

La modernización del Congreso de la República de Colombia

1

Modernizar, reformar, actualizar o revisar un Parlamento –cualquiera que sea la terminología que se quiera utilizar– es, en definitiva, hacer las cosas con sentido común. Porque la organización de los parlamentos modernos, las reglas para su funcionamiento, sus divisiones de trabajo, la combinación entre el pluralismo y la jerarquía necesaria para realizar un trabajo parlamentario eficaz, el papel articulador de las bancadas, o la modificación de los procedimientos, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de las funciones legislativa y de control, son, efectivamente, cosas de sentido común, fruto de las experiencias de muchos años en muchos sitios y ponen perfectamente en situación lo que debe ser un proyecto sensato de modernización.

Por mi parte, hablando siempre en nombre propio, voy a tratar de trasladar esas experiencias, las buenas y las malas –que también han de conocerse y valorarse, aunque sólo sea para no caer en ellas– a la realidad colombiana del presente, partiendo de la existencia de un proyecto de modernización al que el Banco Interamericano de Desarrollo está contribuyendo decisivamente. Tengo que adelantar que no voy a

entretenerles con las vicisitudes históricas que ha atravesado dicho proyecto. No voy a detenerme, por tanto, en describir cómo en el año 1995 se dio inicio al mismo, ni en porqué se interrumpió, ni en los detalles de cómo todo ello se ha retomado afortunadamente el pasado año. Recordaré tan solo que dicho proyecto tenía unos componentes que, en todo caso, siguen vivos (reforma de los reglamentos, reforma de la administración parlamentaria, reforzamiento del asesoramiento legislativo, documentación y biblioteca, informática y relaciones con los medios de comunicación) y a los que, como se verá inmediatamente, van a sumarse otros componentes y una nueva metodología que responden, entre otras cosas, a las nuevas expectativas creadas tras los sucesos de los últimos años.

Sí debo detenerme en cambio en el “dónde estamos”, para aclarar que no se trata hoy de explicar un papel cerrado y definitivo, elaborado por un laboratorio de expertos irredentos, sino de avanzar datos y elementos que puedan resultar útiles para quienes deben hacer la reforma dispongan de buenos mimbres para un buen cesto. Afortunadamente, la metodología que se ha seguido para programar la reforma no es la de que nadie entregue un proyecto envuelto en celofán para su puesta inmediata

en ejecución. Como habrá ocasión de comentar, lo que está planteado es un proceso de largo aliento en el que todos –y no sólo, según se dirá, los responsables políticos– puedan sumar sus ideas y sus fuerzas para que Colombia tenga el moderno Congreso que quiere y merece. No hay, por tanto, “papel que nos haga modernos”, sino ideas, con las que se persigue contribuir a un proceso que se ha querido que se haga entre todos y para todos.

2

Hechas estas precisiones, entremos en el fondo de nuestra materia: lo que nos ocupa ahora son *las posibles coordenadas para la modernización del Congreso de la República de Colombia*, y me parece imprescindible señalar, en primer lugar, algunas consideraciones de carácter general, para profundizar luego en los detalles de carácter particular.

En primer término, me parece que el punto inexcusable de partida es nítido: el Congreso de la República tiene problemas muy serios. Y si una cosa tengo personalmente clara sobre el Congreso de Colombia, después de tantas y tantas entrevistas con representantes de todos los sectores políticos y sociales, es que existe una muy marcada conciencia colectiva de que el Congreso no funciona bien, que parece que la institución está cumpliendo su papel a insatisfacción tanto de sus propios protagonistas como de quienes son los beneficiarios de su tarea y que, en consecuencia, hay una conciencia general de que es absolutamente imprescindible introducir cambios profundos en su organización y en su funcionamiento, e incluso en su significado y posición constitucional.

No me recrearé en los síntomas que llevan a ese diagnóstico. Muchos de ellos, no

obstante, irán apareciendo al hilo de la exposición que sigue a continuación. Pero quiero adelantar que la línea directriz que ésta viene motivada por mi convicción de que no es el momento de seguir formulando diagnósticos, sino el de avanzar con decisión en las soluciones.

Antes de entrar en ello, sin embargo, me parece imprescindible formular inmediatamente una pregunta: todo el mundo parece coincidir en que el Congreso de la República se tiene que reformar, pero ¿quién cree sin reservas que ello es posible y que resulta viable hacer coincidir las voluntades necesarias para que tal reforma se produzca? Porque si uno escucha a determinados sectores de la sociedad –no pequeños–, puede llegar al convencimiento de que los protagonistas políticos no quieren realmente la reforma del Congreso, en razón de una preferencia interesada por el actual *status quo*. Y si uno escucha a estos protagonistas, llega simultáneamente a la impresión de que, si desde el liderazgo político se pone en marcha el tren de la reforma, se va a encontrar en la sociedad con incompreensión y con respuestas de indiferencia e incredulidad, cuando no de descalificación y resistencia *ab initio*, que pueden privar al proceso de la base social indispensable para la realización de un proyecto social y político de tan importante calado nacional.

Esta suma de paradojas nos obliga a examinar dos factores muy concretos: la convicción sobre la perentoriedad de la reforma y sobre el alcance que ha de tener la misma, y el escepticismo sobre la potencia colectiva para su realización. De fe o escepticismo hablaré al final de este trabajo. A la creencia en la necesidad de la reforma y a la convergencia de voluntades concurrentes para su realización quiero dedicar ahora algunas reflexiones.

Para que las preguntas que antes formulábamos puedan recibir una respuesta

positiva resulta preciso que concurren una serie de elementos. En primer lugar, que la fuerza de los argumentos sea de tal evidencia que obligue a anteponer intereses colectivos perentorios –los retos patrióticos cabría decir incluso–, a los intereses particulares que puedan aconsejar pasividad o resistencia. En segundo lugar, que se tenga clara conciencia de que no se trata de un proyecto particular de vanguardias o grupos, sino de un esfuerzo nacional, colectivo, irrealizable sin la concurrencia de voluntades de todo el cuerpo social para mejorar los instrumentos de convivencia en un momento determinado de su historia. Y en tercer término, que a la voluntad de hacerlo se sume claridad sobre los fines y seguridad sobre el modo en que deben articularse los cambios.

