

# 2. CONFLICTO SOCIAL Y VIOLENCIA POLÍTICA

## COLOMBIA AL FINAL DEL SIGLO: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Alejo Vargas Velásquez\*

### I. ALGUNOS RASGOS DEL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO

El sistema político en Colombia está caracterizado por una coexistencia, por momentos incómoda y en otros funcional, entre elementos tradicionales y elementos que se consideran modernos<sup>1</sup>. Lo anterior no implica propiamente que se presente una tensión o contradicción entre tradición y modernidad, sino más bien un recurrente proceso de acomodación de elementos modernos en el seno de prácticas tradicionales<sup>2</sup>.

Lo anterior ha sido una de las razones que explican la persistencia, en el caso colombiano, de una situación cuasi-permanente de déficit de gobernabilidad, que en determinadas coyunturas se acentúa y se vuelve más problemática, adquiriendo en esos períodos, ahí sí, una clara manifestación de crisis de gobernabilidad<sup>3</sup>.

Así lo fue desde sus propios orígenes en la post-independencia española. Se adoptaron como modelo de organización jurídico-política, las constituciones surgidas de las revoluciones burguesas de Francia y Estados Unidos que implicaban la soberanía popular, la democracia representativa, el Estado centralizado, entre otros desarrollos normativos, para aplicarse en sociedades agrarias, tradicionales y estructuradas con el modelo hacendatario de organización social; como bien lo señala Fernando Guillén: "La Hacienda es un modelo social integrador condicionante de todas las articulaciones del poder, cuyos valores se proyectan sobre las instituciones de la sociedad global... El modelo de las relaciones interpersonales de mando, obediencia y lealtad... La Hacienda resultaría ser uno de los "sistemas integradores claves" de la estructura del poder social"<sup>4</sup>.

Lo anterior, generó en la sociedad colombiana, adicionalmente, una especie de tendencia ingenua: suponer que

cada vez que hay un problema en la realidad social, la respuesta es modificar la norma. Y no entender que los cambios en la realidad no se producen simplemente por la modificación de las normas; que hay necesidad, sobre todo, de modificar las prácticas sociales si se quiere producir cambios en el funcionamiento de la sociedad<sup>5</sup>. Es la clara disociación entre norma y realidad: la realidad marcha por un camino y la normatividad por otro.

Posteriormente, el surgimiento de los partidos políticos también correspondió a lo que se podría considerar una idea moderna, la posibilidad de los ciudadanos y del pueblo, en el sentido moderno del mismo, libres de ataduras de todo tipo, de organizarse racionalmente en colectividades que expresaran identidades ideológicas y una vocación

\* Profesor asociado y Vicerrector General de la Universidad Nacional de Colombia.

1. Tomamos algunos elementos de nuestro texto: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1996): "Hacia la Gobernabilidad Democrática en Colombia al final del Siglo", en *Constitución, Gobernabilidad y Poder*. Santafé de Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional y Universidad Industrial de Santander.

2. Siguiendo a GONZÁLEZ, Fernán (1993): "Tradición y Modernidad en la política colombiana", en Varios autores, *Violencia en la Región Andina. El caso Colombia*. Santafé de Bogotá: CINEP.

3. Compartiendo lo planteado al respecto por: CAMOU, Antonio (1996): *Hacia la delimitación del concepto de Gobernabilidad Democrática* (Versión Preliminar). Santafé de Bogotá: Programa de Magister en Ciencia Política-Universidad de los Andes, Mecano.

4. GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando (1986): *La Regeneración. Primer Frente Nacional*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

5. Esta misma tendencia se observa aún en la Asamblea Nacional Constituyente y en su producto, la Constitución de 1991. Para la muestra un botón: se quería acabar con prácticas que estaban deslegitimando al Congreso por el intercambio cuestionable entre congresistas principales y suplentes y para ello la norma eliminó a los suplentes. El intercambio se continuó reproduciendo, pero ahora, entre primeros y segundos renglones de las listas.

de dirigir el Estado. Sin embargo, en la Colombia de mediados del siglo XIX no existían ni ciudadanos ni pueblo en la acepción moderna. Por ello, la idea moderna de partido terminó acomodándose en la estructura tradicional de tipo caudillista y gamonalista, y los partidos políticos tradicionales van a nacer con las siguientes características originarias: el carácter vertical y multiclasista; una tendencia hereditaria y adscriptiva de reclutamiento; la concentración de sus militantes en regiones específicas; la vaguedad, imprecisión y alta emotividad de sus “racionalizaciones” ideológicas... Es por ello que la estructura de los partidos “tradicionales” puede ser entendida como una proyección del sistema integrador hacendatario<sup>6</sup>.

El papel del caudillismo ha sido predominante en los partidos políticos colombianos. “La estructura organizativa de los dos partidos tradicionales reposó inicialmente en el caudillismo y el gamonalismo de tipo regional, ya que al ser Colombia un país de regiones claramente diferenciadas, aisladas entre sí por nuestra particular geografía, esto permitió el desarrollo y fortalecimiento de estructuras de poder local y regional sustentadas inicialmente en los caudillos que participaron en la guerra de independencia contra España y después en los grandes propietarios de tierra que han ejercido un fuerte gamonalismo sobre la mayoritaria población rural de ese entonces y que se prolongó cuando muchos de estos grandes propietarios devinieron en la incipiente burguesía colombiana”<sup>7</sup>.

Este peso de los liderazgos, antes que de los programas, como mecanismo estructurador de los partidos, que Alfonso López Michelsen llama “extraño caudillismo civil, generalmente asentado sobre el prestigio intelectual, ha dominado el escenario de nuestra vida pública”<sup>8</sup>, posibilitó, posteriormente, la estructuración de redes clientelistas que, a partir del Frente Nacional, se transformarán en el principal y casi único mecanismo de reproducción política de los partidos.

Lo anterior se ha manifestado en la mezcla de sociabilidades políticas modernas y tradicionales cuya mejor expresión es el clientelismo, “como adaptación de los postulados de la democracia moderna en el seno de una sociedad tradicional”.

La dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, bipolar y sin ningún tipo de polarización, lo cual le ha dado, al conjunto del sistema de partidos, una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral<sup>9</sup>.

Igualmente, dicha dinámica política ha tenido la coexistencia de representación partidista, predominante en los órganos de representación popular (Congreso, Asambleas, Concejos), con la corporativa, de los grupos de interés<sup>10</sup>, predominante en las concertaciones sectoriales para la definición de políticas públicas.

