

Crisis política y gobernabilidad en Colombia 1980 - 1995*

María Teresa Uribe de Hincapié**

¿Quién en la filigrana de la paz ha descubierto la guerra? ¿Quién en el clamor y la confusión de la guerra, en el fango de las batallas ha buscado el principio de inteligibilidad del orden, del Estado, de sus instituciones y de su historia?

M. Foucault.

Este artículo tiene un doble propósito: de un lado, poner de presente la especificidad de la violencia política en Colombia, sus distinciones y diferencias en el contexto latinoamericano y, de otro lado, con este referente de la violencia, introducir algunos elementos para el debate sobre la gobernabilidad, cuyas perspectivas se han polarizado en torno a dos posiciones: las neoconservadoras, que hacen depender la gobernabilidad de menos democracia, y las progresistas, según las cuales ésta sólo se logra a través de un proceso de democratización creciente.

La opción por la diferencia no obedece a un prurito de distinguirse de los demás ni de reiterar un cierto provincianismo intelectual, algo narcisista, que ha mantenido a la intelectualidad colombiana en situación marginal con relación a los enfoques predominantes en la región. Se trata, más bien, de particularizar, de buscar versiones que no se dejen atrapar por la mirada generalizante, de contra-decir o decir lo distinto frente a lo similar con ánimo de conflictivizarlo.

Lo que pretendo discutir se puede enunciar sintéticamente de la manera siguiente:

* Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Ciudad de México, octubre de 1995.

** Profesora e investigadora. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

1. La violencia política y colectiva en una sociedad turbulenta como la colombiana, no ha implicado la ruptura del orden institucional; tampoco ha sido la manera de anunciar un nuevo orden que, como no es reconocido, se lo percibe como desorden y caos. Por el contrario, la violencia omnipresente, difusa, polifacética, de larga duración y continuidad constituyó, hasta bien entrado el siglo XX, **un eje estructurante del orden político**, desde donde se configuró el ámbito de la política y se construyeron y recompusieron las relaciones entre actores y fuerzas sociales, entre gobernantes y gobernados, entre incluidos y excluidos, en fin, entre sociedad civil y Estado .
 2. En la segunda mitad de este siglo la violencia ha dejado de ser estructurante, pero continúa agudizando sensiblemente la turbulencia social, porque juega un papel central en las relaciones políticas en tanto mecanismo equilibrador de poderes profundamente asimétricos; porque sigue siendo un medio comúnmente aceptado de intercambio político entre adversarios; porque es una manera de visibilización de la exclusión y de reconocimiento público y porque es una alternativa para obtener beneficios políticos o para presionar negociaciones de carácter social, privado o individual.
 3. Por parte del Estado, la situación semipermanente de violencia, más que constituirse en un riesgo para la estabilidad del régimen y crear climas de ingobernabilidad, ha servido para diseñar estrategias de gobernabilidad con miras a garantizar la permanencia del sistema y ampliar la capacidad de manobra de los gobiernos que sucedieron al Frente Nacional. Todo ello sin que se perturbe la continuidad del régimen político, sin que se violen las normas constitucionales para el relevo de los gobiernos popularmente elegidos, sin rupturas institucionales abruptas o discontinuidades autoritarias, sin modificaciones del sistema de partidos, sin cierres del congreso o suspensión de elecciones.
- Visto desde esta perspectiva, el régimen político colombiano es excepcionalmente estable y gobernable sin que ello signifique desarrollos democráticos, legitimidad política o representatividad colectiva. Parecería que Colombia va en contravía de los otros países de América Latina, enfrascados en "la transición democrática", en negociar los conflictos armados y en buscar formas más sólidas de gobernabilidad.
- Para desentrañar estas aparentes paradojas me propongo desarrollar los siguientes puntos:
- El significado histórico de la violencia en la conformación del orden político colombiano. La violencia

como eje estructurante de las relaciones políticas.

El significado estratégico de las violencias, y de sus dinámicas bélicas, en la estabilidad y modernización del régimen político durante los últimos quince años. La violencia como problema o la violencia como solución.

Una coda en torno al posible escenario para la construcción de un proceso de gobernabilidad creciente con decrecientes niveles de violencia.

I. La violencia como eje estructurante de las relaciones políticas

Cuando planteamos que la violencia fue el eje estructurante de las relaciones políticas en Colombia, no hacemos referencia únicamente a la inversión de la fórmula de Clausewitz según la cual la política es la guerra continuada por otros medios, ni a la mirada de Foucault que ve en la ley y en el orden institucional "la sangre seca de guerras pasadas, de victorias efectivas y de derrotas que dejan su signo profundo incluso si han sido disimuladas".¹ No hacemos referen-

cia solamente a la violencia simbólica, que estaría en el origen de todo orden social y que, institucionalizada y domesticada, garantiza la perpetuación de las relaciones de dominación-sujeción que, como piensa Balandier, le dan sentido al orden colectivo de la sociedad.²

No se trata sólo de asumir la visión de la polemología por contraposición a la de los consensos y los contractualismos.³ Se trata de examinar, en las condiciones históricas particulares de la formación del Estado nacional colombiano, la función estructurante de la violencia, la indiferenciación entre guerra y política, que no marca entre ellas distancias, separaciones, sustituciones o inversiones y cuya dinámica es la trama constitutiva de la dimensión de lo público.

La guerra por la representación de lo público

El orden colonial fue el resultado de la confrontación violenta de tres troncos étnicos, diferenciados en sus universos simbólicos, en sus cosmovisiones, en sus representaciones colectivas, en sus sociabilidades y expresiones culturales y estéticas,

1 Michel Foucault. "La guerra en la filigrana de la paz". *Genealogía del racismo*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1990.

2 George Balandier. "La violencia y la guerra: una antropología". *Revue Internationale des Sciences Sociales*. No. 110. París, diciembre de 1986. Traducido por Elsa Blair. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1995.

3 Nora Rabotnikof. "Las promesas de la política". *Filosofía Política. Monografías Temáticas*. No. 28. Madrid, Anthropos, 1990. p. 100-108.

los cuales terminaron nucleándose -a sangre y fuego- en torno al *ethos* cultural de los dominadores, centrado en el imaginario del catolicismo y el hispanismo que funda la comunidad cristiana. En la sociedad mestiza y blanqueada, el catolicismo y la hispanidad instituyeron de sentido el mundo colonial y se impusieron como matriz primordial del orden económico, moral e identitario del Virreinato de la Nueva Granada, excluyendo de su entorno societal y territorial a las etnias y a los grupos que no se integraron a ese corpus, dejándolas libradas a sus propias fuerzas.

