



## Revista de Estudios Sociales

23 | Abril 2006  
Temas Varios

---

# Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: El Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991

Mónica Hurtado

---



### Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/22356>  
ISSN: 1900-5180

### Editor

Universidad de los Andes

### Edición impresa

Fecha de publicación: 1 abril 2006  
Paginación: 97-104  
ISSN: 0123-885X

### Referencia electrónica

Mónica Hurtado, « Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: El Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991 », *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 23 | Abril 2006, Publicado el 01 abril 2006, consultado el 08 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revestudsoc/22356>

---



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

## PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN COLOMBIA: EL FRENTE NACIONAL DE 1957 Y LA CONSTITUYENTE DE 1991\*

Mónica Hurtado\*\*

### Resumen

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991 fue un proceso democrático sin precedentes en la historia nacional. Sin embargo, su impacto en el conflicto armado fue bastante modesto. El hecho de que los principales actores del conflicto (como las FARC y ELN) no hicieran parte de la ANC, hizo que la democratización institucional no resolviera el problema de la violencia política. El presente artículo sostiene que las reformas constitucionales en Colombia han sido verdaderos mecanismos de resolución de conflictos cuando los actores enfrentados han formado parte del acuerdo constitucional como fue el caso del Frente Nacional (FN). A partir de una comparación entre el FN de 1957 y la ANC de 1991, este artículo cuestiona algunas presunciones en torno al tema de reforma constitucional y su relación con la democracia y el conflicto armado.

### Palabras clave:

*Asamblea Nacional Constituyente, Frente Nacional, violencia, democracia, reforma constitucional.*

### Abstract

1991's National Constituent Assembly (NCA) was a democratic process never seen before in national history. However, its impact on the armed conflict was very modest. The fact that the main actors of the conflict (such as FARC and ELN) did not take part in the NCA, caused an incapability of the institutional democratization to solve the problem of political violence. This article supports the idea of Colombian constitutional reforms being true conflict resolution mechanisms, in cases where the confronted actors have taken part in the constitutional agreements, as was the case of the Frente Nacional (National Front - NF). Based on a comparison between 1957's NF and 1991's NCA, the present article questions some presumptions on the constitutional reform issue and its relation to democracy and armed conflict.

### Keywords:

*National Constituent Assembly, Frente Nacional, violence, democracy, constitutional reform.*

Reformar la constitución en Colombia ha sido un evento relativamente rutinario.<sup>1</sup> Lo que resulta extraño es que se lleve a cabo de manera democrática. La reforma constitucional de 1991 fue el resultado de un proceso particularmente democrático, en comparación con otros países de América Latina y con otros episodios de la historia nacional. En efecto, a diferencia de otras reformas constitucionales de los 80 y los 90 en la región,<sup>2</sup> la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en Colombia, no fue una simple artimaña del ejecutivo para aprobar su reelección y/o para implementar medidas de ajuste económico -como ocurrió con Menem en Argentina, Fujimori en Perú, o Chávez en Venezuela-. La reforma constitucional de 1991 tampoco fue un sello de victoria militar de un partido sobre otro, como ocurría en el siglo XIX (Valencia, 1987, p. 80-97), o un "pacto de caballeros" (Wilde, 1978) como en el caso de la reforma de 1957, donde se excluyeron terceras fuerzas distintas al bipartidismo liberal-conservador. La constitución de 1991 fue un proceso abierto donde ningún grupo político prevaleció (Dugas, 1993, p. 45-76; Cepeda, 1993, p. viii-xx) y por esto mismo no se pudo prever con certeza el resultado de la nueva carta.

Este artículo argumenta que aunque la ANC de 1991 conllevó un proceso participativo e incluso profundizó la democracia en Colombia, no fue eficaz en reducir los niveles de violencia política. La razón de ello es que las reformas constitucionales en Colombia han funcionado como verdaderos mecanismos de resolución de conflictos cuando han sido el resultado de un pacto político entre los principales actores enfrentados -tal como ocurrió con el Frente Nacional-. En el caso de la ANC de 1991, el hecho de que algunos de los principales actores en conflicto (en particular las FARC, el ELN y los grupos paramilitares) no formaran parte de un pacto político que les garantizara sus intereses vitales, impidió que la nueva carta se implementara adecuadamente. En consecuencia, por más democrático que fuese el proceso de reforma de 1991, no redujo los niveles de violencia. De hecho, quince años después de la promulgación de la Constitución, el conflicto armado no sólo ha persistido, sino que por momentos ha

\* Este artículo es una versión corta y modificada de la tesis de maestría en Estudios de América Latina que concluyó la autora en la Universidad de Stanford en 2001.

\*\* Politóloga de la Universidad de los Andes. Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford y Maestría en Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame. Consultora externa de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) en el programa de Trata de Personas.

