⁱⁱⁱ Hubo continuidades significativas por lo menos entre las administraciones Barco y Gaviria, e incluso – menos aceptadas públicamente -, entre Samper y Pastrana, por ejemplo, en intensificar la presencia de la comunidad internacional en la búsqueda de la solución del conflicto y hasta en el modelo negociador propuesto.

^{iv} Véase Eduardo Posada Carbó, Malcolm Deas y Charles Powell, *La paz y sus principios* (Bogotá: Libros de Cambio, Alfaomega/Fundación ideas para la paz, 2002), capítulo “¿La paz como política de Estado?”

^v Al momento de redactar esta nota, leo el titular de *El Colombiano*: “Farc no renuncian a dialogar con Uribe”. Allí se informa que, según Rafael Reyes, comandante de las Farc, Durante la campaña electoral dijimos que Uribe era el obstáculo para el intercambio humanitario. Pero si ya impusieron a Uribe por cuatro años más, pues hay que buscar el acercamiento. Las Farc no van a renunciar a esa opción”, *El Colombiano*, agosto 28 de 2006.

^{vi} Véase las observaciones de Alberto Lleras Camargo sobre la “eficacia bélica” de las democracias en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, en Lleras Camargo, *Obras selectas* (Bogotá, 1987), vol III, pp. 205-7, y vol IV, pp 268-270.

^{vii} He elaborado este punto en mi libro *La nación soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia* (Bogotá: Norma/Fip, próximo a publicarse).