

# **Consenso y disenso: los movimientos de protesta y los avatares de la democracia colombiana**

**Antonio Barreto Rozo\***

## **Introducción**

La presente ponencia, como parte del panel sobre los movimientos sociales y la democracia, está básicamente orientada a explorar dos de las preguntas que fueron planteadas por los organizadores del SELA para este debate: ¿Se pueden justificar aquellos movimientos de protesta que, entre sus diversos reclamos y exigencias, esgrimen que las instituciones democráticas existentes no constituyen un cauce adecuado para defender sus intereses? En caso afirmativo, ¿qué tipo de límites se podrían imponer a estas iniciativas de protesta, sobre todo teniendo en cuenta los costes o las cargas que los otros ciudadanos deben asumir en estos casos? Para afrontar esta pregunta transitaré un recorrido que incluye tres partes. En el primer acápite, con el objeto de contextualizar las preguntas en un escenario concreto, explicaré la realidad general que caracteriza a los movimientos sociales y de protesta más significativos de Colombia, un país que sufre un conflicto armado de larga data en la actualidad. En la segunda parte, a través del estudio de la dinámica del consenso y del disenso en un orden democrático, intentaré dar respuesta a los dos interrogantes planteados, sugiriendo que sí es posible justificar democráticamente las iniciativas de protesta en ámbitos democráticos precarios, siempre y

---

\* Candidato al doctorado (J.S.D.) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale. Agradezco a Daniel Bonilla, Natalí De La Vega, Marcio Grandchamp, Lucas Grosman, Alejandro Madrazo, Mariana Mota, Catalina Pérez-Correa y Aida Torres, por sus valiosos comentarios a la presente ponencia.

cuando las iniciativas de protesta no incluyan dentro de su plan de acción actividades de naturaleza fundamentalmente violenta y no se tornen en ejercicios de confrontación esencialmente antidemocráticos, lo cual ocurre particularmente cuando desechan de plano el intento de acceder a decisiones públicas genuinamente colectivas, deliberativas y participativas. En la tercera y última sección, debido a que la coexistencia entre el consenso y el disenso en una democracia efectiva es una tarea difícil de llevar a cabo, sobretodo en un contexto confrontacional como el colombiano, señalaré dos peligros particulares que, a mi juicio, pueden poner en seria tela de juicio la naturaleza democrática de un orden político, a saber, la desinstitucionalización de causas sociales democráticas y la institucionalización de causas sociales antidemocráticas. La existencia de estos peligros nos sugiere la vía por la que debe transitar una democracia que realmente intente reconocer las realidades del consenso y del disenso, a saber, la institucionalización de los conflictos y de las causas sociales bajo un esquema democrático de negociación, de deliberación y de participación. Pasemos a analizar estas ideas de una forma más detallada.

### **1. La protesta y los movimientos sociales colombianos: la espiral de una crisis específica incrustada en un entorno en crisis**

La movilización social en Colombia hoy día se encuentra enfrentada a una situación paradójica que cada vez se ha vuelto más evidente. Mientras, de un lado, las principales expresiones

organizadas de dicha movilización social se encuentran sumidas en una crisis pronunciada (entre ellas, los movimientos obrero, campesino e indígena)<sup>1</sup>, de otro lado, la realidad colombiana continúa exhibiendo un descontento generalizado y persistente por parte de diversos sectores que cuentan con razones de peso para quejarse y para protestar<sup>2</sup>. Así, en una sociedad que muestra serios problemas de violencia, inequidad y exclusión social,<sup>3</sup> los movimientos sociales de mayor envergadura, arriba referidos, han carecido de cobertura nacional, y cuando han gozado de ella (como en cierto sentido ha sido el caso sindical e indígena), se han visto enfrentados a coyunturas y divisiones dirimentes que dificultan (y en algunos casos, imposibilitan) su funcionamiento aunado como voceros de los sectores que pretenden representar<sup>4</sup>. Trazar una explicación concienzuda de las razones que explican este estado de cosas en materia de protesta y movilización social en Colombia constituye una labor exigente que claramente desborda las pretensiones de este escrito. No obstante, considero pertinente hacer énfasis en tres elementos que los analistas del tema han dilucidado como rasgos históricos característicos del escenario de los movimientos sociales colombianos.

En primer lugar, los movimientos sociales colombianos se han caracterizado por un alto nivel de fragmentación y de desarticulación práctica, al punto de poner en riesgo no sólo la reivindicación de las causas que justifican su protesta, sino su propia existencia en términos de representación y

---

<sup>1</sup> Por supuesto en Colombia existen otras expresiones de movilización social (tales como los movimientos cívicos, estudiantiles, religiosos, feministas o ambientales, entre otros) que a pesar de su creciente importancia, por diversos motivos no han alcanzado la consolidación y visibilidad deseadas. Véase, al respecto, Archila 1995: 281-292.

<sup>2</sup> Véase Archila 1995: 251, Leal 1991: 7-21, Restrepo 1991: 381-409.

<sup>3</sup> Véase, como algunos ejemplos de una literatura prolífica al respecto, PÉCAUT 1987, BLAIR 1993, LEAL 1994, SÁNCHEZ y MEERTENS 2000 [1983], SANTOS y GARCÍA 2001.