Todo lo anterior ha contribuido a consolidar una cultura política que dificulta estructuralmente la oposición y que no ha posibilitado el hacer realidad conceptos de amplia raigambre democrática como los de **diversidad y heterogeneidad** del sistema de partidos políticos, de una parte, y el reconocimiento del conflicto, de otra, como expresión de la multiplicidad de opiniones, fuerzas e intereses existentes

en la sociedad. Claude Lefort nos señala al respecto: “La representación política remite a la imagen de pluralidad y de unidad a la vez. Diría que la institucionalización del conflicto político, a través de los partidos, tiene como consecuencia una legitimación tácita del conflicto dentro de la sociedad, del conflicto en todos los ámbitos, en todos los registros: del conflicto de intereses, de creencias, de opiniones, de formas de vida. La representación política mantiene el principio de diferencia sobre el cual se basa la sociedad democrática”<sup>11</sup>.

El resultado en el largo plazo ha sido la parcial deslegitimidad de las instituciones estatales, percibidas por los sectores subordinados, pero mayoritarios de la sociedad, como poco confiables por su parcialidad.

Todo lo anterior asociado a la precariedad de la presencia del Estado o a su sola presencia traumática, expresada casi siempre en un Estado coercitivo y no en uno que da respuestas a las carencias y demandas sociales. Esto ha llevado a que, en el mismo espacio nacional, coexistan territorios con una amplia regulación estatal junto con “territorios vacíos”, en el sentido de ausencia de un ente regulador que represente los intereses generales. En esos espacios se posibilita el que entren a ser regulados por entes privados con capacidad coercitiva (guerrillas, paramilitares, grupos de autodefensa, milicias).

## II. LA CRISIS POLÍTICA DE MEDIADOS DE LOS 90

La crisis que estremeció los cimientos del régimen político colombiano a mediados de los 90, por la financiación de las campañas políticas con dinero del narcotráfico, como fenómeno aparente, realmente está asociada a problemas estructurales de mayor profundidad que aquejan la estructura del sistema político colombiano y que, mientras no se les dé solución, seguirán produciendo periódicamente situaciones de crisis.

Veamos someramente los problemas estructurales que estamos refiriendo:

6. Con base en GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando, Op. Cit., 1986.

7. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1985): “La démocratie colombienne. Face au consensus ou à la guerre”, en *Revue Amerique Latine*, N.º 23, Juillet-Septembre, Paris: CETRAL.

8. A propósito de Jorge Eliécer Gaitán. LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso (Junio 1993): *Grandes Compatriotas*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.

9. De acuerdo con la clasificación de sistemas de partidos de Giovanni Sartori que señala SEILER, Daniel-Louis (1993): *Les Partis Politiques*. Paris: Armand Colin Editeur. En el mismo sentido de Seiler usamos el concepto de sistema de partidos: “como el conjunto de estructuras constituidas de relaciones, de oposición y de cooperación que existen entre los partidos políticos que actúan sobre la escena política de una misma sociedad”.

10. Aquí estamos considerando a los grupos de interés como un actor político, que operativamente podemos entender como un conjunto de personas con un elemento referencial que los une (problemas o intereses comunes, aspiración compartida) y que buscan a través de uno o varios canales de participación (formal o informal) incidir para que las decisiones públicas favorezcan sus intereses en relación con otros grupos.

11. LEFORT, Claude: “La representación no agota la democracia”, en Mario R. DOS SANTOS (Coordinador): *¿Qué queda de la representación política?*. Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad, 1992.

## a) Una estructura de exclusión:

A pesar de sus intencionalidades, los modelos de desarrollo colombianos han excluido a importantes grupos de los beneficios del desarrollo. Las políticas reformistas, en buena medida tan solo el reflejo de una u otra ideología, no han tenido cobertura real en amplios sectores sociales, y ello antes que mejorar, ha tendido a empeorar.

No olvidemos que los procesos de consolidación de los Estados-Nación han pasado por una mezcla de políticas de acumulación con políticas de redistribución, y en los últimos tiempos, marcados por los discursos neoliberales, la tendencia ha sido a priorizar la acumulación de tierra y a minimizar su redistribución.

Tradicionalmente, el problema de la llamada exclusión regional se ha asociado a los procesos de construcción del Estado-Nación, considerando, con José Jairo González, “el espacio nacional efectivo o integrado, aquel sobre el cual el Estado se despliega con toda su legitimidad”<sup>12</sup>, tanto en lo espacial, en la perspectiva seguida por quienes conciben la existencia de una especie de “polo central” definido con André Louis Sanguin como “el espacio en el cual y alrededor del cual un Estado adquiere su origen y en donde su cristalización anima la integración”<sup>13</sup>, como en lo político, en lo cultural y en lo económico-social. Pero esta perspectiva es problemática, por cuanto implícitamente conlleva un concepto de sociedad dual (‘los de adentro’ y ‘los de afuera’) y “tiende a reforzar la idea de una norma central: los de afuera no pertenecen a la sociedad. Se los mira solamente en función de su distancia de la norma central de la integración”<sup>14</sup>.

Es pertinente señalar que cuando hablamos de exclusión no estamos asumiendo la posición ‘conservadora’, que entiende a “la sociedad como una suma de partes separadas”, ni la perspectiva funcionalista y armónica de la vida social, a la cual es necesario integrar a los excluidos. No. Estamos concibiendo con Ivan Dechamps “que la totalidad social no aparece más como un todo homogéneo, cerrado y más o menos equilibrado, sino como un campo dinámico de relaciones y de prácticas estructuradas en torno de las funciones sociales portadoras de la unidad social”<sup>15</sup>.

La relación entre la región y la nación pasa por la construcción social de las regiones y éste es un proceso histórico dinámico y conflictivo, en medio del cual se dio el surgimiento de las sociedades regionales y, simétricamente, la cimentación de la nación. Porque las regiones son producto de estructuras históricas, como producción social de larga duración y por su parte los Estados Nacionales tienen las características de ser figuras de mediana duración<sup>16</sup>.