Lo público, entendido como lo común y lo colectivo, como lo que es visible y discursivo,⁴ tuvo como primera expresión la comunidad cristiana. Los referentes colectivos de identidad en la sociedad mestiza y blanqueada estuvieron definidos por el imaginario hispano católico y la pertenencia a esta comunidad dependía de la aceptación y la vivencia de tales creencias, refrendadas por la participación en los ritos sacramentales que marcaron los ritmos vitales de los hombres y las mujeres desde el nacimiento hasta la muerte.

La comunidad cristiana, como primera dimensión de lo público, define límites muy claros y precisos en-

tre el nosotros incluido y el ellos excluido; entre el orden cristiano y el caos turbulento. Las etnias dominadas fueron pensadas como bárbaras e inmorales y fueron excluidas del mundo instituido de sentido, pues para la cultura dominante significaban el sin sentido. De esta manera se configuraron fronteras histórico culturales que escindieron y fracturaron, antagonizándolas, las partes de un todo imaginario.

El advenimiento súbito, violento, revolucionario y radical del orden republicano instituyó formal y jurídicamente una nueva esfera pública de corte moderno, un Estado estructurado bajo la forma racional legal, regido por leyes abstractas y generales y con su referente soberano en la nación, tal como lo habían realizado los revolucionarios franceses del siglo XVIII y tal como lo soñaron los intelectuales criollos que llevaron adelante el proceso emancipador.

La vieja comunidad cristiana del catolicismo y la hispanidad debía ser reemplazada por una nueva: la comunidad nacional, pensada, ante todo, como una comunidad de ciudadanos autónomos y libres que, voluntaria y racionalmente, decidían construir un orden legal a través de un vínculo contractual centrado en los derechos del hombre.

4 Los temas desarrollados en este punto están ampliados en: María Teresa Uribe de Hincapié. "De la ética en los tiempos modernos o el retorno de las virtudes públicas". *Estudios Políticos*. No. 2. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Julio-diciembre de 1992. p. 7-27.

La comunidad nacional así pensada, no tendría vínculos con el pasado, con la naturaleza, con la tradición o la herencia. El orden nuevo no se recibe, se construye, se crea y la manera de insertarse en ese corpus ciudadano no depende de consideraciones étnicas o de creencias sino de la aceptación voluntaria de los fundamentos ético políticos del contrato social que definen los marcos de ese nuevo orden así construido. Más que a un referente histórico cultural de nación, la intelectualidad criolla está apelando a la república e imbricando la nación con el Estado moderno.

Desde el momento mismo de la fundación de la república, este nuevo imaginario político sobre lo público y el orden por él sustentado, implicó una doble tensión: la primera, es la que se instaura entre las nuevas representaciones colectivas que apelan a una identidad política y ciudadana, frente a las identidades socio culturales arraigadas en formas de sociabilidad primaria como las localidades, los cabildos, los vecindarios, las parentelas y las sociedades de negocios; es decir, la tensión entre lo público estatal (moderno) y lo privado doméstico (premoderno y prepolítico). La segunda tensión, no menos importante que la primera e imbricada con ella, es la que se configura entre la comunidad cris-

tiana cohesionada en torno al imaginario hispano católico y lo público moderno que induce un modelo de representación laica y secularizada del nuevo orden social.

Esta doble tensión define un espacio de conflictos agrios y violentos por lo que podríamos llamar **la representación de lo público** y es en este contexto donde empiezan a definirse los perfiles de los partidos, el ámbito o espacio de la política, el sentido de la misma y las prácticas asociadas con su quehacer; es decir, el orden-desorden republicano.

Estas guerras por la representación de lo público, se expresaron desde el momento mismo de la Independencia (federalistas y centralistas, militares y civiles, defensores de la ética civil o de la moral religiosa) y continúan haciéndose más complejas y profundas a lo largo de todo el siglo XIX. Entre 1839 y 1903, tuvieron lugar en Colombia ocho guerras civiles -sin contar levantamientos y pronunciamientos bélicos locales y regionales-, motivadas directa o indirectamente por tres asuntos: el problema religioso (imaginarios laicos y sacros); la tensión región-nación (orden republicano *versus* caudillismos, clientelas y parentelas) y lo que podríamos llamar "la batalla constitucional"⁵ que es, quizá, el asunto más importante

5 Hernando Valencia Villa. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Cerec-Universidad Nacional de Colombia, 1987

en la medida que los otros dos buscaban reflejo y expresión constitucional.

Examinando con detalle los pronunciamientos y discursos justificativos de los adversarios en las guerras civiles decimonónicas, se puede concluir fácilmente que todas ellas se hacían en nombre de la Constitución, en defensa del orden republicano y como garantía última del desarrollo político democrático, bien porque el partido en el poder la estaba violando (a juicio de los contradictores), bien porque la carta vigente no llenaba las expectativas de quienes la impugnaban. Cabe agregar que los pronunciamientos bélicos fueron redactados en el más prístino lenguaje jurídico y con el más significativo respeto por los fundamentos del contrato social. Es la lucha por el orden republicano y constitucional, la lucha por representar lo público, la confrontación armada para establecer la ley.

Además de la Constitución como norma general, estas guerras tuvieron su desarrollo en un campo específico de la esfera política: lo electoral. La expedición o reforma de los códigos electorales tuvo el carácter de botín de guerra, de imposición a los vencidos o de bandera de lucha contra los adversarios en el poder. Colombia tiene la historia electoral más larga de América Latina, pero también la más trágica y violenta: los códigos electorales, el desarrollo de los comicios, los fraudes reales o ima-

ginarios han sembrado de muertos el itinerario histórico de la nación.

Durante el siglo XIX, el ciclo Constitución-guerra-Constitución sólo era perturbado por otro similar: elecciones-exclusiones-cambio de código electoral-guerra-nuevo código. Basta citar algunos ejemplos a lo largo de la vida republicana.