<sup>4</sup> Véase Archila 1995: 251, 265-281. En materia sindical, por ejemplo, las dos principales organizaciones colombianas (la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y la Confederación General de Trabajadores Democráticos, CGTD), distan de ser reales voceras de los trabajadores colombianos. Lo preocupante no es sólo el escaso número de trabajadores sindicalizados, sino su dramática disminución en comparación con la población económicamente activa. En 1993, a modo de ilustración, hubo 30.000 afiliados menos que en 1992, lo cual revela la existencia de deficiencias organizativas que redundan en la legitimidad del sindicalismo mismo. Véase *Ibíd.* pp. 259-260.

cobertura.<sup>5</sup> Ello obedece a causas de diversa índole, pero quizás una de las más notorias consiste en que el ejercicio de la protesta y de la movilización social colombiana ha sido blanco de prácticas violentas que incluso han llegado a afectar la posibilidad de sobrevivencia de sus propios protagonistas.<sup>6</sup> Al respecto debe señalarse que, históricamente, en Colombia se han presentado claras manifestaciones de oposición frente al Estado, siendo las más predominantes aquellas de carácter armado, y en menor medida aquellas de índole pacífico. En cuanto a las primeras, a las cuales no se les puede considerar como movimientos sociales de protesta por su carácter fundamentalmente bélico, hoy día el ejemplo más visible lo constituyen los grupos guerrilleros y las agrupaciones paramilitares, quienes por diversos motivos se resisten a entregar sus armas mientras persisten en manifestar su postura de oposición mediante acciones de carácter violento. En cuanto a las segundas expresiones de oposición, aquellas de carácter pacífico que pueden considerarse como expresiones de la movilización social colombiana, el caso de ciertos agrupaciones indígenas constituye una ilustración interesante al respecto, ya que han venido librando diverso tipo de luchas de carácter civilista (es decir, no armado) para distanciarse del Estado colombiano y con ello acceder a un mayor grado de autonomía cultural frente a la sociedad dominante, de tradiciones básicamente occidentales<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Archila 1995: 294, señala que en los “movimientos obrero, campesino e indígena, las organizaciones nacionales han perdido representación, incluso afiliados, y están amenazadas por divisiones potenciales o *de facto*”. El movimiento campesino, a modo de ilustración, obtuvo una importancia especial en los años 1970 con la participación y agitación rural emprendida por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, cuya forma principal de confrontación radicaba en la toma de tierras, además de la ocupación de entidades públicas y el ejercicio de marchas y paros locales. En las décadas posteriores, no obstante, la ANUC empezó a ser desbordada por diversos intereses y manejos locales, y “lo que sobrevive son innumerables siglas correspondientes a organizaciones dispersas por el territorio nacional con bases muy locales y algunos intentos de coordinación entre ellas.” (*Ibid.*, pp. 267-268)

<sup>6</sup> Por ejemplo, entre noviembre de 1993 y febrero de 1994, 69 sindicalistas asalariados fueron asesinados por fuerzas paramilitares y 13 por miembros del Estado. Véase Archila 1995: 263

<sup>7</sup> Véase Archila 1995: 277-280.

Un segundo elemento que es importante destacar en el escenario que rodea a la protesta y a la movilización social colombiana es que los movimientos sociales, históricamente, han tenido como su principal interlocutor a un Estado débil que no ha contado con los mecanismos institucionales suficientes para encauzar y dirimir diverso tipo de conflictos, especialmente aquellos que generan un grave malestar en la sociedad misma<sup>8</sup>.

Con todo, y este es el tercer elemento que quisiera enfatizar, la movilización social en Colombia se ha producido bajo un entorno de relativa estabilidad política (en el sentido de que han tenido lugar intercambios periódicos y constitucionales del poder político mediante votaciones electorales), la cual, como ya se anotó, se ha visto acompañada por un alto nivel de violencia social<sup>9</sup>. Ahora bien, teniendo como telón de fondo la realidad precaria de la movilización social colombiana, ¿cómo afrontar los dos interrogantes planteados en la introducción? ¿Resulta legítimo justificar aquellos movimientos de protesta que esgrimen que las instituciones democráticas existentes no constituyen un cauce adecuado para defender sus intereses? Si ello es así, ¿qué tipo de límites cabría imponer a estas manifestaciones de protesta que se dan dentro de sistemas de carácter democrático? En la siguiente sección exploraré de manera más concreta estos puntos.

## **2. La protesta y los procesos democráticos: en los márgenes del consenso y el disenso**

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Blair 1993: 18, SANTOS y GARCÍA 2001: 11-83, LEAL 2002: 222.

<sup>9</sup> Véase PÉCAUT 1987: 512, 545, 575-576, PALACIOS 1995: 334.

El debate sobre los movimientos sociales de protesta que libran diversas luchas y causas de oposición, incluyendo aquellas que apuntan al modo inadecuado como funcionan las instituciones democráticas existentes, tiene como puntos evidentes de referencia dos grandes escenarios en los sistemas democráticos: el conglomerado social y el Estado. En mi consideración estos dos escenarios se ven enfrentados, por lo menos, a dos tipos de exigencias que hacen posible que una democracia sea viable: de un lado, la aceptación (sobre todo por parte del Estado) de que el disenso de los coasociados debe ser una alternativa efectiva en todo momento; de otro lado, la aceptación (sobre todo por parte de los ciudadanos) de que el intento estatal de generar consensos para acceder a decisiones realmente colectivas también debe ser una alternativa efectiva en todo momento.

En cuanto a la primera exigencia, hoy día parece plausible pensar que los sistemas democráticos actuales exigen que el Estado como tal, respete y promueva de forma permanente el derecho al disenso de los coasociados, el cual asume forma concreta en la protección de las libertades fundamentales propias de una democracia, estando entre ellas “las libertades de conciencia y pensamiento, de expresión y de asociación, al igual que de participación y de intimidad personal”<sup>10</sup>. El Estado, como un asunto de principio, debe entonces respetar y promover en todo momento la posibilidad de que los ciudadanos manifiesten democráticamente su disenso o su disconformidad para con la forma como se encuentra funcionando el aparato estatal mismo o la sociedad en general.