Igualmente hacemos referencia a la exclusión, ejercida por diversos actores, para eliminar (física, simbólica o espacialmente) todo tipo de diferencia política o de oposición a propuestas de desarrollo (económico, político, social). Es la expresión, sin duda, de una cultura intolerante y fuertemente dogmática la que orienta sus actuaciones. Sin duda, la ideología del dogma, de la intransigencia y la intolerancia, la de suponerse “portadores de la verdad”, ha orientado conductas en los actores de la sociedad colombiana: los políticos (armados o desarmados) y los sociales; la tendencia

histórica ha sido la de resolver las insatisfacciones sociales y políticas acudiendo a la violencia.

Igualmente, hay que señalar que a las luchas sociales, históricamente, se les dio un tratamiento de subvertoras del orden establecido, por lo tanto la respuesta fue solamente represiva. La parcialidad de las instituciones estatales en los diversos conflictos contra los intereses de sectores sociales subordinados ayudó a deslegitimar al Estado y sincrónicamente se convirtió en elemento de legitimación de los actores que lo confrontan.

La política económica de apertura indiscriminada y de privatización a ultranza, derivada de las concepciones neoclásicas en auge hasta hace poco, se transforman en unas políticas regresivas para los sectores productivos más expuestos a una desequilibrada competencia internacional, al contar los productores extranjeros de estos bienes con altos subsidios. Y si a esto le sumamos la no existencia de políticas sectoriales de apoyo, el conjunto nos da un cuadro de políticas económicas claramente excluyentes de estos sectores productivos. Esto, a su vez, tiene efectos sociales regresivos que afectan a los sectores de menores recursos de la sociedad. Un contexto de esta naturaleza no es el mejor cuadro para la consolidación democrática, ya que al profundizar la marginación económica y social de importantes sectores, se consolida la marginación política de los mismos.

Un reto fundamental, hoy día, es la consolidación de una propuesta de desarrollo que sea otra posibilidad frente a los modelos neoliberales que, cada vez más, comienzan a mostrar sus fisuras, debilidades y altos costos sociales en términos de reproducción y ampliación de los niveles de pobreza, dentro de un contexto caracterizado por la globalización.

## b) Un conflicto interno armado persistente:

La sociedad colombiana vive, de manera cada vez más creciente, un conflicto político armado que se parece más y más a una guerra civil. Resolver el conflicto político armado es fundamental, ya que no parece posible la consolidación de la democracia colombiana, ni hacer vigentes los derechos políticos para amplios sectores de la población mientras haya un conflicto político armado que mediatiza un conjunto de derechos ciudadanos, condiciona el comportamiento del Estado y de los actores políticos y deja amplias zonas del

12. Citado por GONZÁLEZ, José Jairo (1992): *Espacios de Exclusión. El Estigma de las Repúblicas Independientes 1955-1965*, Colección Sociedad y Conflicto-CINEP. Santafé de Bogotá.

13. GONZÁLEZ, José Jairo, Op. Cit., 1992.

14. A partir del análisis propuesto para los conflictos urbanos en la Francia contemporánea, en LAPEYRONNIE, Didier (1995): “Aceptar el Conflicto”, en *Politeia*, 16. Santafé de Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional de Colombia. Adaptación y traducción de Anne Marie Sallenave.

15. DECHAMPS, Ivan (1994): “Quelques réflexions critiques à propos du couple intégration-exclusion”, en *Les Transparences de la Démocratie, Contradictions*, 73, Bruxelles. (Versión libre al español del autor). Las reflexiones sobre integración y exclusión están remitidas en el texto a los inmigrantes y a las poblaciones pobres.

16. A partir de ideas planteadas por FAJARDO, Darío (Octubre 1991), en su exposición en: *Seminario “Nueva Constitución, Descentralización y Ordenamiento Territorial*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional, Santafé de Bogotá.

territorio nacional bajo jurisdicción de autoridades militares que tienden a mirar toda expresión de cuestionamiento y crítica como una manifestación de la subversión política.

Si bien los orígenes del conflicto interno armado colombiano se remontan al comienzo del decenio de los 60, y en algunos rasgos se entronca con la violencia bipartidista de los años 50, es evidente que dicha confrontación adquiere, en la década de los 90, particularidades que es necesario analizar y valorar.

Los grupos guerrilleros, más allá de reveses coyunturales, han mostrado, en el largo plazo, un crecimiento sistemático y continuado y un proceso de expansión en todo el territorio nacional. Esto resulta paradójico dentro de un escenario aparentemente poco favorable a los discursos asociados a políticas de bienestar y a un Estado Interventor-benefactor y menos aún a discursos políticos de raigambre socialista.

No obstante, los grupos alzados en armas colocan hoy día todo su esfuerzo en controlar o influir sobre los poderes regionales y locales, guardando frente a éstos una ambigua y contradictoria relación: se denigran como espacios de clientelismo y corrupción, pero al mismo tiempo se establecen relaciones de convivencia y adecuación recíprocas. Pareciera haber allí una especie de relación pragmática de mutuo beneficio, que para muchos hace bastante confusos los objetivos de la guerrilla, lo cual —de cualquier manera—, no se puede interpretar como un abandono en su pretensión de acceder al poder nacional.

Desde el punto de vista táctico militar, la guerrilla ha tenido últimamente algún éxito en la concentración de un mayor número de fuerzas militares sobre objetivos específicos. Esto parece haber creado una falsa sensación de triunfalismo militar y reforzado una cierta arrogancia política. Ello significa que se está pasando, en la dinámica de la confrontación militar, de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos que involucra contingentes de fuerzas combatientes más numerosos, aunque no implique necesariamente capacidad de los alzados en armas para defender territorios.

Por su parte, también hay un cambio en los grupos de autodefensa o grupos paramilitares. Cada día buscan construir mayores niveles de legitimación en las regiones donde tienen presencia, volviéndose abanderados de reivindicaciones regionales y cada vez más críticos del Estado y del actuar de sus Fuerzas Armadas. Esto se acompaña con un esfuerzo de los grupos de autodefensa por convertirse en un proyecto nacional que supere su característica fragmentación y especificidad regional. Lo anterior, sin embargo, no ha significado que hayan podido borrar su imagen de una organización que carga a costas múltiples crímenes horrendos. Éstas han venido desarrollando una táctica de copiamiento territorial de regiones, con un costo social y de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario muy amplio, aunque hay que reconocerlo, con un relativo éxito desde el punto de vista estrictamente militar.