Sobre lo primero no creo que haga falta insistir mucho. Creo que la generalidad conoce y comparte que no hay democracia, no hay desarrollo general, social y económico sin un Estado que funcione; y creo que se comparte también que en democracia el Estado no funciona sin un Parlamento que lo haga satisfactoriamente. Durante años se ha aceptado que un “Estado fuerte” pasaba básicamente por una administración fuerte, por una buena organización del Ejecutivo. Pero hoy sabemos que no existe ni la más mínima posibilidad de tener un Estado democrático fuerte sin un Parlamento que cumpla a satisfacción sus importantes funciones constitucionales, del mismo modo que resulta indispensable disponer de un Poder Judicial bien organizado, eficaz, sano y profesional. Y como éste no es un secreto al que solamente acceden expertos e iniciados, sino un auténtico sentimiento social que se pone cotidianamente de manifiesto al requerir los ciudadanos buenas leyes para la convivencia de cada día, una adecuada representación en sus instituciones, o una

articulación de las mismas que genere confianza en su eficacia para la persecución del interés general y canales para la interlocución directa con los representados y con los grupos en que se ordena la sociedad, no cabe duda de la necesidad y el alto significado histórico del empeño, ni tampoco del alcance colectivo del mismo, convertido en un auténtico proyecto nacional.

Más aún, cuando hablamos, de verdad, de modernizar un Congreso, no se trata tan sólo de saber cómo conseguimos articular algunas salidas dignificadoras coyunturales para superar los déficit de imagen de esa permanente “cenicienta” de la democracia –por utilizar la expresión usada en esta misma tribuna hace unos minutos–. Hablamos por el contrario de retos muy fuertes sobre el papel del Parlamento para la convivencia, de su auténtico papel constitucional, de su capacidad funcional para llevar a cabo con eficacia sus responsabilidades y en consecuencia, de su posición en el conjunto de los poderes del Estado. Hablamos, en definitiva, de las posibilidades de presente y de futuro de la democracia en Colombia, a tal extremo de que no cabe hablar de una Colombia renovada, de una apuesta por la nueva Colombia, sino un nuevo Congreso, por utilizar nuevamente palabras pronunciadas solemnemente ayer, en los primeros minutos de este seminario.

Y es, llegados a este punto, que debe quedar claro que, como ustedes han escuchado ya una y otra vez a lo largo de las diversas intervenciones, modernizar el Congreso no es un problema de máquinas, de pintura o de infraestructuras. Modernizar el Congreso es un proyecto de largo aliento que podemos denominar de diversas maneras (político, constitucional, cultural, o como ya decía, “de sentido común”), que requiere cambios culturales profundos sobre la estructura del vivir democrático. Reto-

mando otra de las ideas básicas, es preciso distinguir entre organización e institución: la organización tiene sus reglas (buena administración, eficiencia y economía, buenos medios, buen asesoramiento, ¡internet, claro está!...), pero si afrontamos la organización y no atendemos la institución no estamos modernizando absolutamente nada. Y dentro de unos pocos años, alguien en un foro parecido estará sentado aquí explicando cómo las máquinas se nos han quedado viejas, la pintura cuarteada, y la organización desactualizada... y la reforma de nuestro Congreso sigue por hacer.

3

Con el objetivo de clarificar fines y posibles técnicas para la articulación de un Parlamento moderno voy a utilizar el método, algo exagerado, pero especialmente gráfico, de contrastar las características definitorias de las instituciones parlamentarias en los dos siglos en los que hasta ahora ha transcurrido su evolución.

Comenzaré por recordar que los parlamentos del siglo XIX eran auténticos clubes de notables, clubes selectos, con derecho reservado de admisión, en los que no era posible el acceso de toda la sociedad. Clubes con reglas propias, adecuadas al reparto de espacios que cada quien se reserva en un juego político restringido.

Para hacer funcionar estas reducidas estructuras no era indispensable una gran organización. Ustedes saben cómo estaba organizado un Parlamento del siglo XIX: “Con un órgano y medio”. El órgano es el Pleno, es decir, el Asamblea entera, cuyos miembros se reúnen en su totalidad y ejercen todas y cada una de las funciones de la institución, deciden el orden del día, debaten

interminablemente las cuestiones de procedimiento y, a veces, hasta entran en el fondo de las cuestiones. Y “el medio órgano” es el Presidente, persona que dirige los debates y cuya autoridad –más o menos intensa según lugares y momentos– en el seno de la organización dura escaso tiempo dado que, ante la inexistencia de un organigrama complejo qué dirigir administrativamente, desarrolla una actividad estrictamente política que aconseja su renovación en plazos breves.

No se necesita más organización. Los parlamentarios actúan a título individual formando parte de familias políticas de débiles lazos, se reúnen, y hablan largamente, bajo la dirección de uno de ellos que pone orden en sesión y afronta los eventuales altercados del orden. De hecho, en cierta medida, en este punto la inercia ha hecho costumbre, de forma que hoy, incluso en los parlamentos más avanzados, sigue manteniéndose la imagen artesanal de las asambleas como casas con poco más que salón de sesiones y asientos, que necesitan escasos medios para desarrollar su labor, en contraste con el increíble salto estructural y organizativo de los Ejecutivos.

Y añadiré, para contemplar el panorama, que la esencia del funcionamiento de ese Parlamento a la antigua –y en esto no creo que haga falta que insista mucho– era la retórica. Por ello, el valor político número uno de los protagonistas de la época, además de la capacidad para asegurar la presencia en el club (incluyendo para ello el caciquismo y la “ingeniería electoral” en ocasiones, por utilizar las terminología española clásica) es la capacidad oratoria. Y –fíjense– ello repercute lógicamente sobre la posición de la institución, que queda muchas veces absorbida en los juegos retóricos, privada de incidir en el proceso real de la gobernación. Dicho algo dramáticamente

en terminología satírica de la época, “el Congreso se divierte”, y dicho desde la perspectiva del gobernante en ejercicio: “que hablen lo que quieran y que me dejen gobernar”.

Podría seguir enumerando otras características de época (escasas reuniones por frecuentes suspensiones, corta duración de períodos de trabajo, inexistencia –por innecesidad– de instrumentos de asesoramiento o documentación, protagonismo estrictamente individual de cada parlamentario ante la inexistencia de grupos políticos más allá de las “diferencias de familia”, por lo demás poco estables...), pero el panorama hasta aquí dibujado es suficiente para poder contrastar con la situación de este fin de siglo y con las necesidades y retos que tenemos por delante, y para poder concluir que ha cambiado prácticamente todo.

De los clubes de notables hemos pasado a hablar de democracias de partidos y democracias de opinión. Es decir, del acceso al sistema representativo de quienes están fuera del sistema, de la capacidad del sistema para reproducir a nivel institucional el pluralismo de la sociedad, de la articulación de las corrientes políticas en partidos fuertemente organizados, de la necesidad de que los protagonistas políticos atiendan las más diversas líneas de opinión, que no sólo se expresan por los cauces políticos y que inciden diariamente en la toma de decisiones políticas. Todo ello, como es lógico, ha tenido su repercusión institucional, modificando progresiva pero muy intensamente la organización, el funcionamiento y las propias funciones de los parlamentos. Tanto más cuando la complejidad –y la sofisticación– en la gobernación se ha extendido paralelamente al espectacular incremento universal de las funciones del Estado.