---

<sup>10</sup> COHEN y ROGERS 1995: 18 [El texto en inglés dice: “The fundamental liberties in a democratic order, with a place of pre-eminence in political argument, are liberties of conscience and thought, expression and association, participation and personal privacy.” La traducción es mía, al igual que la de las siguientes citas bibliográficas]

Respecto a la segunda exigencia, en la que me detendré con mayor detalle en los siguientes párrafos, ¿qué queremos decir exactamente cuando afirmamos que el Estado debe acceder a decisiones colectivas dentro de un orden democrático? En su artículo de respuesta al modelo de democracia asociativa propuesto por Joshua Cohen y Joel Rogers<sup>11</sup>, Claus Offe sostiene que “en principio, existen tres – y sólo tres – formas diferentes de establecer decisiones colectivas de manera explícita: el voto, las ordenes y la negociación”<sup>12</sup>. La primera forma, explica el autor, consiste en la agregación de abajo hacia arriba de diversas preferencias individuales, mientras la segunda se basa en el ejercicio de mandatos vinculantes expedidos de arriba hacia abajo por algún tipo de autoridad suprema y la tercera, finalmente, se orienta a perfeccionar acuerdos horizontales entre actores colectivos. Si bien el voto y la negociación intergrupales en principio no riñen con la forma como se toman decisiones dentro de un sistema democrático, el caso de las órdenes no parece ser tan claro al respecto. En efecto, una supuesta democracia basada únicamente en ordenes expedidas de arriba hacia abajo siempre dejará serias dudas acerca de la legitimidad de la autoridad suprema, a tal punto que resultaría virtualmente contradictorio calificar dicho sistema como democrático.<sup>13</sup>

Jon Elster, considerando este aspecto, afirma que “cuando un grupo de sujetos iguales debe tomar una decisión sobre un asunto que les concierne a todos y sobre el cual no se ha alcanzado un consenso inicial, puede llegar a zanjar las diferencias de tres modos diferentes: argumentando,

---

<sup>11</sup> Véase COHEN y ROGERS 1995.

<sup>12</sup> Offe 1995: 118 [El original en inglés dice: “In principle, there are three, and only three, modes of explicit collective decision-making: voting, commanding and bargaining.”]

<sup>13</sup> Esto no significa que un sistema democrático sea de por sí incompatible con la existencia de órdenes, pues diversas agencias y asuntos estatales funcionan con base en la expedición cotidiana de órdenes. Agradezco a Mariana Mota por indicarme este punto.

negociando o votando”<sup>14</sup>. Aquí también la votación consiste en una agregación de las diversas preferencias individuales, pero mientras la negociación se encamina a la persecución (no necesariamente) parcializada de los intereses propios, la argumentación se encuentra orientada a la búsqueda (necesariamente) imparcial de decisiones mediante la deliberación racional.

Ahora bien, si estos son los caminos posibles que pueden transitar los sujetos considerados como iguales para lograr acceder a una decisión colectiva que no goza de un consenso inicial, ¿en qué medida estas alternativas por sí solas pueden llegar a satisfacer el ideal de obtener consensos equitativos dentro de un orden democrático?

El método de la votación, esto es, de la preeminencia de las mayorías, si bien constituye un elemento fundamental de los sistemas democráticos según como los concebimos hoy día, por sí solo no hace que un sistema determinado resulte realmente democrático en el sentido de acceder a decisiones verdaderamente colectivas. En efecto, buena parte del establecimiento de la agenda pública y de los temas relevantes de discusión depende de las preguntas que se formulen (en un referendo, por ejemplo) o de los candidatos que sean propuestos (en una votación electoral, por ejemplo), asuntos cruciales que a su vez son raramente sometidos a votación, entre otras razones, debido a la precaria variación cualitativa de matices que es permitido introducir en los modos típicos de comunicación que se dan en el voto, a saber, ‘sí’ o ‘no’ o ‘a favor de’ o ‘en contra de’. Así, desde un punto de vista deliberativo el gran talón de Aquiles del método de la votación en últimas consiste en que “el pueblo no puede responder a la pregunta ¿qué tipo de pregunta

---

<sup>14</sup> Elster sostiene a renglón seguido: “Considero que esta constituye una lista exhaustiva para el caso de las sociedades modernas”. Véase ELSTER 1998: 5 [El original en inglés dice: “When a group of equal individuals are to make a decision on a matter that concerns them all and the initial distribution of opinion falls short of consensus, they can go about it in three different ways: arguing, bargaining and voting. I believe that for modern societies this is an exhaustive list.”]

requiere ser respondida?”<sup>15</sup>. Esta observación sugiere que la búsqueda de consensos en una democracia debe consistir en algo más que la regla de mayorías a través del voto. Es por eso que Elster también evoca los procesos deliberativos (tales como la argumentación o la negociación) como formas para transformar las preferencias individuales en iniciativas colectivas dentro de un orden democrático: “En buena parte bajo la influencia de Jürgen Habermas, la idea de que la democracia gira en torno a la transformación de las preferencias en lugar de la simple agregación de las mismas, se ha convertido en una de las posturas cardinales en el área de la teoría de la democracia”<sup>16</sup>.

¿Esto significa que la tarea de buscar consensos se puede reducir a la dinámica propia de los procesos deliberativos (de argumentación y negociación) y la votación? No lo creo, ya que para acceder a consensos realmente colectivos se debe tener en cuenta la distinción que existe entre los elementos de la *deliberación pública* y la *participación pública*. En efecto, es posible que un proceso de toma pública de decisiones sea plenamente deliberativo sin que sea participativo, en el sentido de que los representantes pueden llegar a argumentar (o a negociar) impecablemente sus puntos de vista sin incluir las perspectivas relevantes de todos los sujetos representados que

---

<sup>15</sup> Offe 1995: 118 [El original en inglés dice: “The people cannot answer the question, which question needs to be answered?”] La toma pública de decisiones mediante el uso exclusivo de la regla de mayorías también ha sido seriamente cuestionada desde el punto de vista del tipo de valores que pueden resultar lesionados a través de su ejercicio. Al respecto, véase, por ejemplo, ARENDT 1969: 141 (“A legally unrestricted majority rule, that is, a democracy without a constitution, can be very formidable in the suppression of the rights of minorities and very effective in the suffocation of dissent without any use of violence”) y Dworkin 1999: 102 (“Majoritarianism does not guarantee self-government unless all the members of the community in questions are moral members, and the majoritarian premise acknowledges no such qualification. German Jews were not moral members of the political community that tried to exterminate them, though they had votes in the elections that led to Hitler’s chancellorship, and the Holocaust was therefore not part of their self-government, even if a majority of Germans would have approved it”).

