

Los límites de la Unidad Nacional

A pesar de que el gobierno de Santos inició con un congreso mayoritariamente afín a sus intereses, los primeros días del nuevo mandato presidencial han evidenciado las fisuras y límites de la Unidad Nacional.

Por María Clara Torres*

“L” instalación del nuevo Congreso inaugura la Era de la Unidad Nacional”. Con este titular, abrió *El Tiempo* su edición del pasado 20 de julio (2010, 1-14). El rótulo entusiasta del periódico de mayor circulación nacional expresaba así la confianza en la afinidad política del Legislativo con el gobierno electo de Juan Manuel Santos. Es verdad que el optimismo de los ganadores tenía un cierto asidero empírico. La administración Santos contaba con las mejores condiciones políticas para impulsar su agenda en el Legislativo. Su gobierno de Unidad Nacional estaba respaldado por la coalición legislativa más numerosa en la historia reciente de Colombia, integrada oficialmente por cuatro grandes partidos: Conservador, Liberal, la U y Cambio Radical. En principio, la coalición controlaba entre un 80 y un 85 por ciento de los escaños de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (sin contar con los votos del PIN). Esto permitía suponer que el Ejecutivo podía dominar cómodamente las mayorías en el cuerpo colegiado. El panorama político permitía incluso vaticinar que una gran parte de su agenda saldría avante en la primera legislatura. Ante tal unanimidad, el contrapeso que el Congreso podía ejercer como institución era mínimo, sin hablar del reducido espacio que le quedaba a la oposición.

Empero, con el transcurrir de los días la situación se fue modificando al interior de las mayorías. Lejos de comportarse como un grupo compacto y homogéneo, la súper coalición mayoritaria fue presentando ciertas fisuras.

“Con el transcurrir de los días la situación se fue modificando al interior de las mayorías. Lejos de comportarse como un grupo compacto y homogéneo, la súper coalición mayoritaria fue presentando ciertas fisuras”



La primera de ellas está relacionada con el ritmo lento con el que los proyectos de ley fueron ingresando al Congreso y con el orden de prioridades de la discusión. La segunda está asociada a la manera como el gabinete ministerial pretende hacer aprobar sus iniciativas, y al papel asignado a los congresistas en ese nuevo estilo de gobierno. La tercera razón, y tal vez la más importante, tiene que ver con la divergencia entre el contenido de algunas de las reformas y los intereses políticos y económicos de una porción significativa de la coalición oficial en el Congreso.

¿Fuego amigo?

El día de su posesión, el Presidente anunció una docena de iniciativas legislativas para este cuatrienio (*El Espectador.com*, 2010). Algunas de las propuestas económicas y políticas incluidas en el discurso inaugural del pasado 7 de agosto estaban orientadas a modificar las relaciones entre el gobierno central y las regiones. Ellas tocaban asuntos como las regalías, la compensación regional, el estatuto territorial, la ley de tierras y, por supuesto, a un año de los comicios locales, la reelección de alcaldes y gobernadores. La puesta en marcha de estos proyectos se sustentaba al menos en dos estrategias fundamentales.

En primer lugar, el “Gobierno de la Unidad Nacional” incorporó algunas de las tesis de los demás partidos y candidatos presidenciales. Tomó la propuesta del Polo Democrático de quitarle los predios a los paramilitares para restituirlos a las víctimas y a los campesinos, y la convirtió en una recuperación de las tierras ociosas en manos de la mafia para la agricultura comercial. Acogió la propuesta de reforma a la justicia de Cambio Radical, la ley de víctimas del Partido Liberal, la reforma al régimen de regalías y la propuesta de creación de un fondo de compensación regional de la bancada costañera del Partido de la U. Con esta primera estrategia, el gabinete ministerial esperaba que los partidos se la jugaran toda por defender sus proyectos al interior de la corporación.

