

## **Gobernanza en un estado inacabado y en guerra.**

*20-28 de abril, visita de Pierre Calame a Bogota y Cali, Colombia.*

Claire Launay

*Synthèse, 5 pages (bip 3923)*

### **Résumé**

Pierre Calame a dialogué durant neuf jours avec différents secteurs de la société civile colombienne. Il a présenté les principales thèses de son livre « vers une révolution de la gouvernance ». La responsabilité, la légitimité, la gouvernance dans un état inachevé, l'ingénierie institutionnelle et la relation entre gouvernance et paix sont les thèmes qui ont le plus interpellé et suscité débat. Ce document constitue une synthèse des dialogues entre Pierre Calame et ses interlocuteurs colombiens.

**Mots-clés thématiques** : FORMATION ET GOUVERNANCE; GOUVERNANCE; DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE; ETAT DE DROIT; CONCEPTION DE L'ETAT; CONSTRUCTION DE L'ETAT; ART ET PAIX; CONSTRUCTION DE LA PAIX

**Mots-clés géographiques** : COLOMBIE

**Mots-clés acteurs** : FONCTIONNAIRES; UNIVERSITAIRES; ORGANISATIONS DE FEMMES; MILITAIRES; JEUNES

**Réf.** : *intranetfph/bip/3923, G0t\_O9s1 - La gouvernance en Amérique latine*

Cuando propuse a varios colaboradores colombianos organizar un evento con el autor del libro “Hacia una revolución de la gobernanza”, todos aceptaron la idea pero con ciertas dudas: “La gobernanza es un tema central pero en nuestro país, el Estado ni siquiera se ha acabado”. “Es fácil hablar de gobernanza en un país pacificado pero aquí con el conflicto armado no es posible!” “¿Podemos hablar de reinventar la democracia en un contexto en el cual ni siquiera se puede votar en algunas zonas?” En otros términos, me preguntaban si el pensamiento de Pierre Calame, intelectual francés muy poco conocido en Colombia, podía tener una utilidad para la sociedad colombiana.

Claro que les corresponde a los colombianos responder a esta pregunta y, puede que sea aún demasiado temprano. Sin embargo, después de nueve días de conferencias y diálogos con militares, funcionarios, académicos, políticos, empresarios y organizaciones sociales, notamos que varias tesis sostenidas por Pierre Calame interesaron e interpelaron. “Señor Calame, decía Sergio Guarín, alto funcionario colombiano en el ministerio de planeación nacional su libro es transgresor. Es un libro muy pertinente porque se ha construido desde la práctica y el desempeño profesional.” La novedad, un libro construido desde una experiencia humana y profesional y no desde la teoría como los múltiples libros de ciencias políticas a los cuales está acostumbrado el público. Efectivamente, reconocen algunos comentaristas, quien más puede hablar del Estado que un hombre que ha practicado y ha servido el Estado.

Más allá de los comentarios generales sobre el libro, se presentan aquí cinco ideas centrales del libro que tuvieron resonancia tanto por el importante sentido que toman en Colombia como por el debate que suscitaron durante la visita de Pierre Calame: la responsabilidad mutua de los actores sociales; la legitimidad; la gobernanza en un estado inacabado; la ingeniería institucional y la relación entre gobernanza y paz.

## 1. Las responsabilidades mutuas de los actores sociales

En tres momentos, tanto en Bogotá como en Cali, Pierre Calame profundizó el tema de las responsabilidades e intercambió con cuatro tipos de actores distintos: 15 jóvenes de un colegio de la ciudad de Cali, 5 empresarios, 30 mujeres representantes de organizaciones feministas, 800 oficiales de las fuerzas armadas de Colombia. A pesar de la diversidad de estos medios socio-profesionales y de las diferentes problemáticas a las cuales se enfrentan, Pierre Calame insistió en tres principios clave de las responsabilidades:

Cada persona es responsable de sus actos a largo plazo; la responsabilidad es proporcional al nivel de poder que posee la persona; tomar sus responsabilidades ayuda a construir un ciudadano activo y lo obliga a dejar la impotencia. Sin embargo, respondía el público ¿Cómo ser responsable cuando ni siquiera el Estado garantiza los derechos? Efectivamente, Pierre Calame reconoce que el conjunto de los actores deben tomar sus responsabilidades pero que no solo los derechos pueden

permitir una verdadera ética. Además, según Pierre Calame, se puede hablar de derechos sólo si sabe ante quien reivindicarlos cuando en muchos casos no existen instituciones capaces de garantizar los derechos. No hay entonces que esperar que se garanticen los derechos para que los distintos sectores sociales tomen sus responsabilidades. La ética de la gobernanza esta basada sobre un equilibrio entre derechos y responsabilidades

## 2. La legitimidad

Supuestamente, el presidente colombiano Alvaro Uribe Vélez beneficiaría de una gran legitimidad por haber sido reelegido en 2006 con más de 64% de los votos. Sin embargo, recuerda Pierre Calame, en un régimen democrático suelen confundirse legalidad y legitimidad. La discusión sobre gobernanza sufre de esta misma confusión. Una gobernanza es legal cuando el ejercicio del poder respeta un conjunto de reglas y principios, que aunque pueden provenir de la tradición son ahora respaldados por leyes escritas o por jurisprudencia. La noción de legitimidad es mucho más abierta a la historia y a la variación local. En efecto, la legitimidad habla de aquello que inspira la obediencia a un actor político. La fuente de tal obediencia puede ser la percepción de seguridad, un tipo específico de sentimientos hacia el actor o acto político, la historia, entre otras cuestiones. En cualquier caso, la legitimidad es una dimensión y una condición esenciales para la gobernanza. Como lo afirma Pierre Calame, “la gobernanza necesita una adhesión profunda de la población y de la sociedad entera a la manera con la cual el país esta dirigido”.

La pregunta siguiente surgió entonces, ¿qué es lo que construye la legitimidad hoy en día en Colombia: la seguridad, la participación de las comunidades en el poder (Asambleas constituyentes), la actuación de algunos actores armados, el ejército? Para algunos colombianos, la política de seguridad democrática llevada a cabo por el Presidente Uribe es valiosa, el Estado hubiera recuperado el monopolio legítimo de la violencia y en este sentido el Estado mas legitimidad aun. Sin embargo otros se preguntan como un ejército puede ser legítimo después de haber violado los derechos humanos. Fue un debate esencial en el marco del Congreso “riesgos, seguridad y legitimidad” organizado por la asociación de los alumnos de la Escuela de Guerra. Parecería que el ejército colombiano desearía gozar de una mayor legitimidad.

## 3. Gobernanza y estado inacabado

En un conversatorio con Pierre Calame, algunos académicos colombianos, entre otros Fernan Gonzalez e Ingrid Bolivar, expresaron su preocupación en cuanto al uso de la gobernanza que suele relacionarse, automáticamente, con el funcionamiento del Estado. Según ellos, en la perspectiva internacional y normativa predominante, la gobernanza alude a una situación política en la cual el Estado dispondría del margen de

maniobra necesaria y de las condiciones adecuadas para garantizar derechos a los ciudadanos y restringir los efectos “perversos” del mercado. Se supone entonces que el Estado tendría un incuestionado liderazgo en el ámbito político, el monopolio de la violencia legítima y podría operar cómo el único o por lo menos el máximo regulador de la vida social en todo el territorio. Sin embargo, Gonzalez e Bolivar recuerdan que en Colombia, el Estado nunca ha tenido el control total del territorio y en algunas regiones disputa permanentemente con otras redes de poder la regulación de la vida social. De hecho, la relación entre las instituciones del Estado, la población y el territorio varían de una región a la otra.

En otros términos, los investigadores colombianos consideran que por un lado, sería incompatible hablar de gobernanza en un estado inacabado y que por otro lado, habría que considerar que existen diferentes tipos de regulación y que el estado es un actor más en la disputa por la regulación social.