Se presenta, entonces, un crecimiento simultáneo de las organizaciones guerrilleras y de los grupos de autodefensa, lo que nos daría indicios preocupantes acerca de la generalización del conflicto, por lo menos en el mundo rural. La

táctica de las fuerzas enfrentadas parece orientarse cada vez más hacia la consolidación de territorios propios y a la disputa de los que están en poder del adversario. Pero en ambas situaciones se acude determinantemente al control poblacional y territorial de las mismas. Hay en marcha una estrategia de creciente lucha en zonas anteriormente bajo influencia guerrillera por parte de las autodefensas, con costos muy altos para la población civil. Un ejemplo claro es lo sucedido en Urabá, el Cesar, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Sur de Bolívar.

Sin embargo, es paradójico constatar como ese crecimiento militar de las guerrillas no va acompañado de un incremento de su influencia política en el conjunto de la sociedad colombiana y, sobre todo, en el mundo urbano. Igualmente, la presencia de los dos actores armados y el uso recurrente a similares prácticas de violencia en el tiempo, tiende a desdibujarlos y a hacerlos perder su diferencia frente al conjunto de la sociedad, lo cual a su vez retroalimenta lo anterior, al ser percibidos como factores de violencia.

Frente a este panorama, la Fuerza Pública parece estar en una acción táctica-defensiva, más ocupada en cuidar instalaciones fijas, incluyendo las propias, sin una clara estrategia de ataque sobre las fuerzas irregulares, lo cual acentúa la sensación, equivocada a nuestro juicio pero bastante generalizada, de pasividad de la Fuerza Pública y aún de derrota frente a las fuerzas irregulares. Esto genera una doble actitud, en ambos casos preocupante por lo que implica para la vida institucional: buscar un acomodamiento con las fuerzas de la guerrilla percibidas en consolidación, o bien, un apoyo irrestricto, abierto en algunos casos y soterrado en la mayoría, a las autodefensas, como las únicas con capacidad de infringirle derrotas a la guerrilla.

Esta situación de persistencia del conflicto interno armado atenta contra el establecimiento de un efectivo control por las instituciones civiles de la Fuerza Pública, que tradicionalmente han sido una especie de “rueda suelta” en lo atinente al manejo del orden público y que han generado situaciones graves de violaciones de los derechos humanos fundamentales. El control civil de la Fuerza Pública en el sentido no simplemente de que exista un Ministro de Defensa Civil (esto es importante pero no suficiente) sino de una subordinación efectiva de la Fuerza Pública a las autoridades civiles de los diferentes niveles territoriales y un control social sobre el funcionamiento del aparato militar, y que éste no opere como una especie de “poder sin control” dentro del engranaje estatal.

Colombia sigue siendo un país donde las violaciones a los derechos humanos ocupan un lugar de preeminencia, desafortunadamente, y es por ello que Naciones Unidas acordó el establecimiento en el país de una oficina permanente del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, buscando a través de esa presencia internacional que haya mejoras sustanciales en este campo. Porque una democracia en la cual uno de los derechos fundamentales, como lo es el de la vida y el del ejercicio de la oposición, no se pueden materializar, sólo puede seguirse llamando democracia disimulando discretamente el rubor que esto produce.

Pero, adicionalmente al conflicto político armado, se presentan en la sociedad colombiana una gran cantidad de

expresiones de violencia, la más relevantes de las cuales están asociadas a la criminalidad común y a la violencia de los traficantes de las drogas ilegales, que producen un cuadro de violencias entrecruzadas y se retroalimentan entre sí, que hacen imperioso el comenzar a darles respuestas más allá de las simples soluciones represivas. Hay necesidad de desarrollar mecanismos de una cultura democrática que permitan romper con la tradición de violencia como forma privilegiada de resolución de conflictos (en el ámbito público y en el privado) y posibilitar así la construcción de un orden social, que sea política y socialmente más incluyente.

c) Tendencia a modernizar sin democratizar:

Las elites gobernantes en Colombia, a través de la historia, tuvieron la tendencia a impulsar procesos de modernización, sin que ello implicara simultáneamente democratización de la sociedad. Desde finales de los 80 centraron todos sus esfuerzos en la denominada Modernización del Estado.

Ellos asumieron, siguiendo a politólogos norteamericanos como Samuel Huntington<sup>17</sup>, que la causa de la crisis es la inestabilidad política y la violencia que viven las sociedades en desarrollo, en buena medida como resultado del rápido cambio social y económico, de nuevos grupos sociales que irrumpen en un contexto de muy lento desarrollo de las instituciones políticas.

Es una perspectiva analítica similar a la que le escuchamos, en años anteriores, al expresidente López Michelsen cuando decía, en varios escritos, que el problema de la crisis en Colombia, no era porque fuera una sociedad estática, sino porque era una sociedad en movimiento, pero un movimiento desfasado. Había un rápido cambio económico y social y una inmovilidad institucional.

La respuesta es, entonces, cómo modernizar las instituciones. Los analistas y gobernantes, dentro de esta perspectiva, igualmente señalan que en sociedades en desarrollo se tienden a producir vacíos de poder y estos vacíos que se presentan por la carencia del recurso de autoridad tienden a ser llenados de manera transitoria, o bien por las fuerzas militares o bien por la irrupción de caudillos, pero anotan que la única garantía de estabilidad política es la consolidación de un sistema de organización política o sistema de partidos políticos estables. Dicen que esos vacíos de poder, esa falta de autoridad, es transitoria y la única manera para que en el largo plazo haya estabilidad es que se consolide un sistema de organización política permanente.

Por ello, la institucionalización del orden, para estos analistas, supone una gran autoridad, es un elemento fundamental; por eso la búsqueda de una nueva gobernabilidad, de un nuevo orden estable, es su prioridad.

Pero ese nuevo orden político, señalan, debe ser resultado de la consolidación, de nuevas instituciones y de la inserción en las mismas de nuevas fuerzas sociales que deben expresarse en lo político, porque sino lo hacen, habrá factores de inestabilidad que se expresarán de otra manera.

Sin embargo, se reconoce que efectivamente en los países en modernización, como Colombia, normalmente la comunidad política tiende a estar fragmentada en opiniones

enfrentadas, siendo esto una dificultad grande para construir comunidad política en términos de grandes consensos, pero es una realidad y hay que contar con las nuevas fuerzas que siempre van emergiendo en los procesos de modernización.