Ante ello no sirven ya reglas y procedimientos simples, ni son suficientes estructuras ligeras, informales y desarticuladas. Se impone el fortalecimiento institucional, la división del trabajo, el apoyo en medios e infraestructuras, la formalización de los procedimientos...

Observemos este impresionante cambio desde el punto de vista de las funciones. En lo que se refiere a la legislación, si la ley se consideraba, en buena ortodoxia revolucionaria, expresión de la voluntad general, es decir, instrumento general de ordenación de conductas, con vocación de generalidad y con vocación de regulación de los niveles básicos de la convivencia, ha pasado a ser un instrumento de dirección política y de resolución de los innumerables problemas cotidianos que corresponde afrontar a los gobernantes. Ya conocen ustedes la variada terminología que identifica este fenómeno: leyes, medida, legislación motorizada, decisiones legislativas... En definitiva, resolución de problemas tan urgentes como sofisticados. Pues bien, si el Parlamento tiene, a diferencia del pasado, vocación de incidir en la toma de decisiones públicas, precisa de nuevas capacidades para elaborar iniciativas viables y realistas, de apoyos técnicos solventes para conocer y elaborar sus propuestas, y de elementos adecuados para evaluar y modificar los textos que proponen los ejecutivos, desde la superior capacidad que le proporcionan sus medios ingentes.

Si el Parlamento no realiza su propio *aggiornamento*, si se enquistaba en la estructura y planteamientos tradicionales (ahora convertidos, para mayor gravedad, en añorados instrumentos de la “gloriosa –sic– historia parlamentaria”), si se trata de seguir reuniéndose, improvisar y hablar largamente, entonces sí que se produce un irrecuperable alejamiento de la toma de

decisiones que constituye la gobernación moderna.

Y si pasamos al tema no menos revelador del control, las conclusiones no son muy diferentes, lo cual resulta especialmente sugerente en sistemas políticos como el de Colombia. Aunque los parlamentos contemporáneos siguen legislando, y es importante que se cuide la legislación, ya no tienen, sin embargo, como función principal la función de legislar, sino la función que genéricamente se denomina como de control, inspección o fiscalización política del Ejecutivo. La naturaleza de la legislación y el propio juego de las mayorías han impulsado un incremento de las facultades del Ejecutivo a la hora de legislar. Y aunque soy consciente de que, por ejemplo en Colombia, llama todavía la atención que esto sea así y se aprecia una cierta resistencia intelectual a reconocerlo como fenómeno inevitable y universal de los sistemas políticos de este fin de siglo, lo cierto es que ello obliga a reinterpretar y actualizar el papel de las asambleas, so pena de promover con un discurso irreal una inevitable decadencia de hecho de las mismas. Y también un daño grave al funcionamiento general del Estado, dado que, entre otras cosas, hoy sabemos que los problemas sofisticados es mejor que se estudien bien y que las soluciones que se proporcionen a los mismos tengan solvencia y vocación de estabilidad, y es más que evidente cuál de los poderes del Estado está hoy en mejores condiciones para conseguirlo.

Esa actualización tiene dos vertientes. La primera afecta a la modificación del procedimiento legislativo, a la que luego me referiré. La segunda es la directamente vinculada a la idea de control, pues es a partir de la anterior constatación que viene generalizándose la fructífera idea de que lo que cada vez cobra más importancia en

los parlamentos es conseguir que los gobiernos expliquen con publicidad y controversia las razones de sus políticas, dotando con ello de transparencia a todas las actuaciones de la cosa pública y proporcionando a los ciudadanos elementos de juicio sobre los argumentos e intereses que justifican a mayorías y oposiciones y sobre la existencia de alternativas a la línea oficial de gobierno.

De este modo, articular una buena metodología de control parlamentario no consiste tan sólo en disponer de instrumentos como las preguntas, las interpelaciones, las comparecencias o las solicitudes de información. Es sin duda todo esto, pero es mucho más. Control es todo lo que hace el Parlamento en cada una de sus actividades y funciones, incluso a la hora de legislar, porque, probablemente, como se demuestra en los parlamentos europeos, hoy el mayor control que ejercen las oposiciones sobre las mayorías acontece en el momento de legislar, dado que es en ese procedimiento cuando se ponen de relieve con más evidencia los propósitos de todo Gobierno y los intereses concretos que guían su actuación.

En consecuencia, y por eso digo que resulta una idea particularmente interesante en Colombia como en tantos otros países en los que la Constitución ha establecido un régimen presidencialista y no un régimen parlamentario, resulta indispensable avanzar en la compatibilidad entre un régimen presidencialista y un sistema moderno de control parlamentario. Siendo así que el futuro que se abre a todos los congresos, al margen del sistema de gobierno, es un mismo futuro de fiscalización de la acción de gobierno, de puesta en evidencia de sus razones ante la opinión, de crítica pública de la misma, y de presentación en debate público de otras posibles alternativas.

Reparen además en el dato no menor de que, con ello, los parlamentos se presentan como instrumento institucional privilegiado de comunicación y de explicación de las razones políticas entre los gobernantes y los gobernados. Y al hilo de ello conviene no olvidar que a estos efectos los medios de comunicación no son un sustituto, sino un complemento del Parlamento: no existe ni un solo minuto en la historia del mundo en el que sin un Parlamento democrático haya libertad de expresión, ni se ha dado el caso histórico de que, en ausencia de un Parlamento fiscalizador, hayan obligado los *mass media* a los gobiernos a rendir cuentas de sus actuaciones. Seamos por tanto justos y diligentes con nuestras instituciones.

4

Los parlamentos, todos ellos, “están condenados”, a afrontar los trascendentales cambios que acaban de mencionarse. En ello está el reto de su supervivencia como instrumentos útiles y creíbles y en ello ha de consistir un proceso de modernización como el que hoy nos ocupa en Colombia. Ello se traduce en numerosas e importantes perspectivas de cambio.