“El ‘Gobierno de la Unidad Nacional’ tomó la propuesta del Polo Democrático de quitarle los predios a los paramilitares, acogió la propuesta de reforma a la justicia de Cambio Radical, la ley de víctimas del Partido Liberal y la propuesta de creación de un fondo de compensación de una bancada del Partido de la U”



Imagen de presidencia.gov.co
El día de su posesión el Presidente Juan Manuel Santos anunció una docena de iniciativas legislativas

Sin embargo, unas 200 iniciativas de origen parlamentario invadieron rápidamente ambas cámaras. Eran proyectos que no estaban en la agenda de gobierno. Fueron presentados más a título individual que por un conjunto de copartidarios y, tal vez por esa razón, es muy probable que sean hundidos en los primeros debates en las comisiones. No obstante, su sola radicación ya congestiona el trámite de la agenda del Ejecutivo en el Congreso. A esto se le suma una veintena de proyectos presentados por la administración Uribe Vélez en el último mes de su mandato.

En segundo lugar, el gobierno actual escogió discutir y concertar sus proyectos en la “Mesa de Unidad Nacional” con los jefes de los partidos de la coalición oficial (El Espectador.com, 2010). Sólo después de esta negociación las iniciativas fueron presentadas ante el Congreso de la República. El Ejecutivo esperaba que si sus propuestas contaban con la aprobación de la cúpula de los partidos, no había espacio para que los congresistas modificaran sus contenidos en los debates.

En principio, esta estrategia permitía al gobierno agilizar los debates en las comisiones y en la plenaria. Además, le garantizaba un mayor margen de maniobra para impulsar algunas reformas impopulares. No obstante, esta segunda estrategia suponía que las decisiones que resultaran de la Mesa de Unidad serían acatadas disciplinadamente por las respectivas bancadas.

Pero las inconformidades no se hicieron esperar y el descontento surgió en las entrañas de la coalición. Los primeros en protestar fueron los políticos del Partido de la U, quienes en este primer trimestre se han empeñado en demostrarle a la administración que no son simples tramitadores de sus reformas. Inclusive, el presidente del Senado por el Partido de la U, Armando Benedetti, expresó su molestia aseverando que “El Congreso no es el patio trasero del Gobierno”. El mismo político concluyó: “El gobierno está concertando los proyectos acordados con la Mesa de Unidad Nacional sin tener en cuenta a los partidos que la integran. El balón no está en terreno del Congreso y eso lo debe saber la opinión pública porque los voceros de los partidos, los presidentes de las comisiones, y los propios legisladores están



Sólo después de que el gobierno discutiera y concertara sus proyectos en la “Mesa de Unidad Nacional” con los jefes de los partidos de la coalición oficial, las iniciativas fueron presentadas ante el Congreso de la República.

preocupados e incómodos porque los proyectos no se están concertando para su debate en la legislatura” (Nuevo Siglo, 2010, 2A). También el presidente de la Cámara de representantes, Carlos Alberto Baena, exhortó al Ministro del Interior a un mayor acercamiento con el Congreso de la República.

“Las inconformidades no se hicieron esperar y el descontento surgió de las entrañas de la coalición. Los primeros en protestar fueron los políticos del Partido de la U, quienes se han empeñado en demostrar a la administración que no son simples tramitadores de sus reformas”

Así las cosas, este estilo de gobierno marca un giro importante en las relaciones con la clase política colombiana. Implica una vinculación más orgánica con los partidos, pero a la vez una relación mucho más jerárquica y centralizada con los congresistas. Convierte al cuerpo colegiado en un órgano de refrendación de la negociación que hacen los jefes de las colectividades por fuera del Congreso. Además, la discusión



De izq. a der.: Armando Benedetti, presidente del Senado por el Partido de la U y Roy Barreras, vocero en el Senado por el mismo partido.

de las principales apuestas gubernamentales en la Mesa de Unidad Nacional restringe a los parlamentarios a ocuparse únicamente de los proyectos de muy poco alcance.