El conflicto, señalan, hay que reconocerlo como una realidad, porque si no lo hubiera, no habría necesidad de instituciones, pero también deben existir un mínimo de consensos, porque al no haberlos no hay institucionalidad que funcione, simplemente habría guerra.

Esta perspectiva de análisis lo que está planteando es que el trasfondo de todo el proceso de modernización y desarrollo político es cómo recuperar la gobernabilidad del sistema político, que el proceso de modernización llegó a perder. Hay que recuperar la gobernabilidad del Estado sobre la sociedad, que de nuevo la sociedad sea enmarcada, disciplinada, bajo la conducción del Estado<sup>18</sup>. Hay que tratar que la movilización y la participación popular no se vuelvan un factor de desestabilización sino que se encuadre dentro de lo institucional, para que se vuelva un factor de legitimación del orden.

En las nuevas constituciones latinoamericanas hay un abanico de mecanismos de participación muy amplio, es como abrir muchos canales para participar dentro de lo institucional, porque lo que no está encuadrado se vuelve traumático e inmanejable; una vez que las cosas se encuadran jurídicamente (y esta es la gran contribución del derecho), todo funciona más ordenadamente.

La preocupación es cómo hacer que la protesta y la movilización social no sean un elemento distorsionador sino un elemento potencializador. En últimas, la gran preocupación de toda esta perspectiva es cómo construir un nuevo orden político que permita una conducción por parte del Estado y que posibilite, en teoría por lo menos, los crecimientos en lo económico y los desarrollos en lo social; esa es la línea directriz en América Latina hoy en día.

Y sin duda que en esa dirección se realizaron importantes esfuerzos en los últimos tiempos: desde la administración de Belisario Betancur con su proyecto de descentralización fiscal, administrativa y política (desarrollando las recomendaciones de la Misión Wiesner-Bird que había sido contratada durante el gobierno de Turbay Ayala), seguida por los desarrollos en el gobierno Barco Vargas junto con los énfasis en la búsqueda de eficiencia en la gestión y posteriormente en el cuatrienio Gaviria con las denominadas privatizaciones, fusiones y reestructuraciones de entidades estatales.

Ahora bien, hay dos políticas públicas que ejemplifican de manera clara lo anterior: la descentralización y la participación. La primera, la descentralización, antes que ser considerada como una forma de profundizar la democracia en la sociedad, transfiriendo a los entes territoriales y a sus habitantes la capacidad de tomar decisiones y los recursos necesarios para esto (lo que en sentido estricto

17. Ver en particular autores como: HUNTINGTON, Samuel (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

18. Similar a lo que denomina gobernabilidad neoconservadora TORRES RIVAS, Edelberto, Ob. Cit., 1995.

sería la descentralización), lo que hizo fue transferir a los entes territoriales la ejecución de la política social (estrictamente hablando una desconcentración de funciones), pero manteniendo a nivel central una gran capacidad de control y de toma de las decisiones.

Es decir, al tiempo que se impulsaba la “descentralización” se centralizaba más la toma de decisiones a través del control sobre los mecanismos de financiamiento. Por ello, podemos afirmar que la descentralización ha sido una política pública solamente funcional al proceso de modernización del Estado, buscando cada vez una acción más eficiente de éste y no un mecanismo de ampliación de la democracia.

Con la participación, que ha sido el complemento de la anterior, pasa algo similar. El discurso de la participación ha sido funcional para buscar la reinstitucionalización de los conflictos sociales (buscar que todo tipo de conflicto transite por caminos institucionales), pero además para coadyuvar a la búsqueda de eficiencia en el gasto público estatal descentralizado.

Se pone un énfasis extraordinario en el control de la sociedad sobre la acción pública a través de múltiples mecanismos (las veedurías son estratégicas en esta dirección), con la idea de que si todos se controlan mutuamente el resultado final será una acción pública más eficiente.

Igualmente se enfatiza la cofinanciación de la sociedad a las políticas públicas que antes eran consideradas como de exclusiva responsabilidad del Estado (sería ésta una de las formas de disminuir el costo de las políticas públicas).

Y poco espacio se da para la participación de la sociedad en la toma de decisiones, incluyendo algunos campos en los cuales se excluye toda participación social. Significativamente, los estratégicos para la conducción de la sociedad: la definición de la política macroeconómica, la política de seguridad y orden público, la política exterior, la asignación presupuestal y el control global de la misma.

Lo anterior es una muestra de cómo el proceso de reforma del Estado en los últimos tiempos, incluido allí la expedición de la Constitución Política de 1991 que en este campo fue la síntesis y la culminación de un proceso reformista iniciado quince años atrás, pusieron todo el acento en la modernización del Estado y “olvidaron” la necesidad de la democratización del mismo.

Como lo constatan Fernando Calderón y Mario dos Santos en una mirada global de América Latina “estas tendencias observadas muestran una diferencia de base con los objetivos que animaban en el pasado los procesos de modernización. Mientras el motor “histórico” de la modernización fue, por largo tiempo, la búsqueda de integración social en torno de valores propios del desarrollo y de la participación, en el presente las políticas de modernización, al menos en el corto plazo, se orientan más bien al logro de la eficiencia burocrática y de mercado. En este sentido, tales políticas son afines y funcionales a los nuevos patrones internacionales de modernización”<sup>19</sup>.

#### d) La impunidad y la crisis de la justicia:

No hay duda de que en una sociedad en la cual no existen reglas imparciales para todos y jueces que las apliquen

con el mismo criterio de imparcialidad, no es posible la convivencia armónica, no hay credibilidad en las instituciones estatales y hay alta probabilidad de que el recurso a la mal llamada “justicia por mano propia” se generalice, y ese ha sido, sin duda, el caso de la sociedad colombiana.

Uno de los grandes problemas que enfrenta la sociedad colombiana desde hace varias décadas, a pesar de las reformas incluidas en la Constitución Política de 1991, es el de la eficacia de la justicia y cuyo reflejo más claro son la criminalidad oculta y los índices de impunidad.

Todo indica que la impunidad es un elemento de causalidad muy grande para retroalimentar la espiral de violencia y una tentación justificatoria para acudir a las prácticas retaliatorias. Al respecto podemos señalar que “la mal llamada “justicia” privada ha convertido la acción criminal en el mejor medio para la imposición violenta de los propios intereses al resto de la sociedad. La acción delictiva se presenta como un medio muy usado para la solución de los conflictos sociales. No se trata solamente de la persecución de expresiones políticas contrarias sino que problemas de orden laboral, conflictos sindicales, discrepancias por derechos sobre inmuebles se resuelven por la vía sumaria de la eliminación del contendiente”<sup>20</sup>.