<sup>16</sup> ELSTER 1998: 1 [El texto en inglés dice: “Largely under the influence of Jürgen Habermas, the idea that democracy revolves around the transformation rather than simply the aggregation of preferences has become one of the major positions in democratic theory”] Elster también anota que la idea de la democracia deliberativa así como su implementación práctica es tan antigua como la democracia misma, que se gestó en Atenas en el siglo V A.C.

se verán afectados por la decisión asumida<sup>17</sup>. La persecución de consensos dentro de un orden democrático, desde este punto de vista, no sólo debe incluir en su seno mecanismos de decisión pública tales como la votación o la deliberación pública, sino también una efectiva participación pública de los asociados. Elster califica estos elementos como la parte democrática y la parte deliberativa de una democracia genuinamente deliberativa: “Todos están de acuerdo, pienso, en que la noción [de democracia deliberativa] supone una toma colectiva de decisiones que cuente con la participación de todos aquellos que resulten afectados por la decisión de sus representantes: esta es la parte democrática. También todos están de acuerdo que dicha noción supone una toma de decisiones basada en argumentos expuestos *a* los participantes o en aquellos argumentos *por* ellos esgrimidos, quienes de esta forma manifiestan su compromiso para con los valores de la racionalidad y la imparcialidad: esta es la parte deliberativa”<sup>18</sup>. De esta forma, la deliberación y la participación pública constituyen dos elementos fundamentales en la búsqueda democrática de consensos, donde la toma pública de decisiones entre sujetos iguales exige la realización de una deliberación racional que tenga en consideración las perspectivas de todos los ciudadanos afectados por las decisiones así allegadas: “este concepto de imparcialidad [que acoge en su seno la deliberación y la participación pública] parte de la imposibilidad de asumir, evaluar y reconstruir las creencias y los deseos de las otras personas. Decir esto no niega que alguien de manera reflexiva, aislada e independiente pueda hacerse a una concepción libre de

---

<sup>17</sup> Gargarella 1993: 107-118, por ejemplo, al estudiar la época de la Revolución de los Estados Unidos, traza la distinción entre tres concepciones diferentes de imparcialidad: la concepción elitista (en donde ni la deliberación ni la participación pública son elementos necesarios para alcanzar decisiones imparciales), la concepción deliberativa (en donde la deliberación, pero no la participación pública, resulta ser necesaria para obtener decisiones imparciales) y la concepción antifederalista (en donde tanto la deliberación como la participación pública surgen como elementos necesarios para acceder a resultados colectivamente imparciales).

<sup>18</sup> ELSTER 1998: 8 [El texto en inglés dice: “All agree, I think, that the notion [of deliberative democracy] includes collective decision making with the participation of all who will be affected by the decision of their representatives: this is the democratic part. Also, all agree that it includes decision making by means of arguments offered *by* and *to* participants who are committed to the values of rationality and impartiality: this is the deliberative part.”]

prejuicios. Pero la implicación aquí subyacente consiste en que dichos prejuicios se evitan de mejor forma cuando realmente se tienen en cuenta todos los diversos puntos de vista”<sup>19</sup>.

Considero que las alternativas del consenso y del disenso, de esta forma expuestas, nos ofrecen un piso preliminar para afrontar las dos preguntas planteadas en la introducción. Empezaré por el primer interrogante, a saber, ¿es posible justificar aquellos movimientos de protesta que, entre sus diversos reclamos y exigencias, esgrimen que las instituciones democráticas existentes no constituyen un cauce adecuado para defender sus intereses? Si, de una parte, los mecanismos oficiales respectivos no facilitan que dichos reclamos y exigencias sean incorporados en procesos políticos que lleven a decisiones colectivas, deliberativas y participativas, y si, de otra parte, las iniciativas mismas de protesta no incluyen dentro de su plan consciente de acción actividades de naturaleza fundamentalmente violenta, considero entonces que tales iniciativas cuentan con un cimiento democrático plausible que justifica su ejercicio. La existencia de fallas radicalmente serias en las instituciones democráticas justifican el ejercicio del disenso radical: la protesta. En las democracias predominantemente representativas de hoy día, el factor de la fuerza democrática directa de los movimientos sociales, incluyendo la protesta, es un asunto que no debe ser menospreciado, sino al contrario, que debe ser valorado<sup>20</sup>. No se debe olvidar que los orígenes de instituciones representativas tales como el parlamento, cuando ya la era moderna

---

<sup>19</sup> Gargarella 1993: 115 [El texto en inglés dice: “This concept of impartiality recognizes the impossibilities of assuming, evaluating, and reconstructing other people’s beliefs and desires. To say this does not deny that by independent and isolated reflection someone can achieve a non-biased conception. The implication here is that those biases are better avoided by actually considering every different viewpoint.”]

<sup>20</sup> Al respecto, en un campo de análisis diferente pero relacionado con el objeto bajo estudio, Robert Post y Reva Siegel anotan en un pasaje que cito en inglés: “In the American tradition, the authority of the Constitution is sustained through attitudes of veneration and deference, but it is also sustained through the quintessentially democratic attitude in which citizens know themselves as authorities, as authors of their own law. When citizens engage in constitutional interpretation, they enact the Constitution’s democratic authorship ... Judicial understandings of the Constitution are constantly in ‘dialogue’ with alternative interpretations of the Constitution, including the interpretations of Congress and social movements.” (Post y Siegel 2003:1983, 2028)

estaba en plena marcha, usualmente consistió en una conquista de grupos concretos que pretendían que su voz y sus puntos de vista fueran considerados y tenidos en cuenta.<sup>21</sup> Ahora bien, mi respuesta al interrogante arriba planteado supone que no todas las iniciativas de protesta son justificables de manera democrática, lo cual nos conduce a la segunda de las preguntas inicialmente formuladas en la introducción: ¿qué tipo de límites se podrían imponer a estas iniciativas de protesta, sobre todo teniendo en cuenta los costes o las cargas que los otros ciudadanos deben asumir en estos casos?