1 Colombia tuvo "quince constituciones nacionales entre 1811 y 1886, y sesenta y siete reformas entre 1886 y 1986" (Valencia, 1989).

2 En la década de los 80 y los 90 varias reformas constitucionales, parciales o totales, tuvieron lugar en América Latina. Entre otros casos, está Chile (1980), Perú (1980, 1993), Uruguay (1980), Honduras (1982), Guatemala (1984), Nicaragua (1987), Brazil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

escalado. Por otro lado, los actores armados se han fortalecido política y militarmente. A continuación se hará un análisis comparativo de los dos procesos de reforma constitucional, en particular en relación con los contextos de violencia y crisis institucional en los que surgieron y el impacto de cada uno en los índices de violencia política.

### **Contexto histórico: el Frente Nacional y la Constituyente de 1991**

Los antecedentes inmediatos tanto del FN como de la ANC son similares, en el sentido de que Colombia atravesaba por verdaderas crisis, no sólo por los altos índices de violencia política, sino también por la incapacidad institucional para resolver conflictos.

En el caso del FN, desde finales de los 40 el enfrentamiento entre los partidos políticos Liberal y Conservador alcanzó niveles inusitados: dos años (1948 y 1950) registraron más de 40 mil muertes por violencia política (véase gráfico al final). El enfrentamiento entre los partidos tradicionales no se debió a grandes diferencias ideológicas,<sup>3</sup> ni a que las comunidades políticas representaran enclaves étnicos, religiosos o de clase. El motivo de la confrontación giró en torno al poder y al control del Estado. Así, los líderes de cada partido cimentaban las lealtades de sus seguidores considerados "conservadores o liberales de sangre" mediante el odio al contendor (Leal, 1984, p. 132-141; Call, 1995, p. 10) y acudían a las urnas como máquinas de guerra. El partido en el poder utilizaba todos los recursos disponibles para reducir el poder de su oponente. La confrontación bipartidista escaló cuando el gobierno de Laureano Gómez creó los chulavitas y los pájaros, grupos conservadores armados dedicados a exterminar liberales. A su vez, los liberales crearon las guerrillas que igualmente asesinaban miembros del Partido Conservador.

Para acabar con el enfrentamiento bélico que cobraba cada vez más víctimas, en 1953 el Partido Liberal y la facción Ospinista del Partido Conservador acordaron instaurar un gobierno militar de transición en cabeza del general Rojas Pinilla. El Gobierno militar logró reducir los índices de violencia política durante los primeros años, pero no logró conjurar del todo el espectro de la violencia bipartidista. Posteriormente, al dar indicios de querer continuar en el poder, el general Rojas se convirtió en una amenaza para los partidos tradicionales. De ahí que tanto liberales como conservadores se propusieran terminar la dictadura militar de Rojas, restaurar la democracia y evitar la reincidencia de ciclos de violencia (Hartlyn y Dugas, 1999, p. 264).

En lo que se refiere a los antecedentes de la ANC de 1991, se observan algunas similitudes con el FN. Desde mediados de 1980, los índices de violencia política escalaban significativamente. Mientras en 1980 se registraron 177 muertes por razones políticas, en 1988 la cifra alcanzó un tope de 4.304 (véase gráfico al final). Aunque comparativamente menos intensa, la violencia de esta década mostró mayor complejidad que la vivida en la década de los años 50. Para empezar, el origen del enfrentamiento no era bipartidista, sino que se trataba de un conflicto armado donde distintas guerrillas comunistas desafiaban al Estado. Simultáneamente, varios narcotraficantes, latifundistas y militares en retiro integraron un creciente número de grupos de paramilitares que enfrentaron a las guerrillas.

El impacto del narcotráfico en este periodo nutrió el conflicto en la medida que en fortaleció a los actores armados de lado y lado: a la guerrilla le pagaba por el cuidado de los cultivos ilícitos y a los paramilitares por defender sus propiedades y haciendas. Tal fue la polarización de esta década, que la sociedad civil perdió su condición de neutralidad y se convirtió en víctima de los actores armados.

A mediados de los años 80, durante el gobierno Barco, varias guerras se superpusieron: por un lado, la guerra oficial contra la guerrilla y el narcotráfico, y por otro lado, una guerra no oficial, la llamada "guerra sucia", que tuvo como principales víctimas a militantes de izquierda y representantes de movimientos sociales -sindicatos, campesinos y profesores-. Tres candidatos presidenciales fueron asesinados en menos de un año y los miembros de terceras fuerzas como la UP fueron prácticamente aniquilados por la guerra sucia (Chernick, 1999, p. 177).