Por supuesto, la oposición queda relegada a las tareas de control político, a cuyas sesiones ni siquiera asisten los ministros citados. Algunos debates y órdenes del día han sido postergados debido a la ausencia del gabinete citado. Esto se hizo evidente cuando tres ministros fueron amenazados con una moción de observación por parte del presidente del Senado, Armando Benedetti, luego de que los funcionarios no se presentaran a un debate de control político citado por el Polo Democrático

sobre los cementerios clandestinos en el sur del país.

Más importante aún, la centralización de la negociación en la cúpula de los partidos atenta claramente contra la eficacia de los políticos profesionales, cuyos rendimientos electorales están estrechamente asociados a las prebendas burocráticas y a las partidas presupuestales que obtienen en su relación con el Ejecutivo. Estos recursos sirven para alimentar sus bases sociales, que a su vez abren la puerta a la adquisición de más votos.

Para dar sólo un ejemplo, la reforma a las regalías afecta directamente la distribución de las rentas locales y regionales. De manera que ningún congresista o mandatario local bendecido por la naturaleza, va a cederlas tan fácilmente a las regiones que no cuentan con esos recursos solamente por un consenso previo entre el gobierno nacional y el jefe de su partido.

El proceder del nuevo gobierno suscita así la indignación de los políticos porque los pone a merced de la dirección de los partidos. Supedita y amarra a quienes consideran que no se deben nada o casi nada entre sí, mucho menos mientras el grueso de la financiación de las campañas siga corriendo por cuenta y riesgo del candidato (y de sus patrocinadores legales o no). De ahí que Roy Barreras, el vocero en el Senado del Partido de la U, exclame: “existen legítimos intereses en defensa de los derechos ganados con el trabajo electoral” (El Colombiano, 2010, 9A).

Además, el estilo de gobierno que pretende imponer el presidente Santos es percibido por algunos

exponentes de la coalición como un atentado contra el estilo micro-gerencial de la administración pasada, a la vez que rompe con la relación directa y la negociación al menudeo establecidos por Álvaro Uribe Vélez con el Congreso durante una parte significativa de sus ocho años de gobierno.

Estos rifirrafes entre Presidente y congresistas oficialistas parecen un simple fuego amigo, esto es, una ráfaga accidental de disparos provenientes del propio bando, pero podrían estar abriendo algunas grietas al interior de la súper coalición mayoritaria.

Un aire de “santidad”

Pese a las fisuras, el Gobierno Nacional tiene que mantener un difícil equilibrio con el conjunto de partidos que enfilaron sus baterías para ayudar a elegirlo en las distintas localidades y regiones del país. No puede desestimar del todo a los miembros de su coalición. Por supuesto, el Presidente es muy consciente de la necesidad de devolver los favores prestados en campaña, tal como lo evidenció al nombrar a ‘Uribito’ en la Embajada de Italia (aun si luego éste declinara), al mantener el director del DAS en su cargo, al guardar silencio frente a las pretensiones del PIN de que los saquen del clóset de la Unidad Nacional¹, y al promover el proyecto de reelección de alcaldes y gobernadores en vísperas de los comicios locales y regionales.

“Pese a las fisuras, el Gobierno Nacional tiene que mantener un difícil equilibrio con el conjunto de partidos que enfilaron sus baterías para ayudar a elegirlo. No puede desestimar del todo a los miembros de su coalición”

Aún así, algunos de los proyectos de la agenda legislativa del Gobierno son vistos por quienes detentan el poder político en el Congreso como un ataque frontal. Los ricos locales, los grandes terratenientes y los paramilitares se pueden sentir amenazados, por ejemplo, con la ley de tierras o la ley de víctimas. Varios de ellos pertenecen a la coalición de gobierno, e incluso a las entrañas de la colectividad que ayudó a fundar el propio Presidente —el Partido de la U—.