En primer lugar, interesa detenerse en la comprensión de que el Parlamento no puede seguir apareciendo como una suma inarticulada de individuos en ninguna parte. Por el contrario, en el panorama institucional y en el esquema de poderes, el Parlamento ha de aparecer como corporación agregada, en definitiva, como una auténtica institución. Y una institución no es una mera suma de individuos, una institución para tener presencia potente en el esquema general de las instituciones ha de constituir un sujeto separado y distinto de los individuos que lo componen; con reglas que lo vertebran

de arriba abajo y que le permitan aparecer como sujeto capaz de afrontar los muchos problemas de relación con la sociedad a la que representa y con los otros poderes del Estado. Si la sociedad y los restantes poderes del Estado, en Colombia o donde sea, se relacionan no con una institución sino directamente con los individuos que la componen, el Congreso tiene todas las batallas perdidas. Algunos individuos ganarán batallas y se beneficiarán de ello, pero el Congreso, como institución, no podrá desempeñar el papel constitucional que le corresponde.

Para reforzar este planteamiento institucional es preciso asentar diversos elementos. Para hablar de institución, por ejemplo, y no voy a insistir mucho en ello, dado su general conocimiento, hay que hablar de representatividad; es decir, de legitimidad.

Si falta la legitimidad falta todo lo demás. Si un proyecto de modernización no actúa al mismo tiempo sobre la institución y sobre los agentes políticos protagonistas, es decir, principalmente sobre los partidos políticos, difícilmente cabe avanzar en dicha modernización. Pues bien, yo voy a insistir en este punto en un paso más: ha de actuarse sobre la institución, sobre los agentes y protagonistas y sobre el procedimiento de selección de los agentes y protagonistas para cubrir la institución. Ello nos sitúa en el corazón del Derecho Constitucional, que es algo más amplio y más profundo que una suma de técnicas operativas sobre la organización del Parlamento. Y la reflexión sobre lo que ha de acometerse es al mismo tiempo reflexión constitucional, reflexión sobre el sistema electoral, reflexión sobre el régimen de partidos, y reflexión sobre la posición, organización y funcionamiento del Parlamento. Y si quieren, cambio el término de “reflexión” por el de “modernización” y concluyo que el proceso de

modernización es al tiempo constitucional, electoral y organizacional.

Para hablar de institución –y también de una mínima y elemental capacidad operativa– es preciso articular igualmente una organización capaz de actuar bajo determinados criterios de dirección. Para atender este extremo podríamos partir de una pregunta muy sencilla: ¿quién tiene la autoridad de dirección en el Congreso de la República?

Cuando a cualquier observador se le pone de manifiesto que no hay procedimientos para prefijar –y conocer– por anticipado un orden del día seguro, que no hay capacidad de ordenar los debates evitando la insistencia en lo meramente procesal, que resulta imposible dirigir a un fin toda la estructura, en lo político y en lo administrativo, o que no hay, ni siquiera, la seguridad de que la ley aprobada en sesión sea la que se publique finalmente en el boletín oficial, es en efecto indispensable preguntarse sobre cómo está organizada la autoridad en la institución. Y esa pregunta tiene respuestas que, en Colombia, como también en otros países, explican porqué es necesario modernizar, muy sentidamente en este punto, los elementos vertebradores de la institución, potenciando nuevas e intensas capacidades de autodirección.

Estoy aludiendo, por ejemplo, a que no debe echarse en saco roto el que en todos los parlamentos que tienen un grado de desarrollo aceptable es absolutamente indispensable que los cargos directivos que tienen la responsabilidad de ordenar su funcionamiento y sus trabajos duren sólo un año. Si tienen presente que los parlamentos de hoy no pueden ser aquellos parlamentos de “órgano y medio” a que antes aludía, sino estructuras de creciente complejidad orgánica, dotados de medios personales y materiales cada vez más profesionales, numerosos y especializados, que

deben actuar como una maquinaria bien engrasada con la finalidad de servir a las tareas propias de la institución, de cada uno de sus órganos y de los protagonistas de la actividad política debidamente elegidos para ello, no dejarán re reflexionar en las razones de quienes pensamos que la falta de autoridad directiva y de continuidad y planificación en su ejercicio, son gravísimas para la institución parlamentaria. Si conocen fórmulas para dotar de estabilidad y continuidad a las Cámaras, alternativas a una presidencia y una Junta Directiva de mayor duración que las actuales, no dejen de articularlas. Pero de uno u otro modo, debe superarse este síndrome de Penélope que obliga a tejer y destejer anualmente el funcionamiento y la organización del Parlamento, imposibilitando decisivamente la posibilidad de hacer institución.

Podría aludir también a otra cuestión de plena actualidad como es la de la relación entre política y administración en los distintos niveles organizativos de las cámaras. Creo que no les sorprende en absoluto si les digo que en todos los parlamentos del mundo la llamada administración parlamentaria es un mero instrumento para que los protagonistas de la institución realicen su trabajo. Tampoco creo que sorprenda a nadie si añado que, en consecuencia, tal administración es vicarial, vocada a satisfacer las necesidades de los representantes del pueblo en la dirección que los mismos determinen en ejercicio de su autonomía organizativa.

Me remonto a cosas muy antiguas y muy básicas: costó mucho conseguir que los parlamentos fuesen realmente autónomos respecto de los ejecutivos y hoy no hay manual que se precie que no subraye entre los elementos capitales de un Parlamento la autonomía parlamentaria. Y tal autonomía se traduce, no en una idea abstracta de difícil

o imposible concreción, sino en elementos concretos y viables de gestión: autonomía normativa para dictar las normas internas de funcionamiento y organización, autonomía presupuestaria, autonomía organizativa, autonomía de dirección de su propio aparato de medios y de personal... Y autonomía quiere decir a su vez necesidad y responsabilidad pública de dirigir lo que de uno depende, de dirigir la ejecución presupuestaria, de dirigir las decisiones en materia de personal, de gobernar internamente los medios de la institución...

Por razones históricas determinadas, en este momento se está considerando la posibilidad de que, en el seno de la reforma constitucional actualmente en tramitación, se afronte la dificultad que hasta el día de hoy ha existido para engarzar bien la capacidad de dirección que corresponde a los políticos en el Parlamento y la capacidad de ejecución que corresponde a quienes componen la administración, mediante la solución de independizar dicha administración de la capacidad de dirección política. Se persigue con ello evitar la injerencia política en la gestión y la utilización de ésta en beneficio propio o estrictamente partidario. Sin embargo, ha de tenerse presente que ningún país del mundo ha llevado la autonomía parlamentaria hasta el extremo de hacer a su vez autónomo el entramado administrativo del Parlamento y que, si lo que se persigue es conseguir que la actuación administrativa no venga condicionada por criterios políticos y no pueda ser utilizada en beneficio particular, son otros los valores y principios que deben asumirse y respetarse, sin necesidad de llevar las cosas al extremo de crear burocracias autónomas que, además de no asegurar por sí mismas los propósitos que se persiguen, pueden crear disfunciones graves si actúan al margen de la capacidad

de dirección política de la institución, condicionando incluso la marcha de los trabajos políticos y la propia imagen institucional de la Asamblea.