Paralelo al escalamiento de la violencia política, la crisis institucional se profundizó en los 80, en parte por el legado del FN. En efecto, este pacto bipartidista convirtió a los partidos políticos en maquinarias clientelistas que no representaban adecuadamente a la nación, a la vez que cerró la posibilidad a terceras fuerzas de acceder efectivamente al poder. Aunque el país se había urbanizado, el Congreso seguía sobrerrepresentando la zona rural<sup>4</sup> y se opuso consistentemente a cualquier cambio constitucional que amenazara a sus clientelas y beneficios (Shugart, 1999, p. 321). En este periodo, múltiples intentos de reforma fueron abortados.<sup>5</sup>

En otras palabras, hubo varios desafíos políticos que precedieron la ANC. Por un lado, había que desmontar el FN para abrir el sistema político a nuevas fuerzas, lo que

3 Los partidos tradicionales tuvieron algunas diferencias en torno a tres temas fundamentalmente: la relación Iglesia-Estado, la descentralización y el rol del Estado en la economía (Hartlyn, 1988, p. 19).

4 Colombia pasó de ser un país rural a uno urbano en menos de tres décadas: en 1951, el 61,3% vivía en el campo, en 1985 sólo el 30,4%; "la tasa de escolaridad evolucionó de 3,14 en 1958 a 6,13 en 1990 (...) el analfabetismo disminuyó de 37,7% en 1951 a 12,2% en 1985" (Archila, 2004, p. 128).

5 Sobre las reformas constitucionales fallidas de López, Turbay, Betancur y Barco, véase Archer y Shugart, 1997, p.113-116.

en principio ayudaría a terminar el conflicto armado. Por otro lado, había que superar los obstáculos del Congreso para adelantar reformas institucionales de fondo. En síntesis, tanto el FN como la ANC se propusieron como mecanismos de resolución de conflicto en contextos de guerra y crisis institucional. La siguiente sección muestra un contraste sustancial entre los dos casos en lo que se refiere a los procesos de reforma.

### **Procesos de reforma: pacto frente a contienda abierta**

El FN fue fundamentalmente un pacto de caballeros (Wilde, 1978). Después de un año de conversaciones en España, los representantes de los partidos políticos tradicionales, Laureano Gomez y Alberto Lleras, lograron concretar el nuevo acuerdo bipartidista que establecía paridad burocrática y alternancia en la presidencia. La participación popular en cuanto a la convocatoria, integración y temario del FN fue muy poco democrática. Solamente la ratificación del pacto político contó con una masiva votación, en particular, por la inclusión del voto femenino por primera vez en Colombia (Hartlyn, 1988, p. 266).

Aunque la Iglesia y los militares no tomaron parte directa en la elaboración del FN, sí tuvieron un lugar especial en el pacto: la Iglesia católica fue reconocida como la oficial y el estamento militar, aunque quedó marginado de la actividad política, no fue sometido a purga alguna. Adicionalmente, se estableció que el Ministro de Defensa sería un militar (Dix, 1987, p. 316).

Lo anterior muestra un marcado contraste con el carácter democrático del proceso de la ANC. Dada la imposibilidad de adelantar una reforma a través del Congreso, el gobierno de Barco promovió la idea de realizar una constituyente con el apoyo de una movilización estudiantil -que convocó informalmente a la opinión pública- y con el respaldo activo de sectores antes marginados, como indígenas y el grupo guerrillero recién desmovilizado, M-19, entre otros. Pero fue sólo hasta comienzos de los 90, con el gobierno Gaviria, que la ANC pudo materializarse gracias, en gran parte, al fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre el decreto 1926, a través del cual se podría convocar la ANC.

Adicionalmente este alto tribunal, derogó los límites en cuanto al temario establecidos en dicho decreto.<sup>6</sup>

El proceso de la ANC fue democrático según el criterio establecido por Pzeworski (1988): se trató de un mecanismo con reglas ciertas, pero resultados inciertos. Es decir, todos los grupos interesados en participar en la ANC

conocían las normas bajo las cuales se someterían a la competencia electoral (circunscripción nacional, temario abierto, listas ilimitadas). Lo que no se podía saber de antemano era el resultado de la contienda. Lo cierto es que la composición política de la ANC fue excepcional, y la constitución resultó heterodoxa.<sup>7</sup>

Aunque la elección de la ANC tuvo un alto índice de abstención (del 75%)<sup>8</sup>, el voto de opinión urbano resultó más favorecido que el rural -este último considerado más amarrado a las clientelas tradicionales-. De otro lado, la integración de este cuerpo colegiado fue *sui generis*: a pesar de ser Colombia un país tradicionalmente bipartidista, el número efectivo de partidos se incrementó a 4.5 (este número resulta de aplicar la fórmula que aparece en Liphart, 1984, p. 120). De los 72 delegatarios de la ANC, hubo representantes de los partidos tradicionales, de las organizaciones guerrilleras desmovilizadas, de grupos de evangélicos y minorías étnicas como los indígenas. Hubo una presidencia colegiada integrada por las fuerzas políticas con mayor representación, es decir, el Partido Liberal, el M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional.