Entretanto los “ideólogos” del uribismo, como José Obdulio Gaviria, se dan cierta libertad para expresar pública y abiertamente sus reticencias: “Unidad Nacional es hacerse eco

del discurso sobre la ilegitimidad de la propiedad rural en Colombia, dizque arrebatada a las malas a 3,5 millones de campesinos” (2010, 1-19). Otros como el presidente del Partido de la U, Juan Lozano, sugieren discretamente que, “filosóficamente” su bancada está de acuerdo con que las víctimas pueden ser reparadas en ciertas circunstancias específicas, pero advierten que su colectividad estará atenta a revisar con detenimiento asuntos como las presunciones sobre las responsabilidades del Estado.

Lo cierto es que en esta primera legislatura ya hay doce congresistas investigados por nexos con grupos paramilitares: cinco senadores del partido de la U, tres senadores y un representante de Cambio Radical, mientras que el PIN, los conservadores y el Movimiento Unidad Liberal del Huila tienen un legislador investigado cada uno. De modo que si se aplicara la silla vacía, se perderían doce congresistas para la coalición santista. No hay que olvidar que los políticos investigados de Cambio Radical, como el senador Cáceres, recibieron el aval del entonces director de su partido, Germán Vargas Lleras, hoy Ministro del Interior y de Justicia.

En tales condiciones, ninguna de las partes puede desestimar del todo lo que la otra piensa o desea. Tanto el gobierno como la coalición oficial cuentan con recursos para presionar a la otra. Pero la verdad es que existen niveles de legitimidad muy desiguales entre el Ejecutivo y el Legislativo que podrían ser convenientemente aprovechados por el primero. El Presidente y su gabinete ministerial registran una gran confianza en la opinión pública, mientras que el Legislativo ha sido y sigue siendo una de las instituciones con menor grado de credibilidad entre los colombianos. De hecho, nueve de los últimos doce presidentes del Congreso están siendo investigados o han tenido líos con la justicia por establecer vínculos con grupos paramilitares.

Los primeros cien días del gobierno Santos insinúan los límites que supone el enorme tamaño de la súper coalición oficial en el Congreso. En algunos aspectos, la “Unidad



Imagen de cuc.edu.co

José Obdulio Gaviria, “ideólogo” del uribismo, ha manifestado sus reticencias acerca de la Unidad Nacional.

Nacional” se está convirtiendo más en una carga que en una garantía de respaldo al Ejecutivo. Por su gran tamaño, corre el riesgo de que al menos una parte de su agenda legislativa en el Congreso sea inmovilizada. Así, mientras el Partido Liberal y Cambio Radical se sienten cada vez más “gobierno”, es posible advertir arduas desavenencias de los partidos Conservador

y de la U. Tal vez el excesivo peso de los ganadores termine resquebrajando sus propias mayorías.

Notas

¹ Ancestro del Movimiento Popular Unido (MPU) que avaló el nombre del actual Vicepresidente de la República, Angelino Garzón, para su candidatura a la gobernación del Valle del Cauca en 2003.

Referencias

- El Colombiano, 2010, “Sin distancia Santos y la U” en *El Colombiano*, Bogotá, 6 de septiembre. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/sin_distancia_santos_y_la_u/sin_distancia_santos_y_la_u.asp?Todos=0
- El Espectador.com, 2010, “Este es el discurso completo del presidente Santos” en *El Espectador*, Bogotá, 7 de agosto. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo-217898-el-discurso-completo-del-presidente-santos>
- El Nuevo Siglo, 2010, “Insisten en malestar de bancadas con Gobierno” en *El Nuevo Siglo*, Bogotá, 2 de septiembre.
- El Tiempo, 2010, “Primer paso de gobierno de la Unidad Nacional” en *El Tiempo*, Bogotá, 19 de julio.
- Gaviria, José Obdulio, 2010, “¿Unanimidad nacional?” en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de septiembre. Disponible en: <http://www.periodismosinfronteras.com/unanimidad-nacional.html>

***María Clara Torres**
Investigadora del
CINEP/ Programa por la Paz