#### e) El narcotráfico<sup>21</sup>:

Colombia, como ningún otro país de América Latina, ha tenido una historia muy particular alrededor del problema de las drogas: cultivos ilícitos (marihuana, cocaína, amapola), procesamiento y producción de estupefacientes, comercialización y distribución. Desde la perspectiva histórica, el problema del narcotráfico pasa por el reconocimiento de la existencia de una cultura de la economía ilegal. Si bien es cierto se puede remontar hasta la Colonia (contrabando de tabaco, quina), la cadena histórica más reciente se puede desprender desde la entrada de contrabando al país de bienes de consumo suntuoso, el tráfico de esmeraldas, la proliferación de compra-ventas.

Surge como una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesados fundamentalmente en la consecución del lucro personal. Esto nos muestra las tres grandes características que tiene esta actividad: su ilegalidad, su proyección internacional y el ser una actividad económica capitalista con grandes rendimientos, justamente por las dos primeras características.

Progresivamente se inician los procesos que intentan insertar en lo social y en lo político colombiano a estos nuevos sectores sociales (empiezan a aparecer los “narcopolí-

19. CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario R. (1995): *Sociedades Sin Atajos*. Buenos Aires: Paidós.

20. ARDILA, Edgar, (Agosto 1991): *La crisis de la profesión de Abogado y la enseñanza del Derecho*. Documento producido para el Departamento de Estudios Socio-Jurídicos de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional. Bogotá.

21. Utilizamos aquí algunos apartes del documento de VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1994): “Análisis de la Política Pública para el control de Cultivos Ilícitos. El caso de la Amapola”, en Varios Autores: *La Legalización de la Droga*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional-Congreso de la República. Santa Fe de Bogotá.

tos”) y allí comienzan a presentarse choques con los sectores tradicionales dominantes y algunos subordinados de la sociedad, fundamentalmente por los reparos éticos que se le formulan a estos advenedizos.

Simultáneamente comienza un proceso de inserción económica de los nuevos capitales, proceso que en principio tiene poco rechazo. Uno de los sectores en que se inicia esta inserción es el sector agrario, compra de tierras. Y allí se va a entrecruzar este nuevo capital con los conflictos derivados de la lucha guerrillera y contraguerrillera y va tomar partido, claramente, por la segunda, lo que genera alianzas regionales con sectores tradicionales de propietarios de la tierra y con sectores militares empeñados en la lucha contraguerrillera; allí empiezan a emerger los “narcomilitares” y los “narcoterratenientes”. Su punto de confluencia se va a dar alrededor de la creación y consolidación de los denominados “grupos de autodefensa”, para luchar contra lo que se considera los desmanes de las guerrillas. Se puede señalar que el problema de la droga en los 80 le cambió las “reglas del juego” a todos los actores (particularmente a los armados) de la sociedad colombiana.

Dentro de esta dinámica expansiva del problema de la droga se inició una confrontación limitada con algunas instituciones estatales por algunos grupos dedicados a la comercialización y distribución detallista de la droga y de manera creciente acudieron a los métodos terroristas que de forma indiscriminada afectaban a los diversos sectores sociales, como estrategia para incrementar al máximo su capacidad de presión sobre las primeras y de intimidación generalizada sobre los segundos.

La confrontación entre instituciones estatales y los sectores del tráfico de droga, que se desarrolló fundamentalmente alrededor del uso de la extradición por las primeras, y de los métodos terroristas, por los segundos, devino progresivamente hacia la búsqueda de espacios de salida no militar, que mimetizarán una salida con visos de negociación. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al eliminar dentro de la nueva Constitución Política de Colombia la extradición de colombianos, creó un marco normativo adecuado para buscar salidas diferentes a la de la guerra que primó al final de los 80.

A mediados de los 90, en la campaña presidencial para la elección del Presidente Samper, la penetración de los dineros del narcotráfico en las campañas políticas hace metástasis y la legitimidad del gobierno y de parlamentarios comienza a ser puesta en cuestión por razones éticas, pero también por la presión internacional de los Estados Unidos que se va a expresar en la descertificación y la amenaza de sanciones económicas posteriores.

La crisis que afecta al régimen político colombiano y, que es mucho más grave y profunda que la simple financiación con dineros del narcotráfico a las campañas políticas (aunque esto, por supuesto, también es parte de la crisis), ha agudizado un problema que venía ya tomando cuerpo en la sociedad colombiana: el rechazo y casi el repudio a la política, considerada como una actividad sinónima de lo indeseable y lo condenable.

Y esta actitud de un importante sector de colombianos, sin duda es preocupante y peligrosa. Porque los lleva a ale-

jarse de la toma de decisiones públicas y éstas quedan en manos de minorías, como ha sido la tradición y, por culpa de lo cual, llegamos a donde estamos. Porque es desentenderse del manejo de los asuntos públicos, que son aquellos que interesan y afectan a toda la sociedad. Porque es negarse a construir mecanismos de expresión colectiva de los intereses, demandas y expectativas de los ciudadanos y, en esa medida, autoclausurar un canal indispensable de comunicación entre la Sociedad y el Estado.

Es necesario destacar cómo desde lo social el comportamiento frente a la manifestación política de la crisis fue en su gran mayoría de indiferencia, probablemente al ser percibida ésta como un problema entre elites. Pero, paradójicamente, esto no significó de ninguna manera un inmovilismo social, hubo una expresión renovada de la protesta social, campesina (las movilizaciones de los coccaleros del sur del país) y ciudadana (por problemas de servicios públicos), por reivindicaciones reales derivadas del modelo de desarrollo (la creciente pobreza asociada a las políticas económicas de corte neoliberal). Sin embargo, igualmente, debemos destacar otras dos expresiones de la movilización social: de un lado, un renovado protagonismo del actor sindical, especialmente el de los trabajadores estatales, y del otro, las movilizaciones por los efectos del conflicto interno armado, expresadas en los desplazamientos masivos de población, que pasaron de una respuesta simplemente como víctimas, a otra en la cual, progresivamente, se convierten en actores sociopolíticos.