Todo ello lo que hace es poner de relieve la gravedad que reviste carecer de instrumentos para la dirección institucional en una asamblea y las dificultades de funcionamiento cotidiano que ello plantea. Por eso, con una fórmula u otra, resulta imprescindible preservar un núcleo institucional común para todos y respecto del cual, en la casa de la política, todos renuncian a actuar con criterios políticos por bien de lo común y de la fortaleza misma de la institución en el conjunto de los poderes del Estado. Y no estará de más añadir, ya que de administración estamos hablando, que la misma debe formar parte esencial de ese reducto institucional insusceptible de manipulaciones, para lo cual resulta sencillamente indispensable desarrollar decididamente su profesionalidad e independencia, articular su organización jerárquica en un modelo eficaz, fomentar su calidad técnica y su continuidad y dotarla de buenos medios materiales. Ello habrá de generar numerosos e importantes cambios, tanto en lo que se refiere a las infraestructuras del Congreso (que además de reforzarse en ámbitos tradicionales como biblioteca, archivo... podrá beneficiarse de las mejoras que proporcionen hoy los avances espectaculares de la tecnología), como en el organigrama del personal a su servicio (que debe aparecer como un todo unitario, debidamente dirigido para el cumplimiento más eficaz de sus fines), como en lo que se refiere al estatuto de su personal (que habrá de orientarse hacia la reducción drástica de los empleados de elección, al aseguramiento de la capacidad técnica de los trabajadores parlamentarios, a criterios selectivos basados en el mérito y la capacidad, al fomento

de la carrera sobre la base del mérito y la productividad, a la excelencia en las prestaciones de apoyo, asistencia o asesoramiento...), como, en fin, en los procedimientos de gestión administrativa, que habrán de tener por norte la simplificación, la previsibilidad, la diligencia, la rapidez y la ética profesional.

5

Capítulo especial merece la reflexión sobre uno de los grandes caballos de batalla de cualquier proceso de modernización parlamentaria, como es la cuestión de la presencia de los partidos políticos como elementos de vertebración institucional y de ordenación y simplificación de la vida parlamentaria. Ello suscita cuando menos tres cuestiones fundamentales, relacionadas con el protagonismo individual o colectivo de la acción parlamentaria, con la organización de las cámaras y con las reglas de procedimiento de las mismas.

En cuanto a lo primero, interesa destacar que el mantenimiento del antiguo modelo de hegemonía del sujeto individual frente al colectivo y la multiplicación de planteamientos singulares que ello conlleva, produce evidentes disfunciones. Obliga a la Cámara a trabajar sobre la base de iniciativas no siempre suficientemente meditadas, desgasta a la institución en tareas secundarias muchas veces irrelevantes en relación con los trabajos prioritarios que la Cámara debe desarrollar, y dificulta cualquier planificación. Determina también un modelo de debate poco apto para mejorar el contenido de las propuestas. Suscita, en fin, la cuestión –espinosa– de la inexistencia de una disciplina de voto, que añade, lógicamente, una cara de incertidumbre evidente, puede perjudicar la estabilidad, y hace difícilmente

realizable la ejecución de un programa de gobierno avalado por las urnas. Dado que el protagonismo de los grupos, bloques o bancadas que se ha desarrollado en el parlamentarismo europeo moderno ha incurrido en excesos de signo contrario, que disminuyen, hasta la práctica anulación, la capacidad de acción del parlamentario individual, lo cual está siendo objeto de crítica y revisión, se trataría de buscar un nuevo equilibrio entre el individuo y el grupo, en lo que a las competencias de los bloques o bancadas se refiere, dotándolos, como sujeto separado, de una mayor capacidad para canalizar las diferentes iniciativas individuales, y de una presencia en los debates que les permita agilizar, con la previsión de turnos de grupo en algunos procedimientos, el desarrollo de los mismos. Sólo así jugarán, hacia dentro, el papel de foro de discusión interna y de catalizador de posiciones homogéneas, y, hacia fuera, la importante tarea de canalizar la relación con los sectores sociales afectados por las tareas del Parlamento.

La cuestión de la organización contiene elementos más complejos. Frente al ya mencionado tradicional protagonismo excluyente del Pleno hablamos hoy de una progresiva complejidad organizativa y de la creciente división del trabajo que caracteriza a los parlamentos más avanzados. En este nuevo esquema es posible diferenciar tres fenómenos principales:

a) El Pleno no puede ser ya, al modo antiguo, un órgano cuasiuniversal que resuma toda la vida parlamentaria. Se produce, por el contrario, un reparto o división de trabajo entre diversos órganos de la Cámara, sean de dirección (Junta Directiva, Junta de Bancadas, Portavoces o Bloque), sean de trabajo (Comisiones, Subcomisiones, Ponencias...).

b) Las tareas de dirección se reparten en concreto entre dos tipos de órganos. Los

órganos de dirección institucional, a los que corresponde desarrollar las funciones que antes resumíamos bajo la idea de hacer institución y sobre las que no hay discrepancia política por mucha que sea la lejanía ideológica entre los componentes del Parlamento, y los *órganos de dirección política*.

Sobre los primeros añadiré que no existe un modelo único, de forma que en unos sitios se le da mayor protagonismo al Presidente como figura individual y en otros sitios se le da un mayor protagonismo a un colegio de varios miembros, una Mesa Directiva de tal o cual composición, pero que, en todo caso, aunque siempre hay sus roces, sus dificultades y sus discrepancias, se asume que no actúan con criterios partidistas, como demuestran ejemplos tan respetados y conocidos como la figura del *speaker* inglés, un señor que desde el día en que es elegido presidente de la Cámara de los Comunes es tan respetado que ni siquiera nadie se vuelve a presentar en su contra en su circunscripción. Todo ello exige separar los planos en las normas y, sobre todo, en las conductas, y es indispensable para que la institución no se presente ante la sociedad como una simple suma de voluntades e intereses individuales en conflicto, sino como una auténtica corporación, que diferencia debidamente en su seno los factores de confrontación y los factores de encuentro, potenciando así su presencia en la vida constitucional del país.