La guerra civil de 1859 a 1863, encabezada por los liberales, tuvo como propósito explícito derogar el código electoral de 1858 denunciado como centralista y orientado a perpetuar el dominio conservador, y terminó con la expedición de una nueva Constitución. La guerra civil de 1876 a 1877 se desata por los conservadores a propósito de las denuncias de fraude en la elección de don Aquileo Parra; una vez éste gana la guerra, cambia las constituciones de los Estados que le eran adversos y transforma los sistemas electorales. Idéntica razón aducen los liberales revolucionarios del fin del siglo (1895 y 1899 a 1903) que acuden a la guerra para lograr un reconocimiento político negado por la Constitución de 1886.

En el siglo XX no hay "guerras por la carta", pero sí violencias y enfrentamientos por lo electoral. La adopción de la cédula electoral en 1932 origina una confrontación armada entre los dos partidos en los departamentos de Boyacá y Santander; las denuncias de Laureano Gómez sobre el millón de cédulas

falsas emitidas por el gobierno liberal es el ámbito en el cual se desatan los demonios del llamado período de la Violencia (1948-1959); el real o imaginario fraude contra la Anapo (efímero tercer partido) en 1970 fue el útero donde se gestó el grupo guerrillero M-19, hoy convertido en movimiento político. En suma, es la guerra por la política, la guerra por la ley, siempre en los marcos de la institucionalidad y en defensa de ella.

Lo que habría que anotar es que, pese a estas guerras y violencias continuadas, no se logró imponer definitivamente un partido sobre el otro y lo que hoy se llama "empate catastrófico" entre guerrillas y gobierno no se puede extender al pasado. Para aquellos temporalmente vencidos en el campo de batalla, la guerra seguía siendo una posibilidad real y concreta de revertir la situación, mientras que para los vencedores esa posibilidad era fuente de dudas e incertidumbres frente a las cuales debía precaverse demostrando, a su vez, que también estaba dispuesto a hacer la guerra y a no renunciar a ella. Así, se configuró lo que Foucault, siguiendo a Hobbes, llama **un estado de guerra permanente**, que puede entenderse de la manera siguiente:

La guerra no consiste sólo en la batalla y en el choque efectivo, sino en un arco de tiempo en el cual la voluntad de enfrentarse en

batalla está bastante esclarecida [...] yo me represento la fuerza del otro, me represento el hecho de que el otro se representa a su vez mi fuerza y así sucesivamente [...] nos encontramos en el teatro de las representaciones intercambiadas, dentro de una relación de miedo que es una relación temporalmente indefinida pero no estamos realmente en guerra.⁶

Este estado de guerra permanente, por su carácter de empate catastrófico, no excluyó del todo la posibilidad de acuerdos, de negociaciones, de pactos interpartidistas, de una especie de diplomacia perpetua y armada donde se combinó, magistralmente, el enfrentamiento armado y el consenso, circunscribiendo cada vez más la guerra a la esfera de la política e induciendo a los adversarios a utilizar la fuerza para lograr reconocimiento social y participación política efectiva. Con esta impronta quedó marcado el espacio de lo público, de tal manera que no ha podido funcionar sino a través de las dinámicas bélicas.

Las guerras por la representación de lo público terminaron por escindirlo, por partirlo a la mitad, desde el vértice hasta la base de la pirámide social, pasando a definir dos campos excluyentes y confrontados entre amigos y enemigos, donde no fue posible establecer un terreno

6 Michel Foucault. "La guerra conjurada, la conquista, la sublevación". *Op. cit.* p. 101.

común de identidad ciudadana y sentido de pertenencia nacional.

La importancia política de los partidos contrastaba, de manera paradójica, con el modelo de representación adoptado por la Constitución hasta bien entrado el siglo XX. La esfera pública estaba escindida y controlada alternativamente por los partidos liberal y conservador pero éstos no existían constitucionalmente, no existía lo que podríamos llamar una democracia de partidos y el sistema de representación política se asemejaba más a un cuasiparlamentarismo que operaba con el imaginario de la unidad del pueblo, de su indivisibilidad.

Desde el discurso, los partidos no tuvieron buen recibo. Por muchos años fueron vistos como facciones, como divisiones irracionales y perversas que ponían en peligro la democracia. No se los pensó desde la Constitución como actores políticos por excelencia, es más, la Carta de 1886 los prohibió explícitamente en el artículo 47, que tuvo vigencia hasta 1991. En éste se señalaba que quedaban prohibidas las juntas políticas de carácter permanente. Además, el reconocimiento de la oposición política no se logró hasta 1908 y el voto indirecto no desapareció totalmente hasta 1946.

Esta ambigüedad condujo a que la colectividad mayoritaria en las urnas, o triunfadora ocasional en las guerras, se abrogara la representa-

ción del todo, del cuerpo indivisible de la nación, excluyendo de la esfera política al contradictor, quien pasaba a ser tratado como faccioso, como insurgente, conspirador contra la democracia o como el hereje y el bárbaro en la vieja comunidad cristiana.

Esta visión holística y autocentrada de la política, la sacraliza, hace de ella una teología y del pluralismo y la divergencia una herejía. No se trata de un rezago del mundo tradicional y premoderno, esta teología política es, en esencia, moderna, de herencia republicana, es la manera híbrida y violenta como en Colombia construimos la modernidad.

La escisión de lo público terminó anulando este espacio de lo común y lo colectivo, que es el campo privilegiado para la formación de universos simbólicos de cohesión e identidad ciudadana y nacional. En su lugar, se instauraron las identidades partidistas como representantes de comunidades imaginadas que otorgaban sentido de pertenencia y representaciones colectivas de identidad a los sujetos y a las sociabilidades locales, vecinales, parentales y regionales, creando sentidos de nación y de patria que se confundían e imbricaban con los partidos.