Podríamos señalar que el problema de la droga en la sociedad colombiana ha obrado como un especie de articulador y disparador de múltiples elementos que ya estaban presentes en la realidad colombiana: corrupción, desconfianza en la política y los políticos, incredibilidad institucional, las múltiples violencias.

### III. NUEVOS ESCENARIOS SOCIALES E INTERNACIONALES

Es necesario recordar que el mundo pasó de un escenario marcado por la bipolaridad y la denominada ‘guerra fría’, a otro caracterizado por la unipolaridad en lo político-militar (un solo polo dominante, los Estados Unidos de América) y la multipolaridad en lo económico (pareciera avanzarse, aunque todavía sin la suficiente claridad, hacia la conformación de bloques económicos regionales). Lo anterior, junto con el cambio de las relaciones Este-Oeste, ha influido en el replanteamiento de las relaciones Norte-Sur, en el rol de la ayuda al desarrollo y en el peso relativo que a nivel internacional tienen movimientos de países del Sur como los No Alineados.

Como lo señala el Grupo de Lisboa<sup>22</sup> “la mundialización de las finanzas, de la industria, de los mercados de bienes de consumo, lo mismo que de la infraestructura y de los servicios de apoyo a la información y a la comunicación, sin

22. GROUPE DE LISBONNE (1995): *Limites a la Compétitivité. Pour un nouveau contrat mondial*. Sous la direction de Riccardo Petrella. Bruxelles: Labor. (Versión libre al español del autor)

mencionar la seguridad militar, ha acentuado la transformación de la competencia que, de un medio y de un modo particular de funcionamiento económico que era, se ha transformado en un objetivo ofensivo a realizar para asegurar la sobrevivencia y la hegemonía”.

De otra parte, hay una tendencia marcada a la resolución por la vía política negociada de viejos conflictos armados que atravesaban diversas sociedades: Suráfrica, Namibia, Israel y Palestina, El Salvador, Guatemala, México, Irlanda del Norte.

Las prioridades de la agenda global abarcan aspectos como: la utilización racional del medio ambiente, el problema del tráfico de drogas (lo cual es uno de los factores explicativos acerca del peso que la política exterior norteamericana le va a dar al problema de la narcofinanciación en la política a mediados de los 90), la consolidación de la democracia y con relevancia, el respeto y vigencia de los derechos humanos en las distintas sociedades. La presencia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, es un reflejo de esta nueva y creciente preocupación internacional. Ahora bien, las violaciones a los derechos humanos en el caso colombiano están ampliamente vinculada al conflicto interno armado y no es previsible una mejora sustancial mientras no se avance en la solución del mismo.

Sin embargo, la comunidad internacional observa con preocupación creciente las interrelaciones posibles entre organizaciones guerrilleras y de autodefensa o paramilitares, con la actividad ilícita del narcotráfico.

#### IV. LOS ESCENARIOS POSIBLES DEL CONFLICTO INTERNO ARMADO

El conflicto armado colombiano presenta tres escenarios posibles en su desarrollo futuro:

a) El de la victoria militar de cualquiera de las partes enfrentadas, que parece bastante improbable en el futuro inmediato, por cuanto los distintos actores armados, institucionales o extrainstitucionales, cuentan con capacidad para golpear a su enemigo pero no para propinarle una derrota sustancial y definitiva.

Pero es necesario anotar que tanto el gobierno nacional, a través del proceso denominado de reingeniería de las Fuerzas Militares, como la propia guerrilla, están preparándose para afrontar, bajo nuevas condiciones, un nuevo período de la confrontación militar. Esto por cuanto ambas partes consideran que las posibilidades de la confrontación militar no se han agotado y que una acumulación en este campo todavía es posible.

b) El de la continuidad conflictiva, que parece altamente probable para el corto plazo y que implica una continuación de la situación actual, con incrementos crecientes, golpes tácticos militares de las dos partes, pero manteniendo la situación de indefinición militar y política, lo cual conlleva costos crecientemente en ascenso para el conjunto de la sociedad. Acompañado de una progresiva inserción traumática a nivel regional del poder de la guerrilla dentro del Estado regional.

Este escenario adquiere relevancia en el corto plazo, particularmente, si tenemos en consideración que la guerrilla y otros actores armados, como los grupos de autodefensa, disponen de recursos de financiación muy amplios, particularmente derivados del “impuesto” a las actividades del narcotráfico, que les permiten una reproducción de la confrontación militar. Y, paradójicamente, cada uno de los actores armados tiene, a su manera, la sensación de que está ganando la guerra y en esa medida hay poca disponibilidad a buscar caminos de solución negociada.

c) La negociación política del conflicto interno armado aparece como un escenario altamente probable en el mediano plazo, sobre todo en la medida en que la continuidad conflictiva se incrementa y los costos sociales tienden a afectar, cada vez de manera más significativa, al conjunto de la sociedad.

Este escenario, con el inicio del nuevo gobierno se ha precipitado en sus fases iniciales, como lo hemos observado, en la medida en que un cambio de gobierno siempre en la historia colombiana actúa como un elemento creador de nuevas expectativas políticas y sociales; adicionalmente, puede obrar en el mismo sentido el que la sociedad colombiana comience a presionar de manera más activa a los actores del conflicto armado para que busquen una solución negociada, igualmente lo haga de manera más articulada la comunidad internacional sobre la guerrilla y el gobierno colombiano.

#### V. LAS DIFICULTADES PARA LA NEGOCIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El problema de la negociación del conflicto armado en Colombia es bastante más complicado que un simple problema de voluntarismo. El problema no es tan sencillo como tener más o menos simpatías, más o menos buena voluntad<sup>23</sup>. Aunque como lo anota el proyecto de Negociación de Harvard “cuanto mejor sea la relación entre las partes, más fácil será la exploración conjunta de sus intereses y de las posibles opciones creativas para satisfacerlos”<sup>24</sup>.

Por supuesto que eso puede ayudar (una buena capacidad negociadora puede ayudar a superar obstáculos), pero no se puede perder de vista lo fundamental: se trata de un proceso de Negociación Política entre actores con poder (lo que no significa que sean poderes equiparables). No se trata de negociar la desmovilización de grupos guerrilleros virtualmente paralizados o descreídos de sus medios y sus fines, ni se trata de imponer las condiciones de la rendición a un enemigo derrotado. En el trasfondo del conflicto político armado hay planteado, como lo señalamos antes y aquí lo

23. Utilizaremos aquí algunas ideas de nuestro trabajo: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1993): “Paz nacional vs paces regionales”, en *Revista Historia Crítica*, 7, Enero-Junio. Santafé de Bogotá: Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.