Los segundos responden a una inteligente partición moderna entre las necesidades de dirección institucional y las necesidades de dirección política, y parten de la constatación de que en la vida parlamentaria hay numerosas decisiones que cabe definir como de dirección u ordenación de los trabajos, que no son propiamente institucionales, sino, antes bien, susceptibles de discrepancia

política (v. gr. La elaboración del orden del día, la ordenación del número y el orden de las intervenciones en sesión...). Estas decisiones han sido tradicionalmente de la competencia del Pleno, pero están siendo trasladadas modernamente hacia los grupos o bancadas, articulándose para ello un auténtico órgano de dirección política que recibe nombres diversos como el de Conferencia de Voceros o Junta de Portavoces y agrupa a los diversos representantes de las bancadas. Con este órgano se gana agilidad y certeza en los trabajos, orden en su planificación y desarrollo, y una mejor imagen de los trabajos plenarios que, descargados de los largos debates habituales sobre cuestiones de procedimiento, ofrecen ante el país una imagen menos preocupada por sus propias querellas internas de naturaleza procesal y de mayor dedicación al examen de fondo de los asuntos que realmente afectan e interesan a los ciudadanos.

c) Finalmente, resulta no menos capital la distinción entre órganos de dirección y órganos de funcionamiento. Si el Pleno no es ya el único órgano de toma de decisiones de regulación y organización interna, menos todavía es el único órgano de desarrollo del trabajo político propiamente parlamentario, lo cual resulta prácticamente obligado si se tiene en cuenta la cantidad de asuntos que ocupan a los parlamentos modernos y la especialización que un tratamiento mínimamente digno de los mismo requiere. Ello ha acentuado la importancia de las comisiones y ha obligado a revisar el carácter frecuentemente aleatorio o voluntario de su composición, su régimen de trabajo, escasamente formalizado, la forma de adopción de sus acuerdos, y los medios de los que suelen disponer para desarrollar sus tareas.

Para que todo ello haya podido producirse ha resultado fundamental también la ar-

ticulación de las bancadas. Las Comisiones se componen de representaciones de las mismas idénticas a las que se producen en el Pleno y ello permite que puedan tomar decisiones con las mismas mayorías que en sesión plenaria y que resulte posible tramitar iniciativas de control con idéntica intensidad a la que se produciría en el Pleno. De hecho, quiero recordar que hoy hay países que han llegado al punto –y funciona bien– de encomendar la aprobación de determinadas leyes a sus comisiones, llevando a su extremo la división de trabajo incluso en el procedimiento legislativo, para aquellas normas –no infrecuentes– en las que no existe un debate de fondo político dado su carácter técnico, que es susceptible de mejor estudio en un ámbito más reducido, al tiempo que sirve para aliviar de trabajo la instancia plenaria. Y no hace falta recordar que igualmente el control moderno se desarrolla significativamente en el Parlamento a partir del momento en el que se crean las comisiones especializadas, con presencia plural de las fuerzas políticas representadas en la Cámara. Y es la creación de esas comisiones la que hoy está permitiendo que, no desde la retórica, sino desde un conocimiento profundo y una buena preparación de los temas, el Parlamento tenga capacidad, según antes se comentó, para obligar a quien toma decisiones a que las explique y para ofrecer a los ciudadanos medidas alternativas mejores.

6

Resta por comentar los posibles cambios que afectan a las reglas de funcionamiento y a los diversos procedimientos. Como ello se refiere a numerosas cuestiones y no puedo abusar de su paciencia, me detendré en las que considero más significativas.

En primer lugar voy a referirme, por ser probablemente lo más polémico, a las reglas que han de regir el desarrollo de los debates, para invitarles a reflexionar sobre dos extremos: la necesidad de revisar una tradición que concede a los miembros del Parlamento la posibilidad de intervenir en las deliberaciones con un alcance prácticamente ilimitado (tanto en tiempo como en número de intervenciones) y muchas veces con un aire retórico, ritual, y solemne, que aleja al espectador, obstaculiza la comprensión del trabajo que se está realizando, y difícilmente puede trasladar a la opinión pública la sensación de que, en el Parlamento, no sólo se debate al viejo estilo, sino que además se toman, con eficacia y agilidad, decisiones que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. Y el hecho de que el método fundamental de trabajo siga siendo el trabajo “en sesión”, y, concretamente, “en sesión plenaria”, de modo que los procedimientos estrictos son infrecuentes y la combinación entre el trabajo “en sesión” y el trabajo preparatorio de carácter documental no cobra la importancia que merece, perdiéndose con ello capacidad real de profundizar en los problemas, potenciándose la improvisación sobre la reflexión, y no favoreciéndose el trabajo técnico preciso para que los productos finalmente aprobados tengan suficiente calidad y fijeza.

Todo ello parece requerir la introducción de técnicas de reducción y ordenación del uso de la palabra, la combinación de los debates de grupos o bancadas con los debates individuales, la conformación de un régimen más formalizado de funcionamiento para las comisiones, y como se ha dicho, complementar la palabra con el trabajo previo de despacho, sobre la base de textos, documentos e informes solventes. En definitiva, un sistema de trabajo y de

deliberación dirigido a que el Congreso pueda tomar decisiones que puedan incidir significativamente y con vocación de estabilidad en la gobernación y que redunde en una nueva imagen, ya comentada en otro momento de esta intervención, en la que prime la reflexión y la preparación técnica de los asuntos sobre la improvisación en sesión.

Y esto está ligado, lógicamente, con la articulación de procedimientos más complejos, que identifiquen suficientemente la tipología de iniciativas y de acuerdos que corresponde en cada supuesto, y que formalicen todos los trámites, armonizando las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posturas; y también con la articulación de los medios de apoyo, asistencia y asesoramiento de que deben disponer los órganos del Congreso, sus miembros y las bancadas que se constituyan.

Ha de mencionarse también una de las preocupaciones más recientes de las asambleas modernas. De nada sirve ordenar internamente el trabajo, mejorar los debates, potenciar la especialización y el rigor o producir acuerdos técnicamente impecables y socialmente relevantes, si no existe capacidad para transmitir todo ello a la sociedad. Se impone por tanto una actuación decidida e imaginativa para hacer llegar al público el trabajo parlamentario, lo cual afectará, por una parte, al formato de los procedimientos internos, y obligará, por otra, a desarrollar políticas activas de comunicación con la sociedad, utilizando todas las virtualidades mediáticas a su alcance. Esa comunicación con el cuerpo social ha de progresar en su doble dirección, de forma que las asambleas se sirvan cada vez más de la información que le proporcione la sociedad civil, articulando para ello aquellos

procedimientos que, como las audiencias o las comparencias, puedan propiciarlos. La capacidad de comunicación a distancia que proporcionan las nuevas tecnologías puede ser también un camino a explorar, con consecuencias, probablemente, de gran alcance respecto de los modos tradicionales de trabajo.