Los partidos pasaron a acotar la esfera de lo público escindido, a representarlo y a simbolizarlo. Sus imaginarios -y no los de la nación o del Estado- fueron los que le otorgaron algún principio legitimador e

integrador al Estado colombiano. Las identidades locales y regionales seguían arraigadas en las sociabilidades premodernas pero se articulaban, asimétrica y conflictivamente, con las cúspides de los partidos a través de una compleja trama de lealtades personales y de intercambios políticos de los cuales la guerra fue el elemento nutricional.⁷

Estas identidades partidistas, excluyentes y guerreras no se definen por criterios de decisión racional con acuerdo a fines o a valores tal como lo pensaba Weber. Son identidades primordiales, fundamentalistas, que se asumen como patrimonio, como herencia familiar, por tanto, son inmodificables e intocables y ven en el contradictor político un enemigo de su núcleo sacro y patriótico. Todas ellas eran rojas o azules, no había nada más ni existía un lugar común de integración o cohesión por encima de estas colectividades. Por eso, los adherentes a los partidos mataban y morían no por una opción política, laica, transitoria, argumentable sino por la religión, la patria, la familia, el terruño, la lealtad con los amigos y copartidarios.

La pervivencia histórica de los partidos tradicionales en Colombia, el fracaso reiterado de los tercerismos y de las propuestas políticas que sa-

lieran de este marco, la ausencia o irrelevancia de los populismos, de las dictaduras militares o "polos autoritarios" y la práctica recurrente de los grupos de oposición -consistente en adoptar estrategias armadas para combatir el régimen-, tuvieron que ver con la manera como se constituyó en Colombia, tanto la identidad nacional como la esfera de lo político, donde la violencia tuvo una función estructurante.

Fue en ese eje integrador, como especie de hilo grueso, en el que se anudaron desigual y conflictivamente los poderes locales y regionales; donde residió y se reprodujo el verdadero control social, la cohesión y los consensos transitorios, dando como resultado un régimen político profundamente débil pero muy estable y permanente.

Este modelo *sui generis* de construcción de lo público, sólo empieza a quebrarse, a mostrar sus debilidades y fisuras, es decir, a entrar en crisis, cuando cambian las tramas económicas y sociales; cuando el país se moderniza, se industrializa y se urbaniza; cuando territorios y regiones antes dispersos se integran a través del mercado, de las vías y de los medios electrónicos de comunicación; cuando las masas irrumpen en el espacio de lo público escindido

7 Los temas desarrollados en este punto están ampliados en: María Teresa Uribe de Hincapié. "Legitimidad y violencia: Una dimensión de la crisis política Colombiana". En: *Rasgando velos*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1993. p. 19-89.

buscando reconocimiento y representación autónoma y cuando la educación deja de ser patrimonio de élites y empieza a llegar, masivamente, a otros sectores sociales.

Los partidos arraigados en las viejas sociabilidades en franca desaparición, empiezan a perder pie, desligándose de la sociedad. Su legitimidad se ve disminuida cuando, por el pacto político del Frente Nacional (1958-1974), renuncian al sectarismo y a utilizar la violencia, acordando compartir alternativa y paritariamente lo público escindido.

El pacto frentenacionalista supone la terminación de la escisión y la suspensión de la violencia que le dio sentido a la política. La esfera de lo público es unificada, lo que si bien permitió disminuir los altos índices de violencia e instaurar el reconocimiento político al contradictor, trazó en ese mismo movimiento nuevas exclusiones y otredades con relación a un universo social complejo y diverso que ya no cabía en los estrechos marcos del bipartidismo: una sociedad turbulenta, librada a sus propias fuerzas, en la cual los actores sociales definían sus prácticas y relaciones por fuera de los marcos de la ley, del orden institucional y de la normatividad del régimen. Es a partir de 1965, durante el Frente Nacional, cuando empiezan

a organizarse los grupos guerrilleros orientados por la izquierda, cuyos enfrentamientos entre sí y con el Estado han configurado la historia reciente de Colombia.⁸

II. La violencia como problema y la violencia como solución

El desplazamiento de los ejes de exclusión y de la violencia política hacia otros sectores y organizaciones sociales, cambia los meridianos y los paralelos de **los estados de guerra permanentes**. Son otros los escenarios, otros los actores -más plurales y complejos-, distintas las ideologías y los proyectos de orden colectivo; pero lo que no sufre mayores transformaciones es el sentido teológico y trágico de la política, la práctica de hacer política por medio de la guerra, la utilización de la fuerza para lograr beneficios colectivos y equilibrios sociales o para impedir manifestaciones de descontento por demandas insatisfechas. Las violencias y las guerras siguen siendo una solución expedita y eficiente para el logro parcial de objetivos de muchas organizaciones sociales, partidistas y del mismo Estado.

La violencia dejó de ser eje estructurante de la vida política colombiana y se constituyó en **estra-**

8 *Ibid.* p. 51.

tegia de gobernabilidad del régimen político; estrategia mediante la cual ha garantizado su permanencia y estabilidad, ampliando de paso la capacidad de maniobra de los gobiernos del pos Frente Nacional.

Las violencias y sus dinámicas bélicas ya no estructuran la esfera política, ya no anudan las viejas y nuevas sociabilidades, ya no otorgan identidad, sentido, propósitos comunes, así fuesen escindidos y enfrentados. Ahora, la violencia y las dinámicas bélicas generan desestructuración, lo cual actúa directamente sobre la turbulencia de la sociedad hasta adquirir perfiles de caos. En la sociedad turbulenta, cruzada por múltiples dinámicas de acción y reacción, de venganzas y retaliaciones, las violencias se tornan difusas, moleculares sin aparente orden colectivo, pero paradójicamente sin efectos sobre la estabilidad del régimen político. La violencia pierde cada vez más sentido político pero gana proporcionalmente una dimensión estratégica.

A. Las dinámicas bélicas en el pos Frente Nacional

Desde principios de la década del sesenta el país vive en un estado o situación de guerra permanente, en una tensión de desafío que obliga a los adversarios a mostrar fuerza y controles territoriales, no necesariamente para derrotar al otro sino para mantener relativamente equilibradas las situaciones de conflicto. La pro-

longación de los estados de guerra permanente son, precisamente, los que crean el ámbito de la violencia como estrategia.

Las guerrillas tuvieron, inicialmente, una actitud defensiva y una localización periférica en los territorios tradicionalmente excluidos, en las fronteras histórico culturales donde, también, buscaron refugio aquellos que no lograron insertarse en las tramas socio económicas o político culturales que el sistema brindaba. El accionar de las guerrillas, si bien incrementaba la violencia, el riesgo y el miedo de la sociedad mayor, y convocaba contra ellas y sus territorios operaciones militares de gran envergadura -operación Marquetalia contra las FARC o la operación Anorí contra el ELN-, no tuvo repercusiones desestabilizantes sobre el régimen político, que se mantuvo incólume, pese también a las tentaciones populistas y autoritarias militares a las que sucumbieron muchos países latinoamericanos que empezaron a presentar fenómenos guerrilleros similares a los colombianos.