El ejercicio de la protesta, en mi juicio, cuenta con un gran límite que proviene del funcionamiento de la democracia misma: si la protesta pretende abrigarse bajo el sistema democrático que a través del derecho al disenso promueve su existencia, entonces su ejercicio no se debe tornar en una práctica antidemocrática. Esta condición básica exige, por lo menos, que la iniciativa de protesta respete y sea consecuente con el derecho al disenso de todos aquellos que no se encuentren de acuerdo con la causa, y, así mismo, que su ejercicio no excluya tajantemente el uso inmediato o mediato de otros mecanismos esencialmente no violentos y orientados a dirimir los conflictos de manera colectiva, deliberativa y participativa, como en cierta medida lo son la votación, el referendo, el diálogo o la negociación pública.

Bajo las realidades de consenso y disenso arriba señaladas, si bien un Estado fundado en principios democráticos debe permitir que la protesta y el disenso general sea una alternativa

---

<sup>21</sup> El historiador Charles Tilly, citando a Wim Blockmans al estudiar el tema de la formación de los Estados Europeos, al respecto comenta en un pasaje que cito en ingles: "In fact, rulers attempted to avoid the establishment of institutions representing groups outside their own class, and sometimes succeeded for considerable periods. In the long term, however, those institutions were the price and outcome of bargaining with different members of the subject population for the wherewithal of state activity ... Representative institutions generally first appeared in Europe when local, regional, or national governments bargained with groups of subjects who had enough power to inhibit the governments' operation but not enough power to take them over." (TILLY 1990: 64)

efectiva para todos los ciudadanos, también las iniciativas de protesta fundadas en principios democráticos deben permitir que la articulación pública de consensos continúe siendo una alternativa efectiva que vale la pena ser trabajada. Esta exigencia, por supuesto, hace que las iniciativas de protesta que incluyan dentro de su plan de acción actividades de naturaleza fundamentalmente violenta, pierdan su piso de legitimidad democrática. En efecto, la idea de preservar la coexistencia del consenso y el disenso como dos fuerzas legítimas dentro de una democracia, encuentra su fundamento en la posibilidad de que los ciudadanos, a través de un ejercicio racional, en realidad puedan llegar a deliberar y a participar en las decisiones públicas, pretensión que se ve en serio peligro cuando un escenario de carácter violento toma lugar, pues, tal y como Hannah Arendt lo precisa, la violencia lleva a escenarios que pueden terminar siendo básicamente impredecibles<sup>22</sup> y abiertamente arbitrarios<sup>23</sup>.

Ahora bien, el límite que he señalado opera de manera condicional, a saber, *si* tanto las iniciativas de protesta como el Estado pretenden fundar sus acciones en principios democráticos, lo cual, por supuesto, puede resultar no ser el caso (por ejemplo, si el Estado decide eliminar coercitivamente el disenso en una grave situación de conmoción interior, o si los movimientos de protesta deciden acudir a las armas porque perciben que su supervivencia está en juego). En casos como estos, no obstante, los actores respectivos tenderán a afrontar la difícil tarea de justificar sus acciones en otros órdenes de principios y valores distintos a los democráticos (el

---

<sup>22</sup> Véase ARENDT 1969: 106-107 (“The very fact that those engaged in the perfection of the means of destruction have finally reached a level of technical development where their aim, namely, warfare, is on the point of disappearing altogether by virtue of the means at its disposal is like an ironical reminder of this all-pervading unpredictability, which we encounter the moment we approach the realm of violence.”)

<sup>23</sup> Véase ARENDT 1969: 177 (“The danger of violence, even if it moves consciously within a nonextremist framework of short-term goals, will always be that the means overwhelm the end. If goals are not achieved rapidly, the result will be not merely defeat but the introduction of the practice of violence into the whole body politic ... The practice of violence, like all action, changes the world, but the most probable change is to a more violent world.”)

imperativo de la pura necesidad, por ejemplo, en los casos anotados), dejando así de recibir todos los distintos tipos de beneficios que una causa obtiene cuando se halla blindada por las paredes de los procesos democráticos, sobre todo en materia de legitimidad. Como puede verse, preservar una democracia real, con sus dinámicas de consenso y disenso, de avenencia y de oposición, de conformidad y de protesta, es una tarea delicada que se encuentra expuesta en su funcionamiento rutinario a una serie de riesgos. En el siguiente y último acápite, teniendo en cuenta que el ejercicio de la protesta en últimas es una labor de oposición frente a un estado de cosas determinado, analizaré dos riesgos o peligros que acechan a las democracias en su compleja labor de permitir la coexistencia del consenso y el disenso: la institucionalización de causas sociales antidemocráticas y la desinstitucionalización de causas sociales democráticas. Colombia, como se anotará, desafortunadamente ha sido presa inerte de estos peligros.

### **3. La protesta y los obstáculos de la democracia en Colombia: la institucionalización de las causas y los conflictos sociales**

Andrew Levine sugiere que “es poco probable que el actual estado de cosas sea producto de un consenso racional”<sup>24</sup>. En Colombia, ciertamente, no lo es, particularmente cuando se tiene en cuenta la realidad de los movimientos sociales y de las iniciativas de protesta y oposición en general. Ello es así, entre muchos motivos, debido a dos fenómenos que se tornaron en serias amenazas para el mantenimiento de la democracia en Colombia durante el siglo XX: así como el Estado colombiano desafortunadamente llegó a incentivar la institucionalización de causas

---

<sup>24</sup> Levine 1995: 157 [La cita en inglés dice: “It is most unlikely that the current situation is the product of a rational consensus.”]

sociales antidemocráticas y violentas, de la misma forma tuvo el desatino de desinstitucionalizar causas sociales que en su génesis eran fundamentalmente democráticas y no violentas. Veamos estos puntos con mayor detalle.