Comparando los procesos del FN y la ANC se evidencia una disyuntiva entre *participación* y *representación*. Mientras el FN tuvo menos participación en la convocatoria, integración y temario de la reforma, alcanzó una alta representatividad.

Los partidos políticos, para esta época, reflejaban efectivamente las estructuras sociales, políticas y económicas, tanto a nivel local como nacional (Hartlyn, 1988, p. 74).

La ANC en cambio, tuvo mayor participación en la integración de la Constituyente y en la definición de reformas, sin embargo, no fue suficientemente representativa de los actores en conflicto. A la crisis de representación de los partidos, se sumó que grupos guerrilleros como las FARC y el ELN no aceptaron la ANC como escenario legítimo. Este hecho lleva a cuestionar una de las presunciones que tuvieron más acogida

6 Una vez elegido como presidente, Gaviria suscribió un acuerdo con las fuerzas políticas que obtuvieron mayor votación en las urnas para elegir presidente (el Movimiento de Salvación Nacional, el M-19 y el Partido Social Conservador). Este acuerdo se conoció como el pacto del 2 de agosto y estableció los lineamientos de la composición, integración, período, organización y convocatoria de la ANC. Posteriormente este acuerdo sería el contenido del decreto 1926 (véase Amador, 2005, pp. 100-108).

7 Aunque el contenido de las reformas adelantadas en la ANC no son el tema de este artículo, deben destacarse algunos puntos. Para empezar, hubo avances significativos en materia de derechos y garantías, se reconocieron tratados internacionales, igualmente se crearon instituciones de protección y control de poder -la Corte Constitucional y defensoría del pueblo-. En relación con las Fuerzas Armadas, se estableció el nombramiento del ministro civil de defensa, sin embargo se dejó intacto un punto álgido relacionado con violación de derechos humanos como es el principio de obediencia debida de los militares y de justicia penal militar para crímenes de lesa humanidad (Ameritas Watch, 1993, p. 142-145). En lo económico, por otro lado, se declaró el estado social de derecho pero se dejaron espacios para adoptar e implementar reformas neoliberales.

8 La interpretación sobre el índice de abstención ha generado todo un debate. Algunos afirman que es la muestra de la poca legitimidad de la nueva Carta, otros sostienen que se debió a la fatiga electoral de ese año -más de tres eventos electorales tuvieron lugar entre marzo y noviembre- y el hecho de que el beneficio de votar fuera intangible hizo que las clientelas no se motivaran a participar masivamente.

durante la ANC, en el sentido de que “más participación equivale a mejor democracia y, más aún, a superar el modelo de democracia representativa” (Fals Borda, 1990). Por lo menos se evidencia que esta ecuación no es tan simple.

La comparación entre los dos procesos también da lugar a cuestionar la premisa que *en cuanto más abierto y democrático un proceso de reforma constitucional, mejor*. En el FN los partidos políticos reconocieron que el costo de continuar la violencia era mayor al de restablecer una convivencia, así fuera bajo un régimen de democracia restringida. En ese sentido, la reforma constitucional del 57 fue el sello de un pacto de paz que tuvo plena implementación. La ANC no fue un pacto como tal, sino el resultado de un proceso abierto, sometido a debate y votación. Así, el compromiso de implementar y desarrollar la nueva Constitución fue parcial. Ni toda la clase política ni todos los actores armados se comprometieron a desarrollar la nueva Constitución.

### **Proceso de reforma y violencia política**

A juzgar por las cifras de violencia política, el FN fue exitoso en finiquitar la confrontación bipartidista. Durante el periodo formal de su vigencia (1958 – 1974) no sólo se redujeron significativamente los índices de homicidios políticos, sino que además no reincidieron los ciclos de violencia entre los partidos tradicionales. Los líderes de los partidos tradicionales renunciaron a utilizar la violencia como medio para acceder al poder, al tiempo que aceptaron regresar a la democracia (aunque restringida).<sup>9</sup>

Esto no quiere decir, sin embargo, que el desarrollo del FN haya sido lineal y homogéneo. Como lo afirma Archila, “fueron muchos los encuentros y desencuentros que vivieron los colombianos en estos treinta y tres años” de FN (2003, p. 88). De hecho, persistieron algunas autodefensas campesinas, surgieron focos insurgentes y algunos de los antiguos guerrilleros liberales que no se acogieron al pacto bipartidista acabaron en el bandolerismo. En cuanto a la oposición legal, también surgieron sectores inconformes que amenazaron en cierta forma la estabilidad del FN, entre otros grupos, los seguidores del general Rojas y las divisiones internas de los partidos.<sup>10</sup>