Mas el estado de guerra permanente, sí permitió a los gobiernos de turno elaborar un discurso sobre el gran peligro comunista que se cernía sobre la sociedad colombiana y, desde allí, diseñar estrategias de gobernabilidad que no estaban orientadas específicamente a derrotar al enemigo guerrillero -por lo demás difuso, confundido con la sociedad, ambi-

guo, móvil-, sino más bien a controlar unas supuestas bases de apoyo representadas en el ascenso de los movimientos sociales.

Es así como el estado de sitio semipermanente, la militarización y la criminalización de la protesta social fueron estrategias de gobernabilidad muy eficientes durante ese período. Con estas estrategias se controló y desvertebró el movimiento campesino de recuperadores de tierra en los primeros años de la década de los setenta, el resurgimiento del movimiento obrero en los últimos años de la misma y, fundamentalmente, los movimientos cívicos y sociales que crecieron y se desarrollaron, precisamente, entre 1970 y 1980.

El estado de excepción, asumido como estrategia de gobernabilidad, no se aplicó solamente al campo del orden público, sirvió también para tomar algunas decisiones sobre política económica, inversión pública, reformas institucionales y legislación penal. Decisiones y reformas que, de seguir el trámite normal en el Congreso, habrían sido aprobadas con dificultad y en un proceso legislativo sumamente lento, lo cual no se justificaba mientras existiera un recurso constitucional expedito como el estado de sitio, respaldado plenamente

por la permanencia de la guerra irregular.⁹

Lo que queremos rescatar aquí es que el estado de guerra permanente ha posibilitado distintas situaciones: gobernar sin romper los marcos institucionales del régimen democrático; controlar el desorden, la protesta pública y las situaciones de ingobernabilidad -tal como las define Bobbio- y, en esa permanente tensión, también ha permitido modernizar algunas de sus instituciones, transformarlas y adecuarlas a los requerimientos de la vida moderna; en esta tensión, los grupos populares y los movimientos sociales han logrado algunas reivindicaciones reales y el acceso a beneficios públicos que quizá de otra manera habrían sido difíciles de lograr.

Reformas institucionales tan importantes como la descentralización político administrativa, la elección popular de los alcaldes en 1986 y la Constitución Política de 1991 -que introduce reformas democráticas muy avanzadas y novedosas-, tuvieron como telón de fondo los estados de guerra permanentes. Podría afirmarse también que el diseño de las políticas y los programas sociales de los últimos gobiernos han estado guiadas por los estados de guerra y las dinámicas bélicas.

⁹ Francisco Leal Buitrago. "Estructura y coyuntura de la crisis política". En: Francisco Leal Buitrago (Compilador). *Al filo del caos*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Tercer Mundo Editores, 1990. p. 25-57.

B. La negociación de las guerras, otra estrategia de gobernabilidad

El balance entre la violencia como problema y la violencia como solución es inestable y precario. Tiende a romperse cuando en la sociedad empiezan a manifestarse los efectos de ese cambio en el sentido de la violencia que, de eje estructurante de la esfera política, pasa a contribuir a su desestructuración, a la fragmentación, a la ruptura del tejido social, a la atomización de los actores, en fin, a la turbulencia de la sociedad como conjunto. Esta transformación en el sentido de la violencia, la hace cada vez menos política y cada vez más social y delincinencial; menos pública y más privada, cuasimolecular y verdaderamente dramática, confundiendo los campos y transformando la típica relación amigo-enemigo.

Este desbalance hacia la violencia como problema, ocurre en el decenio de 1980 y es acentuado por la entrada en la escena política de nuevos actores armados: los ejércitos privados de los Dones del narcotráfico y los grupos paramilitares auspicia-

dos por las fuerzas armadas, con nexos directos o indirectos con narcotraficantes y grandes propietarios urbanos y rurales. A su vez, estos dos nuevos actores están fraccionados de acuerdo con lógicas regionales diversas.

En este contexto de percepción de desorden y caos, se inicia un proceso de **diplomacia infinita y armada**, llamado por nosotros diálogos de paz, con las organizaciones guerrilleras, las que, para el inicio de los ochenta, también habían cambiado su estrategia defensiva y marginal para consolidar aparatos militares mejor armados e incursionar en el corazón de la vida económica del país, incluso en las grandes ciudades.

Esta diplomacia infinita y armada se inicia después de una guerra irregular de más de veinte años y del fracaso parcial de la más fuerte arremetida militar para terminar con el fenómeno de las guerrillas, realizada durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, quien ensayó las técnicas de contrainsurgencia y lucha contra "el enemigo interno" tan en boga para esa época en los países del Cono Sur.¹⁰

10 Para el desarrollo de este punto se consultaron los siguientes textos: Ana María Bejarano. "Estrategias de paz y apertura democrática. Un balance de las administraciones Betancur y Barco". En: Francisco Leal Buitrago. *Op. cit.* p. 27-57. En esta misma compilación, el texto de Eduardo Pizarro Leónomez. "La insurgencia armada, raíces y perspectivas". p. 411. María Emma Wills Obregón. "Las políticas gubernamentales frente al Proceso de Paz." En: Elisabeth Ungar Bleier (Editora). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y Perspectivas*. Santafé de Bogotá, Uniandes, 1993. p. 129-185. Jesús Antonio Bejarano. *Una agenda para la paz*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

En marzo y abril de 1982, finalizando el gobierno de Turbay Ayala, fueron aprobadas por el Congreso dos leyes de amnistía y fue nombrada la primera comisión de paz para que iniciara conversaciones con los alzados en armas. El proceso era ambiguo, las amnistías tímidas y destinadas a fracasar desde un comienzo y la comisión se disolvió rápidamente sin mayores logros. Al parecer fracasaba también la iniciativa negociada; sin embargo, se abrió un horizonte de posibilidad en torno a la búsqueda de la paz, horizonte que los sucesivos gobiernos no han podido volver a cerrar aunque por épocas predominen tácticas esencialmente guerreristas.