### 3.1. El vacío democrático entre las élites gobernantes y la colectividad: la desinstitucionalización de causas sociales democráticas y no violentas

Históricamente al concepto ‘democracia’ se le ha conferido el significado de gobernar una organización política mediante el mando del *demos*, esto es, del pueblo o las masas populares como segmentos opuestos a las élites. Andrew Levine, no obstante, sugiere que ya en el siglo XIX la noción ‘democracia’ había perdido este contenido de clase, dejando de ser una concepción que fomentaba el manejo del gobierno por segmentos básicos y reconocibles de la sociedad para pasar a ser una idea que promovía el manejo del gobierno por parte de un pueblo entendido de forma vaga e indiferenciada<sup>25</sup>. La pérdida de identidad del *demos*, en este sentido, fue compensada con la idea de promover al menos una deliberación y un debate de índole público, pero desde entonces la iniciativa de acceder a una democracia de tipo directo ha sido virtualmente dejada a un lado mientras la idea de una democracia representativa se ha erigido cada vez más como una interpretación auto-evidente en términos prácticos<sup>26</sup>: “En las democracias tal y como se les concibe hoy día, los ciudadanos únicamente determinan quiénes serán sus representantes, facultad que despliegan sólo a través de una serie de instituciones

---

<sup>25</sup> Véase Levine 1995: 158-159.

<sup>26</sup> Elster al respecto señala que “las democracias modernas puede que sean o no completamente deliberativas, pero lo cierto es que siempre son representativas” (ELSTER 1998: 13). [El texto en inglés dice: “Modern democracies may or may not be fully deliberative, but they are always representative”]

mediadoras de las cuales el sistema de partidos es probablemente la propuesta menos ofensiva en contra de los valores democráticos”<sup>27</sup>. Esta realidad de la preeminencia práctica de la democracia representativa hoy día constituye una limitante al principio democrático de gobierno entre personas iguales, no tanto por haber logrado desincentivar la idea de que todos y cada uno de los sujetos que componen nuestras colectividades deban participar de manera directa en cada una de las decisiones públicas (un objetivo virtualmente imposible de alcanzar en las actuales sociedades complejas), sino porque la misma ha terminado por disolver e incluso por hacer ver como insensata una de las tensiones más fundamentales que históricamente la noción de ‘democracia’ ha llevado en su seno: que las masas populares *en realidad* deben participar en el manejo del gobierno como personas iguales, no sólo de manera representativa, sino incluso *en menoscabo* del poder directo ejercido por las élites.

En ocasiones, incluso, el desvanecimiento práctico de esta tensión ha facilitado que se produzca un alejamiento entre las clases gobernantes y las necesidades e intereses de los diversos grupos del entramado social. Este alejamiento resulta particularmente evidente en aquellos casos en donde las élites gobernantes, por temor a enfrentar dinámicas de oposición dentro de una democracia, deciden excluir del proceso democrático ciertas alternativas políticas rivales originadas en la colectividad, esto es, cuando optan por desinstitucionalizar causas sociales que en su génesis son democráticas. En Colombia, desafortunadamente, el manejo inadecuado de la ecuación entre el consenso y el disenso llevó a que este fenómeno se presentara en el período del Frente Nacional (1958-1974), en donde los partidos políticos hegemónicos –Liberal y Conservador– se dividieron el poder por el lapso de 16 años, excluyendo al resto de las

---

<sup>27</sup> Levine 1995: 159 [El original en inglés dice: “Thus in democracies, as conceived today, the citizenry determines only who their representatives shall be –and then only through a variety of mediating institutions of which the party system is probably the least offensive to democratic values.”]

iniciativas políticas existentes y, por supuesto, acallando las diversas voces de protesta, particularmente las de origen laboral y rural<sup>28</sup>. La imposibilidad de optar por vías democráticas le dio sustento a la idea de varios opositores de acudir a la vía armada, con el agravante que, desde entonces y hasta el día de hoy, la posibilidad de acceder a un pacto social deliberativo se ha visto seriamente empañado por la realidad recalcitrante de un conflicto armado que aún sigue su marcha. Esto nos conduce al segundo riesgo comentado, ya que una democracia como la colombiana, azotada por un entorno social confrontacional, tiende a ser un terreno vulnerable frente al intento de institucionalizar causas sociales fundamentalmente antidemocráticas o violentas.

### **3.2. El uso antidemocrático de las instituciones democráticas: la institucionalización de causas sociales antidemocráticas y violentas**

Las democracias contemporáneas se encuentran expuestas a un segundo riesgo que puede resumirse en la siguiente advertencia de Alexander Bickel: las formas de la democracia pueden llegar a ser empleadas para obtener fines antidemocráticos, caso en donde las decisiones públicas en realidad no gozan de una naturaleza genuinamente colectiva, deliberativa y participativa, donde los actores relevantes puedan llegar a ser considerados en pie de igualdad<sup>29</sup>. El empleo

---

<sup>28</sup> Véase Archila 1995: 299. En Colombia desafortunadamente no han sido pocos los casos en donde protestas pacíficas y democráticas se han acallado recurriendo al uso de la coerción y la violencia. Entre los casos más documentados, se encuentran la respuesta oficial represiva a las protestas de los años 1920 (incluido el caso más conocido, denominado como 'la matanza de las bananeras' en territorios controlados económicamente por la *United Fruit Company*), de los años 1950 bajo la dictadura militar al igual que las dos décadas siguientes bajo el régimen bipartidista del Frente Nacional (Véase, por ejemplo, PÉCAUT 1987: 90, 269, BLAIR 1993: 81-82, 103, ATEHORTÚA y VÉLEZ 1994: 107-110, PALACIOS 1995: 114, 120, 137).