El impacto de la ANC en los índices de violencia política no fue tan contundente como ocurrió con el FN. Si bien cuatro grupos desmovilizados (M-19, EPL, MAQL y PRT) participaron en esta reforma constitucional, esto no se reflejó en una disminución de los índices de asesinatos políticos. De hecho, el desarrollo de la ANC coincidió con un escalamiento del conflicto armado. El gobierno Gaviria ofreció garantías a los grupos insurgentes para que participaran en la ANC, siempre y cuando emprendieran un proceso de paz bajo los parámetros establecidos por el Gobierno (los que no se acogieran al proceso de paz enfrentarían a la fuerza pública; García, 1992, pp. 71-72). Dado que los integrantes de la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), FARC, ELN y una disidencia del EPL, decidieron no formar parte de este cuerpo colegiado, el conflicto armado se recrudeció.

De este modo, la ANC no fue un espacio de negociación para el Gobierno con la CGSB. De hecho, el mismo día de elecciones para elegir la Constituyente, los militares se tomaron Casa Verde, el santuario de las FARC “donde habían tenido lugar múltiples reuniones con voceros del Gobierno en el marco de diálogos de paz” (Gómez, 2000, p. 262). Por su parte, la CGSB, siendo uno de los principales actores del conflicto, nunca renunció a usar la violencia como medio para acceder al poder y mantuvo un doble estándar frente a la ANC. A la vez que incrementaba sus acciones terroristas,<sup>11</sup> afirmaba públicamente su interés en participar en este cuerpo colegiado. Es más: propuso que 20 de sus miembros fueran parte de la ANC: 8 de las FARC, 8 del ELN y 4 de la disidencia del EPL (García, 1992, p. 214). La propuesta fue considerada inaceptable, máxime cuando la CGSB no había participado en las elecciones para la ANC. Es importante reconocer que a diferencia del FN, la ANC no representó las mismas ventajas para los grupos en conflicto. Mientras en el primero, la paridad burocrática y la alternancia de la presidencia garantizaba los intereses vitales de ambos partidos, en la ANC no hubo tal. Los grupos guerrilleros que tenían más presencia urbana, pudieron eventualmente capitalizarla políticamente, como fue el caso particular del M-19, que a pesar de estar diezmado militarmente al momento de su desmovilización, logró resultados electorales sin precedentes en la historia de la izquierda en Colombia. El caso de las FARC y el ELN fue muy distinto. Su fortaleza militar junto a su debilidad política, especialmente en escenarios urbanos, convirtió la ANC en un escenario no tan favorable, que los dejaba sin banderas de cambio y con enormes dificultades de apelar al electorado en las ciudades. De ahí que la ANC fuera ante todo un espacio táctico para la CGSB, en la medida en que era el escenario obligatorio para ventilar algunos

9 La democracia consociacional del FN estableció serios límites a la competencia justa y libre de toda democracia en sentido pleno. Adicionalmente, la prolongación de este pacto político, más allá del tiempo inicialmente acordado (1974), profundizó, entre otras cosas, la marginación de fuerzas políticas emergentes y generó graves problemas de corrupción y clientelismo.

10 Entre las facciones opositoras al FN más importantes están: el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y el laureanismo, que de ser defensor inicialmente se convirtió en opositor después de elecciones al Congreso.

11 Incluso consideró al M-19 desertor y traidor por participar en la ANC (Villamizar, 1997).

debates<sup>12</sup> y mostrarse ante la opinión pública, pero no para dejar las armas. Pero ¿a cambio de qué estos grupos renunciarían a su creciente poderío militar y millonarios ingresos?

No es de extrañar entonces, que, a diferencia del FN, que dio lugar a una disminución consistente de los niveles de violencia política, en los años posteriores a la ANC los altos índices de violencia persistieran. A partir de 1991 se siguieron reportando más de 1.000 muertes por razones políticas al año, lo que de acuerdo con un creciente consenso académico, constituye un estado de guerra civil (para las cifras de muertes relacionadas con el conflicto armado, véase Comisión Andina de Juristas, 1997; para el debate sobre la guerra civil, véase Nasi, Ramírez y Lair, 2003).