Frente a esta interpelación, Pierre Calame aclaró dos ideas. En primer lugar, según él, la gobernanza no está necesariamente relacionada al Estado. Por un lado, la gobernanza permite justamente dejar de usar las tradicionales palabras de Estado, gobierno, administración y por otro lado, la gobernanza contempla varios tipos de regulación y ello, en distintos escalas: locales, regionales, nacionales, globales. En segundo lugar, Pierre Calame considera que no hay que esperar que se acabe la construcción del Estado para pensar la gobernanza. Tomando el ejemplo de África donde los Estados esperaron 50 años antes de pensar que había que reformarles y que ya no correspondían a las expectativas de la sociedad, Pierre Calame invita los Colombianos a pensar las sociedades en un contexto global y no únicamente nacional, a dejar una hipotética soberanía en un sistema globalizado.

#### 4. La ingeniería institucional

En la escuela de administración pública, ante estudiantes y profesores, Pierre Calame quiso exponer lo que él había observado durante su vida profesional como funcionario. Esta conferencia complementó su diálogo con varios funcionarios y políticos que hicieron el día siguiente unos comentarios sobre su libro. Queremos subrayar aquí dos tesis fundamentales de esos intercambios. En primer lugar, Pierre Calame alienta a las instituciones públicas a que construyan sus propias estrategias de cambio y se comprometan con una verdadera transformación interna para adaptarse a los desafíos del siglo XXI. En efecto, las instituciones deben ser capaces por un lado de formular reglas pertinentes y aplicarlas y, por otro lado, de responder de la mejor manera posible a los objetivos perseguidos. Luego, el autor se interesa por la cultura y los recursos humanos de una institución: temas clave para la implementación de una verdadera “ingeniería institucional”.

En cuanto al primer tema, sus interlocutores colombianos le hicieron observar que las políticas de evaluación de las políticas o de las instituciones públicas no servían en la mayoría de los casos y que nunca consideraban el cambio total. A lo cual Pierre Calame respondió que una evaluación de una política debe necesariamente involucrar a los actores de la política y no estar realizado por agentes exteriores. Qué también habría no tanto que considerar los resultados sino la pertinencia de una política pública. En cuanto al segundo tema, Pierre Calame insiste en una formación integral sobre la gobernanza, considerando varios criterios. Él menciona la importancia de la dimensión histórica por ejemplo el estudio de, cómo se fueron armando las instituciones que hoy en día forman parte de nuestra vida diaria. El autor insiste luego sobre el método de la formación y recomienda que se hagan uso de los estudios de caso considerando los aspectos comparativos. Finalmente, Pierre Calame invita a fortalecer la formación permanente.

## 5. Gobernanza y Paz

Cual sea el actor encontrado, cual sea la problemática, el tema de la paz fue siempre abordado. A la pregunta de un periodista sobre el reestablecimiento de la paz en Colombia, Pierre Calame responde que el mayor problema en el país es que el tema de paz se confunde con el tema de la gobernanza. Según Pierre Calame: « Más que el restablecimiento de la paz, hay que tener una política de diálogo, que no hay en este Gobierno, la mejor manera es dejar de solucionar los conflictos a través de la violencia. Hay que dejar de mirarse entre sí como enemigos. Se debe romper la espiral de violencia y construir un pacto social ». Esto no significa que no sea importante la tranquilidad, pero lo es mucho más el restablecimiento del diálogo ».

Pierre Calame considera el diálogo mucho más importante que una política de seguridad. Él promueve por ejemplo un intercambio entre militares y la sociedad civil e invita las organizaciones sociales a buscar aliados en el campo enemigo.

### Conclusión:

La guerra y un estado inacabado llevan los colombianos a dudar sobre el la implementación de una estrategia de gobernanza en Colombia. Tampoco Pierre Calame cree en recetas de buena gobernanza y afirma que solos son los colombianos que podrán inventar su propia manera de gestionar la sociedad. Sin embargo, Pierre Calame considera que su experiencia internacional puede tal vez ayudar a identificar los desafíos insistiendo en la capacidad de pensar el cambio y la construcción de un equilibrio entre derechos y responsabilidades.