<sup>29</sup> La cita completa en inglés es la siguiente: "Matters of expediency are not generally submitted to direct referendum. Nor should matters of principle, which require even more intensive deliberation, be so submitted. Reference of specific policies to the people for initial decision is, with few exceptions, the fallacy of the misplaced

antidemocrático de las formas democráticas, por su parte, ayuda a que ciertas prácticas antidemocráticas tiendan a ser institucionalizadas, evento al que podemos calificar como la institucionalización de causas sociales antidemocráticas. En Colombia, infortunadamente, no sólo se han llegado a institucionalizar prácticas antidemocráticas, sino también propósitos de carácter abiertamente violento. Uno de los ejemplos más desafortunados al respecto lo constituye la autorización expresa que el Estado colombiano le concedió a diversas organizaciones privadas de autodefensa (de raigambre fundamentalmente campesino) para que tomaran las armas con el objeto de combatir y neutralizar a diversas células guerrilleras. De hecho, desde 1965 hasta 1988, los grupos privados de autodefensa que combatían a la guerrilla gozaron de estatus legal (esto es, fueron institucionalizados por el Estado) hasta su expresa prohibición en la administración de Virgilio Barco (1986-1990), cuando se hizo evidente que estos grupos (que serían cobijados bajo la denominación de ‘grupos paramilitares’) ya no sólo estaban dispuestos a infligir daño en contra de los guerrilleros, sino también en contra de las fuerzas militares y de los funcionarios oficiales si así lo consideraban necesario<sup>30</sup>.

Ahora bien, no sólo ciertas instituciones aparentemente democráticas pueden llegar a funcionar de forma no democrática, también la democracia misma puede llegar a coexistir con situaciones arbitrarias e incluso con escenarios sociales abiertamente injustos. Una de las épocas más sangrientas de Colombia, a mediados del siglo XX, conocida como la Violencia –período en donde se gestó una combinación virulenta entre el terror oficial, el sectarismo partidista y la resistencia armada– coincide con períodos presidenciales que han pasado a la historia como

---

mystics, or the way of those who would use the forms of democracy to undemocratic ends.” (BICKEL 1986 [1962]: 27)

<sup>30</sup> Véase BLAIR 1993: 146, 152, LEAL 1994: 87, TORRES DEL RÍO 2000: 92-98, SÁNCHEZ y MEERTENS 2000 [1983]: 234-235, LEAL 2002: 48, 131.

regímenes democráticos<sup>31</sup>. Por supuesto, en casos tan brutales como estos nos inclinaríamos a afirmar que se trata de una democracia de índole puramente formal, pero aún así lo curioso (y lo problemático) es que este tipo de circunstancias claramente inicuas tiendan a la larga a ser cobijadas bajo la impronta del adjetivo ‘democrático’, así sea en el más débil y opacado de sus sentidos<sup>32</sup>.

## Conclusión

En la presente ponencia intenté estudiar, tomando como referente un contexto en crisis que a su vez exhibe una movilización social y de protesta sumida en una espiral no menos preocupante, la dinámica del consenso y el disenso en un orden democrático. Sugerí que la realidad democrática del disenso obliga al Estado a respetar las manifestaciones de protesta, y que la realidad democrática del consenso obliga a que las iniciativas de protesta no descarten de plano las vías de concertación que, bajo la dirección del Estado, se orienten a perfeccionar decisiones genuinamente colectivas, deliberativas y participativas. Para que este escenario sea posible y no degenerare en entornos cuya naturaleza democrática sea más que dudosa, sobre todo en contextos como el colombiano caracterizados por dinámicas de oposición y confrontación, anoté dos peligros que pueden llegar a afectar a los sistemas democráticos, a saber, la

---

<sup>31</sup> En concreto me refiero a lo que se conoce como la hegemonía del Partido Liberal (1930-1946) que luego fue desvertebrada por la episódica hegemonía del Partido Conservador (1946-1953) que a su vez desembocó en el golpe de Estado que llevó a los militares al poder desde 1953 hasta 1957. Al respecto, véase por ejemplo PÉCAUT 1987, BLAIR 1993, SÁNCHEZ y MEERTENS 2000 [1983].

<sup>32</sup> En efecto, el calificativo de ‘democracia’ o ‘democrático’, como he señalado, depende significativamente del nivel real de inclusividad y de participación del que gocen los ciudadanos del sistema político respectivo. Al respecto Jean Grugel señala en un pasaje que cito en inglés: “Throughout the nineteenth century and into the twentieth, the key problem for liberal democracy was specifying who should be included in the polity, identifying the rights and duties that citizenship entailed and establishing the form that democracy should take. It was perfectly possible to lay claim to democracy and still argue for a limited citizenship.” (GRUGEL 2002: 16)

desinstitucionalización de causas sociales democráticas y la institucionalización de causas sociales antidemocráticas. Con ello, implícitamente pretendí sugerir la vía por la que debe transitar una democracia que realmente intente reconocer las realidades del consenso y del disenso, esto es, la institucionalización de los conflictos y de las causas sociales bajo un esquema democrático de negociación, de deliberación y de participación. En Colombia, la promulgación de la Constitución de 1991 sirvió para que diversos sectores políticos y sociales se dieran a la tarea de abrir el espectro político más allá del control evidente de los partidos y de las iniciativas tradicionales. Fue así un reconocimiento al hecho de que las perspectivas y las consideraciones públicas alternas, incluyendo las realizadas a manera de protesta, merecían ser institucionalizadas en el sentido de contar con un cauce público y deliberativo para zanjar los diversos conflictos. Pues en Colombia, “contrario a lo que se podría pensar, la ausencia de institucionalización de actores y conflictos sociales debilita más que fortalece la posible autonomía de los movimientos sociales, pues impide incluso su existencia”<sup>33</sup>. Desafortunadamente, actores cruciales del conflicto armado colombiano –en particular, los grupos guerrilleros y paramilitares de gran envergadura– no formaron parte de dicho pacto político perfeccionado en el 91. Aquí, por supuesto, la labor de institucionalización por parte del Estado (esto es, la labor de inclusión de las tendencias más recalcitrantes de oposición, las de naturaleza armada) continúa siendo una labor aplazada y cada vez más apremiante.