## Reforma constitucional como mecanismo de resolución de conflictos

### Causas de la violencia y reforma constitucional

Algunos autores consideran que para que una reforma constitucional opere como un mecanismo efectivo de resolución de conflictos, debe atacar las causas mismas de la violencia. Según esta lógica, en Colombia hay violencia porque no se ha resuelto el tema agrario, y por los altos índices de pobreza e inequidad (Chernick, 1999, p. 63; Corredor, 2001, p. 116-119; Vargas, 2001, p. 60). Sin embargo, esta tesis es inconsistente a la luz de los procesos reseñados. Comparada con otros países de América Latina, Colombia ha mantenido una economía relativamente sana y estable, macroeconómicamente hablando. En los 80, el gasto social no fue procíclico, es decir, no decreció con las recesiones. El desempleo se mantuvo en un 10% en promedio entre 1990 y 1996, sólo se incrementó en 1997 en un 12.4% y en 1998 en un 15.3% (Stallings y Peres, 2000, p. 120). Estas particularidades de la economía colombiana no desconocen los altos índices de pobreza e inequidad.<sup>13</sup> No obstante, estos indicadores son insuficientes para explicar los altos índices de violencia. Por otra parte, es difícil sustentar que el escalamiento de la violencia política se explica a partir de la implementación de medidas neoliberales, dado que tales medidas datan de 1990, mientras que la intensificación del conflicto tuvo lugar a partir de los 80.

Desde otra perspectiva, autores como Rubio (1988) y Echandía (1999), argumentan que no es la escasez, sino la abundancia de recursos lo que ha escalado el

conflicto. En efecto, los municipios con mayores índices de violencia no son los más pobres, sino los más prósperos, dado que ofrecen mayores oportunidades a los actores armados de extorsionar el sector productivo. Llama la atención que el FN aunque no incluyó reformas económicas redistributivas (fue eminentemente una repartición de poder), sí redujo significativamente el número de muertes violentas. Por su parte, la ANC que declaró al Estado colombiano como un 'estado social de derecho,' no impidió implementar medidas neoliberales, ni logró contener la violencia política. De ahí que las explicaciones eminentemente económicas sean insuficientes para dar cuenta de la violencia.

### Fetichismo legalista

En Colombia, las reformas constitucionales han servido en ocasiones como mecanismos de resolución de conflictos, pero no necesariamente por consolidar el estado de derecho. En efecto, después de varias reformas constitucionales el Estado sigue siendo incapaz de proteger efectivamente la integridad personal de todos los ciudadanos, y varias instituciones políticas (como el Congreso o los partidos) tienen bajos niveles de legitimidad.<sup>14</sup> Sin embargo, la Constitución ha sido el marco fundamental de los acuerdos políticos que han establecido históricamente las reglas del juego para acceder al poder: quién puede ocupar las altas magistraturas, y cómo se compite para ello. Quizás por esta particularidad, se ha creado un mito que continúa teniendo eco: la Constitución es la "medicina" para conjurar todas las crisis. Por supuesto, las normas no son inocuas y pueden tener una considerable responsabilidad en el funcionamiento (bueno o malo) del sistema político -es el caso de fórmulas electorales, la regulación de los partidos y otras-. Pero independiente de la perfección de la ley, es el acuerdo entre grupos enfrentados lo que permite que la Constitución sea (o no) un mecanismo de resolución de conflictos.<sup>15</sup> Para entender, entonces, el éxito o fracaso de una reforma en reducir niveles de violencia, es fundamental analizar no sólo el contenido de las reformas mismas, sino también los procesos políticos que acompañaron tales reformas.

12 Entre otros, desmilitarización, guerra sucia y paramilitarismo, depuración de las FFAA, programas de desnacionalización de los recursos naturales.

13 Según los informes del Banco Mundial, en 1999 el 64% de la población colombiana se consideraba en situación de pobreza y el 23% en situación de extrema pobreza.

14 En 1997 una encuesta reveló que "89% de los colombianos no confiaban en los partidos políticos; 79% en el Congreso; 71%, en la administración pública; 58%, en el poder judicial; 51% en la Policía y 39%, en los militares" (Hoskin y Murillo, 2001, p. 32-45).

15 A lo largo de la historia colombiana, algunas coaliciones bipartidistas facilitaron puntos de transición y cambio institucional (tales como en los 1880s, 1930s, y 1950s; Hartlyn & Dugas, 1999, p. 255). De hecho uno de los períodos más estables políticamente hablando tuvo lugar entre 1910 y 1946, durante la denominada democracia oligárquica (ibid).