A principios de los ochenta se inicia pues un proceso que lleva quince años de diplomacia armada y se desarrolla de acuerdo con las dinámicas bélicas, según las cuales la fuerza es el recurso de la política, la solución más expedita para sostener el equilibrio inestable entre los negociadores y para mantener abiertos los canales de relación política entre la sociedad y el Estado.

1. Primer momento de la negociación del conflicto

Este proceso de diplomacia infinita y armada ha tenido cuatro grandes hitos en quince años. El primero tuvo lugar durante el gobierno del conservador Belisario Betancur en 1984. La estrategia del presidente estaba orientada a remover lo que

llamaba las condiciones subjetivas y objetivas de la violencia: de un lado, diseñó un proceso de diálogo multilateral y paralelo con los distintos grupos guerrilleros que debería terminar con la dejación de armas y la conversión de estas agrupaciones en movimientos políticos; del otro, propuso remover los obstáculos político sociales a la paz mediante la puesta en marcha de reformas al régimen político y el diseño de programas sociales para mejorar la calidad de vida de los pobladores de aquellas zonas afectadas por la violencia.

Para poner en práctica la primera estrategia se decretó una ley de amnistía -la más amplia y generosa de la historia colombiana- y se inició el tortuoso camino de las negociaciones separadas con los distintos grupos. Para remover los condicionamientos objetivos se propusieron al Congreso varias iniciativas: una ley sobre partidos políticos que buscaba legalizar todas las fuerzas en conflicto, la financiación estatal de las campañas electorales y el acceso a los medios de comunicación de propiedad del Estado (televisión) en condiciones de igualdad para todos los partidos. Pero quizá las más importantes fueron la descentralización político administrativa y fiscal y la elección popular de los alcaldes, aprobadas a mediados del decenio de 1980.

Estas reformas de modernización y democratización del régimen se enmarcan, claramente, en las dinámicas bélicas y su propósito ex-

plícito fue deslegitimar el discurso guerrillero y establecer canales y flujos eficientes entre la sociedad civil y el Estado. Precisamente, es el trasfondo de asesinatos y de muertes -de los cuales sólo un 15% aproximadamente tienen que ver con el conflicto armado- el que le otorga a estas reformas la posibilidad de convertirse en leyes. Se trata de estrategias de gobernabilidad para modernizar el régimen, para democratizarlo y volverlo más eficiente; estrategias que se hacen posibles en el contexto de las dinámicas bélicas, en el juego amigo-enemigo, en el campo de la diplomacia armada que intenta la paz y moderniza el régimen sin renunciar a la guerra y al uso de la fuerza.

La negociación con las fuerzas insurgentes se concretó en sendos acuerdos firmados: con las FARC, en marzo de 1983 en el legendario territorio de La Uribe; con el M-19, en agosto de 1984 en Corinto Cauca, y, finalmente, con el EPL, en marzo del mismo año en Medellín. Estos acuerdos no lograron funcionar siquiera como treguas; por el contrario, se desarrollaron en el marco de asesinatos de dirigentes, ofensivas guerrilleras, contraofensivas militares y paramilitares, secuestros y desapariciones. De esta manera, se volvía a configurar el escenario de combinación de guerra y política: "estrategia bifronte" para el M-19; "combinación de todas las formas de lucha" según el partido comunista y las

FARC y "mano tendida y pulso firme" según el gobierno.

Por algunos meses el gobierno mantuvo el pacto con quienes habían firmado la paz, mientras que intentaba aniquilar a quienes se mantenían en la guerra. A su vez, los que se acogieron a las negociaciones no renunciaron del todo a las armas, pues veían en éstas no sólo garantía para el mantenimiento de la tregua sino la única posibilidad de supervivencia si ésta se rompía. En medio de la paz, la guerra seguía siendo la solución y una estrategia útil y eficiente para modernizar y democratizar el régimen.

De esta primera ronda de negociaciones quedaron configurados dos partidos políticos nuevos. Uno, la Unión Patriótica (UP), de influencia comunista, hoy prácticamente aniquilado por el paramilitarismo y la reacción militar en todo el país, pero específicamente en aquellas zonas donde lograron influencia electoral y donde llegaron a controlar alcaldías y concejos municipales después de ser aprobada la descentralización y la elección popular de los alcaldes en 1986. El otro partido fue el Frente Popular, brazo político del EPL, que se clandestinizó cuando se rompió la tregua con ese movimiento a causa de los asesinatos de sus dos máximos dirigentes; después de firmado el segundo acuerdo con este grupo, el movimiento volvió al escenario público con el nombre de Esperanza, Paz y Libertad. Esta primera ronda

se cierra, parcialmente, después de la toma y la contratoma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985. Queda abierta la posibilidad de hacer la paz pero no se renuncia a hacer la guerra.

2. Segundo momento de la negociación del conflicto

El segundo momento de negociaciones tuvo lugar en el bienio final del gobierno de Virgilio Barco, después del fracaso parcial de su estrategia tecnocrática y bipartidista para conjurar las guerras y la violencia. La propuesta del presidente Barco fue la de repolitizar el régimen político y despolitizar la sociedad, específicamente las demandas sociales. Para lograrlo, en primer lugar, propuso acoger institucionalmente la fórmula gobierno-oposición, declarando por tal al partido conservador, eterno socio en el gobierno, es decir, buscó la oposición donde no estaba lo cual condujo al fracaso de su estrategia política.

Su segunda estrategia fue la de despolitizar la sociedad y el conflicto mediante la inversión pública y el desarrollo de políticas sociales técnicamente diseñadas y orientadas hacia las regiones y colectividades pobres influidas por la guerrilla. Esta estrategia fue un fracaso en lo referente al conflicto armado pero logró éxitos parciales en los dos pilares básicos de su política social: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan de Erradicación de la Pobreza

Absoluta. Sin embargo, esta nueva modernización del régimen y la ampliación de la política social se inscribía también en el tejido de las violencias y de las dinámicas bélicas.

La única manera de hacer reconocer estatalmente una demanda social, estaba mediada por el conflicto y por la eventual presencia guerrillera en la zona en cuestión, mientras que en las regiones donde no había presencia e influencia guerrillera, las demandas sociales tenían muy pocas posibilidades de ser reconocidas y solucionadas. La violencia volvía a ser el medio para resolver asuntos referidos a la ingobernabilidad.