Me centraré por último en algunas consideraciones de detalle sobre el procedimiento legislativo y sobre los procedimientos de información y control.

En cuanto al procedimiento legislativo, parece indispensable afrontar una reforma profunda de la actual forma de elaboración de las leyes, trasladando el centro de gravedad del procedimiento desde los impulsos individuales a los órganos de la Cámara (para lo cual ha de reflexionarse sobre la iniciativa legislativa) y simplificando los trámites, que deben contar, en todo caso, con el complemento de textos escritos que, previamente conocidos y estudiados, aligeren el actual régimen de desarrollo de las sesiones. Deben traerse aquí, igualmente, algunas de las reflexiones anteriores sobre el papel especializado de las comisiones, la necesidad de proporcionar a los legisladores una buena información, la conveniencia de escuchar a los sectores sociales afectados, la importancia de explicar bien a la opinión las opciones normativas escogidas, o el provecho que puede producirse si la deliberación y el contraste de pareceres viene acompañada de la negociación y la búsqueda del consenso, especialmente en las materias más relevantes de la convivencia.

Pero probablemente lo más importante ha de consistir en establecer reglas seguras que eviten la improvisación en los textos, la inclusión final de preceptos “incontrolados” y la multiplicación normativa manifiestamente desproporcionada que hoy

se registra. Esto está relacionado con la imagen y el concepto que de la ley se tiene en Colombia. No tengo tiempo para detenerme en ello, pero no quiero dejar de reflejar que si resulta cierto que en Colombia se juzga la acción del Parlamento por el número de leyes que se hacen, uno de los ejes centrales del proceso de modernización habrá de ser el de modificar radicalmente esta concepción, mostrando a los ciudadanos que el desideratum de un Parlamento moderno es justamente el contrario: hacer el mínimo de leyes posibles, de muy elevada calidad, para resolver problemas de la sociedad con criterios de justicia, seguridad y estabilidad. De otro modo, si en el terreno de la ley se instala la movilidad y la inseguridad y la improvisación se convierte en artículo legal, el Parlamento no sólo no está resolviendo los problemas sino que los está multiplicando gravemente.

Interesa especialmente hacer notar que no se trata sólo de una cuestión de procedimiento. La multiplicación de leyes, su rápida sucesión en el tiempo, la dificultad que ello acarrea para disponer de un ordenamiento claro y seguro, la confusión sobre el ámbito de la ley y los límites de las potestades normativas del Ejecutivo, y el daño que todo ello provoca en la certeza jurídica, están trabajando en perjuicio del prestigio de la Ley. Y éste último es indispensable si se quiere reforzar de verdad el Estado de Derecho y, dentro del mismo, el principio de legalidad y la obediencia activa de todos, de los ciudadanos y de los poderes públicos, hacia las normas jurídicas. A tal fin, además de una reforma que agilice los procedimientos y asegure un modo de trabajo más profundo y mejor informado, pueden tomarse en cuenta las tendencias más recientes sobre la calidad de las leyes (y las correspondientes reglas de técnica legislativa articulada a tal efecto) y sobre la conveniencia

de introducir técnicas de evaluación previa de la repercusión jurídica, social y económica que puede tener cada iniciativa legislativa, y de medición, *a posteriori*, de la incidencia real de la misma y del grado de ejecución de sus mandatos y previsiones.

Por su parte, en cuanto a los procedimientos de información y control, ya se ha mencionado anteriormente el papel capital que corresponde al Parlamento moderno como instrumento de publicación de las decisiones y de revisión crítica y contraste público de las mismas, con exposición igualmente pública de las alternativas planteadas por la oposición, lo que explica que la función de información y control constituya hoy la principal actividad, e incluso la razón de ser prioritaria, de muchos parlamentos, con prioridad, según numerosos especialistas, respecto de la propia función legislativa. Y debe tenerse en cuenta también que, sin necesidad de entrar en el terreno de un control que tenga como destinatario directo a otros poderes y, en particular, al Poder Ejecutivo, los parlamentos disponen de capacidad para desarrollar debates, estudios o investigaciones que pueden tener una importante incidencia en la orientación de la opinión colectiva. De hecho, es frecuente significar que los parlamentos participan de la función de "dirección política", que no queda reservada en exclusiva a los gobiernos.

Para dar idea de todas las cuestiones que vienen implicadas en este terreno, debe añadirse además, que, aunque resulta obvio que los parlamentos deben modernizar sus medios, articulando buenos servicios de información y documentación, nunca dispondrán de la potencia informativa que tienen los ejecutivos, por lo que constituye una tendencia natural, cada vez más incisiva, que aquellos puedan aprovecharse de la información de éstos para beneficio de todas sus tareas constitucionales.

No cabe duda de que, ante esta suma de factores, el ámbito de la información y el control está llamado a ser, con unas u otras manifestaciones, terreno de debate principal para la introducción de cambios profundos. Por una parte, es seguro que los congresos serán paulatinamente canales de comunicación crecientes, y que, en particular, habrá de generalizarse la práctica de demandar información y documentación al Poder Ejecutivo, como componente trascendental para el futuro de toda institución parlamentaria. Por otra, es bien sabido que los instrumentos que suelen articularse para ello (pedir documentación escrita, plantear preguntas para respuesta oral o escrita o interpelaciones o celebrar comparecencias...), especialmente aquellos que se desarrollan en sesión pública, tienen un componente de control que obliga al informante no sólo a proporcionar la información sino también a dar explicaciones y justificar su conducta frente a las críticas de quien demanda la información. Y, en definitiva, todo debate parlamentario, nacido o no de una sesión informativa, puede dar lugar a una posterior moción, resolución o acuerdo en que se valoren críticamente conductas, se planteen cambios en la línea de gobierno, o se inste a alguna autoridad a adoptar una determinada medida.

Todo ello puede crecer desordenadamente, por la fuerza de los hechos o planificarse de una manera sistemática, coherente con el conjunto del sistema. Si, como parece preferible, ha de seguirse esta segunda opción, ello obliga a delimitar con precisión cuáles habrán de ser los instrumentos de información y control del Congreso, para hacer cohonestable su utilización con la particular separación de los poderes propia de un régimen presidencialista.

7

Voy a terminar con un último apartado referido no al contenido, sino a la metodología de la reforma, que considero tanto o más importante que aquél si se tiene presente que, si las consideraciones anteriores ponen en evidencia que la modernización parlamentaria es inexcusable y trascendente, avisan igualmente de que no se trata de una tarea sencilla.