## **Bibliografía referenciada**

---

<sup>33</sup> Archila 1995: 299.

## *Libros*

ATEHORTÚA, ADOLFO LEÓN & HUMBERTO VÉLEZ. 1994. ESTADO Y FUERZA ARMADAS EN COLOMBIA. Bogotá. Tercer Mundo Editores – Universidad Javeriana de Cali.

ARENDT, HANNAH. 1969. *CRISES OF THE REPUBLIC*. New York. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

BICKEL, ALEXANDER. 1986 [1962]. *THE LEAST DANGEROUS BRANCH –THE SUPREME COURT AT THE BAR OF POLITICS*. New Haven y Londres. Yale University Press.

BLAIR, ELSA. 1993. *LAS FUERZAS ARMADAS, UNA MIRADA CIVIL*. Bogotá. CINEP.

COHEN, JOSHUA y JOEL ROGERS. 1995. *ASSOCIATIONS AND DEMOCRACY*. Erik Olin Wright (ed.) Londres y Nueva York. Editorial Verso.

ELSTER, JON (Ed.) 1998. *DELIBERATIVE DEMOCRACY*. Estados Unidos y Reino Unido. Cambridge University Press.

GRUGEL, JEAN. 2002. *DEMOCRATIZATION –A CRITICAL INTRODUCTION*. Nueva York y Hampshire. Editorial Palgrave.

LEAL, FRANCISCO. 1994. *EL OFICIO DE LA GUERRA – LA SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA*. Bogotá. Tercer Mundo Editores – IEPRI.

LEAL, FRANCISCO. 2002. *LA SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA – DEL FRENTE NACIONAL A LA POSGUERRA FRÍA*. Bogotá. Alfaomega Grupo Editor – Universidad de los Andes, CESO – FLACSO, Sede Ecuador.

PALACIOS, MARCO. 1995. *ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA VIOLENCIA, COLOMBIA 1875-1994*. Bogotá. Grupo Editorial Norma.

PÉCAUT, DANIEL. 1987. *ORDEN Y VIOLENCIA: COLOMBIA 1930-1954*. Vol. I-II. Bogotá. CEREC – Siglo XXI Editores.

SÁNCHEZ, GONZALO y DONNY MEERTENS. 2000 [1983]. *BANDOLEROS, GAMONALES Y CAMPESINOS – EL CASO DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA*. Bogotá. El Áncora Editores. [Translated into English: SÁNCHEZ, GONZALO & DONNY MEERTENS. 2001. *BANDITS, PEASANTS AND POLITICS – THE CASE OF “LA VIOLENCIA” IN COLOMBIA*. Austin, Texas. University of Texas Press]

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA y MAURICIO GARCÍA VILLEGAS. 2001. *EL CALEIDOSCOPIO DE LAS JUSTICIAS EN COLOMBIA* (ed.) Bogotá. Tomo I-II. Colciencias – Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Universidad de Coimbra, CES – Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia – Siglo del Hombre Editores.

TORRES DEL RÍO, CESAR. 2000. FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD NACIONAL. Bogotá. Planeta Colombiana Editorial.

TILLY, CHARLES. 1990. COERCION, CAPITAL, AND EUROPEAN STATES, AD 990–1992. Estados Unidos y Reino Unido. Editorial Blackwell.

### *Artículos*

Archila Neira, Mauricio. 1995. *Tendencias recientes de los movimientos sociales*. En: FRANCISCO LEAL BUITRAGO (ed.) EN BUSCA DE LA ESTABILIDAD PERDIDA. Bogotá. Conciencias – IEPRI –Tercer Mundo Editores. Pág. 251-301.

Dworkin, Ronald. 1999. *The Moral Reading and the Majoritarian Premise*. En: HAROLD HONGJU KOH & RONALD SLYE (eds.) DELIBERATIVE DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS. New Haven and London. Yale University Press.

Gargarella, Roberto. 1993. *Judicial Power and Three Conceptions of Imparciality*. En: IRWIN STOTZKY (ed.) TRANSITION TO DEMOCRACY IN LATIN AMERICA –THE ROLE OF THE JUDICIARY. Boulder, San Francisco, Oxford. Westview Press.

Leal Buitrago, Francisco. 1991. *Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil*. En: ANÁLISIS POLÍTICO. Bogotá. Número 13. Mayo-Agosto. Pág. 7-21.

Levine, Andrew. 1995. *Democratic Corporatism and/versus Socialism*. En: COHEN, JOSHUA y JOEL ROGERS. ASSOCIATIONS AND DEMOCRACY. Erik Olin Wright (ed.) Londres y Nueva York. Editorial Verso.

Offe, Claus. 1995. *Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions*. En: COHEN, JOSHUA y JOEL ROGERS. ASSOCIATIONS AND DEMOCRACY. Erik Olin Wright (ed.) Londres y Nueva York. Editorial Verso.

Post, Robert y Reva Siegel. 2003. *Legislative Constitutionalism and Section Five Power: Policentric Interpretation of the Family and Medical Leave Act*. 112 YALE L.J. 1943.

Restrepo, Luis. 1991. *Movimientos cívicos en la década de los ochenta*. En: AL FILO DEL CAOS. Bogotá. Tercer Mundo Editores – IEPRI. Pág. 381-409.