En este contexto de dinámicas bélicas, la segunda ronda de negociaciones no podía reabrirse sino desde un acto de fuerza. Fue el secuestro y la liberación de Alvaro Gómez Hurtado, lo que, precisamente, propició una nueva ronda de negociaciones cuya conclusión tuvo lugar durante el gobierno de César Gaviria. En marzo de 1990 se firmaron acuerdos de paz y reinserción a la vida civil con el M-19 en Caloto Cauca y entre enero y mayo de 1991 con el EPL, el PRT y el Quintín Lame.

Los acuerdos de paz, las mesas de concertación y diálogo con la sociedad civil y el itinerario político generado por la búsqueda de la citación a una Asamblea Nacional Constituyente con la presencia de

todas las fuerzas políticas, establecieron un nuevo clima de rechazo a la violencia y una posibilidad sin antecedentes para modernizar el régimen en un contexto político e incluyente.

La citación a esta Asamblea Constituyente, propiciada por una acción decidida de la sociedad civil que la demandó por medios electorales (movimiento de la séptima papeleta), ocurrió entre 1987 y 1991, uno de los lapsos más críticos de turbulencia social y violencias cruzadas: guerra entre los carteles del narcotráfico de Medellín y Cali; guerra del gobierno y el cartel de Medellín; incremento inusitado de la violencia urbana y juvenil; guerra con la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG); guerra de los paramilitares contra la UP y líderes obreros, maestros y defensores de los derechos humanos. Además, en este período fueron asesinados cuatro candidatos presidenciales, tres de la izquierda y un liberal: Luis Carlos Galán, quien tenía la mayor opción para llegar a la presidencia de la República.

3. Tercer momento de la negociación del conflicto

Decretada la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, el presidente Gaviria ofreció participación en ella a los grupos guerrilleros reinsertados o que hubiesen iniciado negociaciones de paz con el gobierno y demostraran su buena voluntad

suspendiendo acciones militares y secuestros, lo que constituía una clara invitación a las organizaciones armadas que continuaban en la guerra para que participaran en el diseño del nuevo orden político. Las guerrillas que en ese momento continuaban alzadas en armas eran las FARC, el ELN y una pequeña disidencia del EPL, nucleadas en torno a la CNG.

Las organizaciones guerrilleras que continuaban en la guerra manifestaron su interés por hacer parte de la Asamblea Nacional Constituyente -la más plural, diversa y representativa que ha tenido el país en toda su historia-. Iniciaron acercamientos con el gobierno y con las comisiones de paz, pero al mismo tiempo desataron una gran ofensiva para mostrar su capacidad militar y sentarse a negociar desde una posición de fuerza. A su vez, el gobierno actuó con el mismo criterio y guiado por el principio según el cual el éxito de las negociaciones dependía de la debilidad del adversario.

El mismo día en que los colombianos iban a las urnas para elegir a sus representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, las fuerzas militares respondieron a los ataques de los alzados en armas con un gran operativo para borrar del mapa a Casa Verde, sede del secretariado de las FARC. Como si fuese necesario expresar simbólicamente el carácter dual de la vida política colombiana, la Constituyente tuvo un doble nacimiento: en las urnas y en las batallas.

Otra vez la guerra y la política, imbricadas en un mismo movimiento, presidían el alumbramiento del nuevo país.

La respuesta a la toma de Casa Verde fue una contraofensiva de la CNG que se prolongó durante el primer semestre de 1991, cuyo significado, según sus declaraciones, era

dar respuesta simbólica a la toma de Casa Verde y para significar además que la suya era una presencia sin la cual la constituyente no sería representativa de las fuerzas que determinan el sentido de la vida política nacional.¹¹

Si la Asamblea Nacional Constituyente fue, ante todo, una estrategia de gobernabilidad del régimen político -de donde éste sale modernizado y con las más amplias perspectivas de democratización política-, al mismo tiempo desató otro ciclo de dinámicas bélicas, de acciones y reacciones en torno a la guerra por el orden, por la ley, por la Constitución del nuevo país. Se hace la guerra pero no se renuncia a la paz y los adversarios se enfrentan, no con el ánimo de que alguno de los dos quede definitivamente derrotado sino para buscar mejores condiciones de negociación, es decir, para mantener, reproduciéndolas, las condiciones de la diplomacia infinita y armada entre contradictores que buscan la paz pero por medio de la guerra.

4. Cuarto momento de la negociación del conflicto

El ambiente optimista que dejaron en los colombianos las nuevas instituciones consagradas en la Carta de 1991 y algunos actos de presión de las organizaciones armadas, condujeron de nuevo a los adversarios a la mesa de negociaciones en junio de 1992. A estos diálogos asistió la CNG en su conjunto -incluido el ELN, que siempre había manifestado una posición adversa a los diálogos de paz- y por parte del gobierno los consejeros de paz y una pléyade, bastante conspicua, de la alta dirigencia Gavirista, muy avezada en los manejos tecnocráticos de la administración pública pero poco concedora de las realidades regionales y locales de las guerras endémicas de este país.

Las conversaciones tuvieron lugar fuera de Colombia, en Caracas primero y Tlaxcala después, mostrando desde el principio graves ambigüedades y dificultades. Los negociadores ocuparon el tiempo de reunión en asuntos estrictamente procedimentales: los puntos que debía contener la agenda de negociaciones, el orden en que deberían ser tratados los temas y la forma como entendía cada uno el cese de hostilidades. Entre tanto, en Colombia se desataba una cadena de acciones gue-

11 Iván Orozco Abad. "Después de Casa Verde lo más fácil sería negociar, pero ¿se quiere?" *Cien Días*. Vol. 4. No. 13. Santafé de Bogotá, CINEP, enero-marzo de 1991.

rrilleras y contrarrespuestas militares que cada vez dejaban sin piso las propuestas de los que estaban sentados a la mesa del diálogo. Este, finalmente, terminó por languidecer y desaparecer silenciosamente sin llegar a ningún acuerdo ni convenir fecha para un nuevo encuentro.