Cualquier proyecto modernizador ha de incluir la previsión de cambios significativos en los medios disponibles para desarrollar sus funciones, en la organización de los mismos y en los criterios a seguir para desarrollar con solvencia sus trabajos y hacerlos llegar al público. Pero ya quedó dicho que no se trata tan sólo, ni principalmente, de una cuestión de infraestructuras y organigramas, o de traspasar al ámbito parlamentario propuestas afortunadas de la ciencia de las organizaciones o del *Marketing*. Bien al contrario, en la medida en que se pretende hacer realmente operativa la presencia de la institución parlamentaria en el conjunto de las instituciones del Estado de acuerdo con las particulares exigencias que se imponen a los procesos de decisión política en el tiempo presente, todo lo anterior habrá de seguir, como el efecto a la causa, a una previa revisión muy profunda de buena parte de los principios nucleares que inspiran la organización, las reglas de funcionamiento, los procedimientos y, en definitiva, las funciones de cada asamblea representativa. Y esta revisión ha de tomar en consideración una serie de condicionantes muy básicos, que expongo muy sintéticamente.

a) La reforma no debería limitarse a introducir retoques puntuales en tal o cual extremo, sino que habrá de responder a una

estrategia global de fortalecimiento de la institución. Ello obligará, sin lugar a dudas, a modificar los reglamentos y leyes conformadores del ordenamiento parlamentario, e incluso a la reforma constitucional, pues algunos de los extremos precisados de reforma están recogidos en la norma fundamental y es necesario contar con ello, para actuar en consecuencia.

b) Una reforma estrictamente normativa no sirve, sin embargo, para mucho, si no proviene de una interiorización previa de los valores y creencias que fundamentan los cambios. De hecho, muchas de las circunstancias implicadas en los mismos se encuentran extraordinariamente condicionadas por aspectos políticos, estructurales, que sobrepasan el ámbito de la propia institución, e, incluso, por elementos pertenecientes a la propia cultura política de cada país. Ello nos lleva a hacer hincapié en que se trata de un auténtico cambio cultural, y además impone una muy importante exigencia de método: ninguna reforma habrá de realizarse sin que quienes tengan la responsabilidad política de ponerla en ejecución asuman la razón de los cambios y los cambios mismos. El proceso de reflexión habrá de ser, por tanto, riguroso y completo, y el compromiso finalmente asumido, consciente y querido. Y la voluntad política de hacerlo, decidida e indubitada.

c) Más aún, dada su naturaleza y envergadura, la reforma no resultará hacedera si los cambios no se producen por consenso de los líderes y las fuerzas políticas representativas. Se trata de un proyecto nacional que afecta a la esencia constitucional del sistema político, y, en cuanto tal, no puede ser resultado de una imposición de la mayoría, sino fruto de un acuerdo básico sobre los elementos constitutivos esenciales del marco institucional. Por eso, en el fondo, lo que se plantea es, ni más ni menos, que

un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos para profundizar en un nuevo escenario, esfuerzo que no es solamente de la clase política sino de todos, tanto más cuando hoy, reformar un Congreso no consiste tan sólo en modificar sus estructuras internas o su forma de funcionar, sino también en perfilar sus relaciones con todos los demás con los otros poderes, con los ciudadanos, con los empresarios, con los sindicatos, con la academia, con las organizaciones sociales, con las confesiones religiosas...

d) De este modo, resulta vital explicar exhaustivamente lo pretendido y obtener la adhesión psicológica de la generalidad al desarrollo del proyecto. No se trata, por tanto, de encargar papeles a expertos y dar con ello por resuelta la cuestión, sino de asumir con voluntad colectiva el proyecto de futuro que se quiere desarrollar. Hacerlo de otra manera no va a modernizar el Congreso, será simplemente cambiar algunas cosas para empezar inmediatamente a acumular nuevos problemas a los ya conocidos. Y también nuevas y mayores frustraciones.

e) La reforma viene a cuestionar algunos elementos tradicionales de la vida parlamentaria difícilmente conciliables hoy, según hemos visto, con las exigencias que se plantean a los parlamentos modernos. Pero ha de ponerse buen cuidado en coherencia los nuevos criterios con aquellos que, por constituir el núcleo esencial que hace identificable la institución, deben ser mantenidos en todo caso. Y no deben forzarse los ritmos históricos que hacen hacederos y sostenibles los cambios, sino adaptar la voluntad nacional de reforma a los cambios posibles en este determinado momento histórico.

f) Todo ello requiere generar, junto a criterios seguros, una cultura comúnmente asumida por todos los sujetos que intervienen o se relacionan con las diversas

actividades de la Cámara. Implica, por tanto, formación a todos los niveles: de los líderes, para guiar con decisión y acierto este proceso; de los servidores públicos, para aportar al mismo y a la consolidación de las reformas una asistencia técnica y profesional indispensable; y de los propios ciudadanos, para que conozcan con precisión las reglas de juego y puedan participar de forma solvente, consciente y cada vez más intensa y comprometida en el proceso democrático.

Todos y cada uno –a mi juicio– tienen que saber a dónde se va, tienen que querer ir a donde se quiere ir; y tienen que arropar a quienes están llevando la responsabilidad del proceso, para que efectivamente sea un proceso de todos, un proceso asumido, un proceso que no quede anecdóticamente para el minuto siguiente, y un proceso al que no le ocurra lo que algunas personas nos han contado en estos días que a veces pasa con estos procesos, que nacen, crecen más o menos y se mueren. Que el proceso que nos ocupa nazca, crezcan fuerte y sano y proporcione un gran instrumento para el futuro de Colombia.

Y ello me retrotrae en última instancia a la objeción del escepticismo. He oído en

estos días, en estas horas, graves reservas sobre la capacidad nacional para afrontar un reto de esta naturaleza. Frente a ello, como fumador empedernido que soy, les digo en primer lugar que espero vivamente que no sea necesario diagnosticar una grave enfermedad, incluso irreparable, para que el fumador asuma que tiene que cambiar y dejar de fumar. Cuando uno sabe que lo tiene que hacer, y a pesar de las dificultades que ello comporta, del miedo al fracaso o al vacío, sólo queda unir los esfuerzos y emprender la tarea con la convicción y el empeño que la misma merece.

Sólo ustedes pueden hacerlo, porque nadie lo hará por ustedes. Únicamente les añado que otros lo hemos hecho y no se trata de realizar milagros sino de movilizar la fe y el esfuerzo colectivo, que ustedes no son distintos a los demás para poder hacerlo –al contrario, tengo la sensación de que tienen muchas cosas para poderlo hacer mejor que otros– y que, en todo caso, en la medida en que los demás podamos ayudar, estamos exactamente aquí para eso. Para ayudar a que ustedes lo hagan, si efectivamente lo quieren hacer.

IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