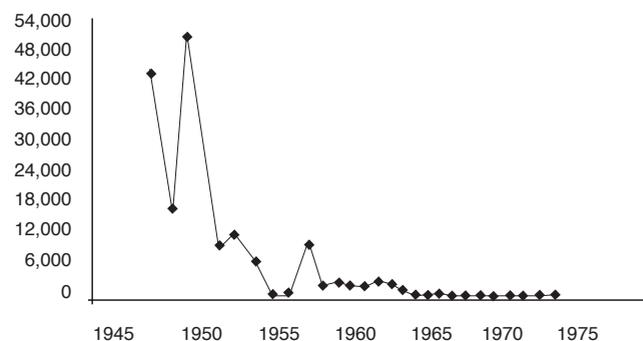
## Conclusiones

Contrario a lo que se esperaría, no todo proceso de democratización en Colombia ha conducido a una reducción de los índices de violencia política. En efecto, varios episodios de democratización, como fueron la elección popular de alcaldes, la ANC del 91 y la iniciación de procesos de paz, han venido acompañados por escaladas de violencia política (Romero, 2003).<sup>16</sup> La ANC de 1991 fue un medio para profundizar procesos de democratización del Estado y la sociedad, pero no fue un mecanismo efectivo de resolución de conflictos. Contrasta esto con el caso del FN de 1957 que, a pesar de ser un pacto político excluyente, terminó con la guerra civil de los años 50. En efecto, el FN fue producto de la renuncia decidida por parte de los principales actores del conflicto (el partido Liberal y el Conservador) al uso de la violencia para acceder al poder. Esto no desconoce el hecho de que en el mediano y largo plazo el FN tuvo efectos negativos, tales como la exclusión, el clientelismo y la corrupción, lo cual posteriormente contribuyó a generar violencia. Pero, más allá de ponderar un proceso sobre otro, este artículo buscó cuestionar algunas presunciones en torno al tema de reforma constitucional, democracia, y violencia política y/o conflicto armado en Colombia. Por ejemplo, la presunción de que *más participación equivale a mejor representación y/o democracia* queda revaluada, así como la creencia de que *un pacto abierto y democrático conduce necesariamente a la paz*. Como se observó anteriormente, la participación es una condición necesaria pero no suficiente para que un proceso de reforma constitucional opere como mecanismo de resolución de conflictos. Si los principales actores del conflicto no renuncian al uso de la violencia y se marginan del proceso de reforma (bien sea por voluntad propia, o porque el establecimiento no los deja participar), muy probablemente los índices de violencia no cederán. Lo cierto es que, bajo ciertas circunstancias, reformar la Constitución en Colombia ha sido un mecanismo importante de repartición de poder y en ese sentido ha logrado resolver conflictos. Un eventual acuerdo de paz con las organizaciones guerrilleras probablemente requerirá legitimarse a través de una reforma constitucional. De ser así, surgen varios interrogantes: ¿Qué tipo de proceso político sería adecuado? ¿un pacto previo entre los actores en conflicto (en este caso, el Gobierno y las organizaciones guerrilleras) como fue el caso del FN, o un proceso abierto como el de la ANC? Dada la degradación e impopularidad de las guerrillas, adelantar un proceso democrático como el de la ANC de 1991 podría servir para marginar a la insurgencia, lo cual probablemente no la estimularía a participar.

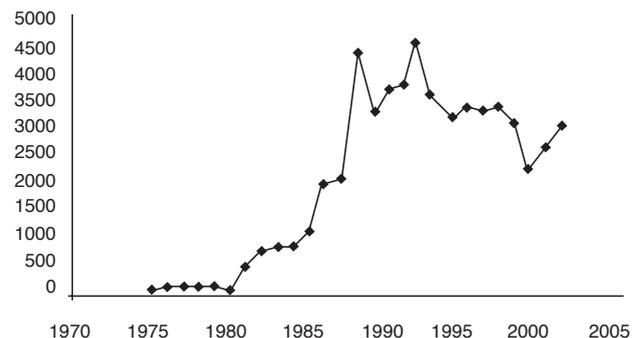
16 Según este autor, el fortalecimiento de los grupos paramilitares en Colombia ha sido una reacción al acercamiento entre el Gobierno central y la guerrilla. Las AUC, por ejemplo, crecieron de 4000 efectivos en 1997 a 8000 en el 2000 (Romero, 2003).

Por otro lado, un pacto entre el Gobierno e insurgentes podría tener poca legitimidad, dado que estos últimos no son representativos de los múltiples grupos e intereses que existen en la sociedad colombiana. Un pacto de “caballeros” tendría el riesgo de correr con la suerte de los acuerdos de paz en Guatemala, donde al momento de ratificar las reformas constitucionales derivadas de las negociaciones de paz por referéndum, no lograron ser aprobadas. En ese sentido, las consultas que está adelantando el ELN pueden ser útiles a la hora de una negociación, en términos que antes de formular propuestas, este grupo lleva a cabo una exploración de los intereses de distintos sectores políticos. Una pregunta que se debe formular, entonces, es no solo ¿quiénes deberían participar?, sino ¿en qué términos? Una pregunta adicional que debe abordarse tiene que ver con el contenido de la reforma, ¿qué temas deberían incluirse: ¿sólo los relacionados con la repartición del poder, como ocurrió con el FN, y/o temas económicos tales como reforma agraria y redistribución? Es preciso reflexionar y dar respuesta a estos interrogantes si se piensa en alcanzar un acuerdo de paz anclado en una reforma constitucional que ponga fin al conflicto armado. Las experiencias históricas aquí comparadas son relevantes para sacar algunas conclusiones sobre la relación que existe entre guerra, democracia y proceso de reforma constitucional en Colombia.