Fracasada esta cuarta ronda de negociaciones, el gobierno del presidente Gaviria declaró "la guerra integral", preparándose para lo que podría ser la batalla final de una guerra irregular que duraba más de treinta años. Se crearon brigadas móviles para perseguir los efectivos guerrilleros, se invirtió una buena proporción del presupuesto nacional en equipo militar adecuado para este tipo de guerra irregular, se mejoró la inteligencia militar y se tomaron algunas medidas judiciales para agilizar las capturas y el juzgamiento de los detenidos. Sintomáticamente, se volvió a un lenguaje estigmatizador y descalificante para designar a los alzados en armas, lenguaje que no se utilizaba desde las épocas del Estatuto de Seguridad del presidente Turbay Ayala.

Entrábamos de nuevo en un ciclo de guerra, pero lo sorprendente es que, al mismo tiempo, se creaban o se fortalecían una serie de consejerías presidenciales destinadas a restablecer relaciones políticas con la sociedad civil, a defender los derechos humanos, a hacer pedagogía participativa y ciudadana, a buscar la paz, la convivencia y la tolerancia. Y, si

bien se ha venido difundiendo un nuevo imaginario sobre la política, no ha tenido efectos visibles sobre la disminución de la violencia o de las guerras.

La ambivalencia del gobierno del presidente Gaviria, que combinó guerra integral con estrategias políticas de democratización del régimen, tuvo su correlato en una CNG, ambigua, difusa, sin determinación y, al parecer, escindida entre quienes quieren regresar a la mesa de negociación y los que se mantienen en la propuesta armada.

El nuevo perfil que presentan los actuales estados de guerra refleja una dimensión cada vez más territorializada y regional, por tanto, más diversa y plural, pues las alianzas y confrontaciones entre grupos distintos parecen no seguir un patrón nacional; se diversifican regionalmente de acuerdo con las dinámicas locales o territoriales y quienes son eventuales aliados en un lugar pueden ser enemigos mortales en otro. La violencia, a pesar de las turbulencias sociales y las increíbles tasas de asesinatos y masacres, continúa siendo la solución para lograr equilibrios precarios y definir temporalmente la soberanía territorial.

El gobierno de Ernesto Samper, instalado en agosto de 1994, retoma la iniciativa de paz negociada y para tal fin nombra un alto comisionado con la autonomía y el apoyo necesarios para continuar los ejercicios

diplomáticos en este campo. Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Defensa, se pone a funcionar una estrategia de guerra, autorizando la creación de grupos de autodefensa privada para colaborar con la inteligencia militar y apoyar a la población que es afectada por las organizaciones guerrilleras.

El gobierno de Samper, deslegitimado y débil desde sus inicios por las reiteradas denuncias sobre la presencia de dineros del cartel de Cali en su campaña electoral, agota rápidamente su estrategia de paz y empieza a mostrar claros indicios de un giro a la derecha para ganarse el apoyo de los militares y de algunos sectores empresariales que siempre se han opuesto a salidas negociadas y que ven con mucho entusiasmo las cooperativas de vigilancia privada.

Así, la combinación de la guerra y la paz deja de ser alternativa, sustitutiva, una seguida de la otra, para ser paralela, simultánea y bifronte, lo que genera un discurso estatal escindido que sólo contribuye a incrementar las turbulencias sociales y a multiplicar la violencia y la impunidad.

III. Una pequeña coda para concluir

La diplomacia infinita y armada que viene desarrollándose en Colom-

bia desde hace quince años, no ha logrado ninguno de sus propósitos explícitos pero sí el de mantener, reproduciéndolos, los estados de guerra permanentes y la violencia como forma de encontrar algún equilibrio de poderes en una sociedad marcadamente turbulenta.

Los estados de guerra permanentes y sus dinámicas bélicas más que desestabilizar el régimen político han contribuido a sostenerlo, a aumentar el espacio de maniobra de las últimas administraciones, a modernizar y democratizar las instituciones políticas y a gobernar una sociedad turbulenta manteniendo las relaciones políticas en el marco de la fuerza y la violencia.

La violencia y los estados de guerra permanentes le han otorgado gobernabilidad al régimen y han cumplido la función de poner en relación el Estado y la sociedad civil, de abrir canales y flujos entre ambas entidades. Pese a todo, para muchos estamentos y grupos sociales, la violencia sigue siendo una solución antes que un problema.

Decir que el régimen político colombiano es gobernable, no significa que la sociedad lo sea, tampoco que sea democrática o que los gobiernos tengan representatividad y mucho menos legitimidad, o que sean particularmente eficientes o eficaces. En el caso colombiano, la gobernabilidad no está asociada con menos democracia, no tiene que ver con el

ajuste de la maquinaria del Estado, bastante modernizada por lo demás, o con la creación de instituciones de participación ciudadana o espacios constitucionales para el desarrollo de la política; tampoco con el tamaño del Estado ni con la ausencia de programas sociales.

No parece suficiente decir que la gobernabilidad depende de la apertura de canales y flujos de doble vía entre sociedad civil y Estado, pues en Colombia esas relaciones, canales y flujos están inscritos en las tramas de la violencia, se agencian a través de la fuerza y se sustentan en las dinámicas bélicas y en la puesta en escena de éstas como garantía de la gobernabilidad del régimen, de alguna participación social y de la atención a las demandas de las masas.

La garantía de la gobernabilidad en Colombia se sale de la alternativa de más o menos democracia y está determinada, en primer lugar, por la posibilidad de desactivación de las dinámicas bélicas de larga duración y continuidad; en segundo lugar, por

la posibilidad de disminuir las turbulencias sociales, acordando un orden mínimo que le otorgue algún sentido común y colectivo a las fuerzas y actores sociales que chocan y se entrecruzan; y, en tercer lugar, por la posibilidad de generar una esfera o espacio de lo público, autónoma, desprivatizada e incluyente donde los múltiples fragmentos sociales logren alguna forma de integración ciudadana.

En Colombia la gobernabilidad está referida a transformar el carácter de las relaciones políticas, a desteologizarlas y desacralizarlas; pero también a repolitizar la sociedad, generando nuevos imaginarios políticos donde la violencia más que una solución sea percibida como problema. La gobernabilidad en Colombia es un asunto de cultura política, de referentes colectivos de identidad, de reconstrucción de lo público y de la república, de claridad y transparencia en el manejo del Estado y de integración ciudadana en los marcos de la ley colectivamente asumida.