**Figura 1**  
Violencia política 1948-1974.



**Figura 2**  
Violencia política 1975-2001.



Fuentes: datos de 1948 a 1974, Oquist, 1978; datos de 1975 al 2001, Comisión Andina de Juristas y CINEP & Justicia y Paz.

## Referencias

- Amador, S. (2005). El camino de la constitución de 1991: diario de la exclusión. En O. Mejía (ed.), *Poder constituyente, conflicto y constitución en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes – CIJUS.
- Americas Watch. (1993). *La violencia continúa*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, CEI.
- Archer, R. y Shugart, M. (1997). The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En M. Shugart (ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press 1997.
- Archila, M. (2004). *Idas y venidas, vueltas y revueltas*. Bogotá: CINEP, ICANH.
- Call, Ch. (1995). *From "Patisan Cleansing" to Power-Sharing? Lessons for Security from Colombia's National Front*. Stanford: Center for International Security and Cooperation.
- Cepeda, M.J. (1993). *La constituyente por dentro*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Chernick, Marc. (1999). Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia. En C. Arnson (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*. Washington and Stanford: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press.
- Comision Andina de Juristas (1997). *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*. Serie: Informes anuales. Bogotá: Comision Andina de Juristas.
- Corredor, M. C. (2001). Desarrollo, economía y paz. En *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*. Miami, Florida: Latin American and Caribbean Center.
- Dávila, A. (2002). *Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Alfaomega, Ces-Uniandes, Departamento de Ciencia Política, IFEA.
- Dix, R. (1987). *The Politics of Colombia*. California: Hoover Institute Press.
- Dugas, J. (1993). *La Constitución de 1991: Un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Echandia, C. (1999). Expansion territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia. En M. Deas y M. V. Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Santa Fe de Bogotá: CEREC, Ediciones Uniandes y Ediciones Norma.
- Fals Borda, O. (1990). Democracia participativa y constituyente. *Revista Foro*, 13. Bogotá.
- García, M. (1992). *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de Paz*. Bogotá: CINEP.
- Gómez, J.G. (2000). Sobre las constituciones de Colombia (incluida la de papel). En *Colombia cambio de siglo, balances y perspectivas*. Bogotá: Planeta, IEPRI.
- Hartlyn, J. (1988). *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. New York: Cambridge University Press.
- Hartlyn, J. y Dugas, J. (1999). The Politics of Violence and Democratic Transformation. En L. Diamond, J. Hartlyn, J. Linz, y S. Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Hoskin, G. y Murillo, G. (2001). Colombia's Perpetual Quest for Peace. *Journal of Democracy*, 12 (2), 32-45.
- Leal, F. (1984). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI y CEREC.
- Liphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Heaven London: Yale University Press.
- Nasi, C., Ramírez, W. y Lair, E. (2003). La guerra civil. *Revista de Estudios Sociales*, 14, 119-124.
- Nieto, R. (2001). Economía y violencia. *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*. Miami, Florida: Latin American and Caribbean Center.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Przeworski, A. (1988). Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. En R. Slagstad (ed.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rangel, A. (1998). *Colombia: guerra en el fin de siglo*. Bogotá: TM Editores y Universidad de los Andes.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI.
- Rubio, M. (1998). *La violencia en Colombia: Dimensionamiento y políticas de control*. Santa Fe de Bogotá: Colombia: Inter-American Bank.
- Shugart, M. (1999). Constitutional Change in Colombia. *Comparative Political Studies*, 32 (3), 313-341.
- Stallings, B. y Peres, W. (2000). *Growth, Employment, and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press; Santiago Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

- Valencia, H. (1987). *Cartas de batalla*. Bogotá: U. Nacional, CEREC.
- Vargas, A. (2001). La democracia colombiana tratando de salir de su laberinto. En *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*. Miami, Florida: Latin American and Caribbean Center.
- Villamizar, D. (1997). *Un adiós a la guerra*. Santa Fe de Bogota: Planeta.
- Wilde, A. (ed.) (1978). *Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia*. A. Stepan (ed.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office (2003). *Colombia: Poverty Assessment Report. Document of the World Bank*: New York: World Bank.