24. ERTEL, Danny (Compilador) (1996): *Negociación 2000. La colección de Conflict Management*. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill.

reiteramos, un conflicto de poder, entre el Estado y los sectores dirigentes de la sociedad, de una parte, y las organizaciones insurgentes que pretenden disputarles ese poder.

Como lo señala R. Launay, en un esfuerzo por acercar el conflicto y la negociación, ésta “es una dinámica compleja, que combina los procesos conflictivos y cooperativos, dinámica momentánea y frágilmente con predominancia cooperativa, escogida o no por los partidarios/adversarios, tendiente a arreglar de una manera pacífica un conflicto pasado, actual o potencial, excluyendo, provisionalmente al menos, la fuerza, la violencia, el recurso a la autoridad, e implicando el reconocimiento de los partidarios/adversarios como diferentes y teniendo un cierto poder. El rebasamiento o la retoma del conflicto, más allá del “objeto de las negociaciones”, permanece como la amenaza y el motor de la negociación en tanto que proyecto común”<sup>25</sup>.

Si se está frente a un proceso de negociación política, no se puede pensar que lo único y seguramente tampoco lo primero a negociar es el cese del fuego. Es importante y necesario que se llegue a acuerdos en ese punto, pero el que se avance en este campo está ampliamente asociado a qué pasa con la agenda política. Por ello es importante destacar lo planteado por el actual gobierno de negociar en medio de la confrontación. Lo anterior no quiere decir que la negociación se enfrasque en discusiones ideológicas, en principios abstractos, sino en los puntos de interés específicos y las soluciones para los mismos.

Al respecto es de utilidad recordar lo recomendado por el Proyecto de Negociación de Harvard cuando anota: “Un fundamento paradigmático de los procesos modernos de negociación y de los mecanismos para manejar los conflictos bélicos, laborales, legales u otros, radica en que su enfoque principal debe ser el de los intereses de las partes. No sus posturas de negociación, ni su poder de coerción ni sus derechos legalistas”<sup>26</sup>.

Inicialmente parece necesario dar respuesta, por lo menos provisional, a los siguientes interrogantes, para tener claro en que terreno se moverían las negociaciones:

1. ¿Se conoce claramente a los adversarios, sus lógicas, sus discursos, prácticas, fortalezas, demandas y aspiraciones?
2. ¿A cambio de qué las organizaciones guerrilleras están dispuestas a modificar sus prácticas y volcarlas dentro de la institucionalidad?
3. ¿Qué está dispuesto a negociar el gobierno y la sociedad colombiana a cambio de cesar el conflicto político armado?

El esquema de negociar exclusivamente las condiciones para la desmovilización de las organizaciones alzadas en armas y su posterior reinserción (política, social y económica) en la vida civil es insuficiente y no permite avizorar salidas exitosas, con las actuales organizaciones guerrilleras de las FARC, el ELN y el EPL. Por supuesto debe ser uno de los temas centrales, pero de ninguna manera el único. “Lo que se busca no es un acuerdo en sí, sino unas soluciones que tengan la posibilidad de enfrentar verdaderamente los conflictos y sus raíces”<sup>27</sup>.

Hay necesidad de centrar la negociación en otros temas de la agenda, en los cuales la participación de la sociedad civil, además de las partes enfrentadas, es básica. Es la socie-

dad colombiana la que debe definir hasta dónde se está dispuesto a ceder en cada uno de los temas en discusión. En lo posible, los temas de la Agenda se pueden plantear como re-elaboración de un nuevo Pacto Social que tenga expresión normativa en una nueva Constitución Política, o como desarrollos legales de la Constitución de 1991 (eventuales reformas en algunos casos).

Y esto tiene mucho que ver con la participación amplia de la sociedad colombiana en el proceso. Lo que algunos elitistamente llaman la “hojarasca” del proceso de negociación. Sociedad que es mucho más amplia que los grupos gremiales de empresarios. Es esta sociedad, en su diversidad y complejidad, la que debe, en últimas, definir qué tipo de decisión se adopta, combinando la democracia que da participación a las mayorías y la lógica del poder, que es la expresión de la gobernabilidad.

En el caso de las organizaciones guerrilleras FARC, ELN y EPL no es creíble que se vayan a cambiar 40 años de lucha guerrillera por la posibilidad de unos “foros de discusión” con diversos sectores sociales. Ojalá el problema fuera así de sencillo, pero en aras de un realismo hay que plantear que la situación es mucho más compleja y que se trata de acuerdos reales sobre los factores generadores de violencia.

Es por ello que una negociación política del conflicto armado debe tener una agenda, como la acordada con las FARC y para la Convención Nacional con el ELN, que toque temas tales como: el problema agrario colombiano, las políticas para el manejo de los recursos energéticos, el problema de la representación política de lo social, la política social del Estado, el problema de los poderes regionales y su relación con el desarrollo regional, el papel de la fuerza pública y de las políticas de seguridad ciudadana en una sociedad postconflicto.

Se trata, a diferencia de los anteriores procesos adelantados en Colombia, de intentar una solución política negociada con unas guerrillas que no han renunciado a su proyecto político-militar y que se consideran con posibilidades de éxito, por lo menos en el campo militar. Esto sitúa las conversaciones en la perspectiva de encontrar soluciones a las causas estructurales asociadas al conflicto interno armado y no simplemente lograr condiciones de favorabilidad para la desmovilización y la reinserción. Por ello la situación es completamente diferente.

Las guerrillas de las FARC, el ELN y el EPL anhelan que como resultado del proceso de negociación se produzcan reformas profundas en lo político, lo social, lo económico y lo militar, y no solamente que se acuerden procedimientos para realizar las reformas en un futuro, relativamente incierto. Es decir que en relación con cada punto de la agenda quieren no simplemente que se de un debate académico y que una vez agotado éste se pase al siguiente punto de la misma, sino que haya conclusiones y medidas de tipo inmediato; no simples expectativas hacia el futuro. Pretenden que como producto inmediato de la negociación se realicen las

25. Citado en: BELLENGER, Lionel (Abril 1995): *La Negociation*, 4<sup>a</sup> édition corrigée. Paris: Presses Universitaires de France.

26. ERTEL, Danny, (Compilador), Ob. Cit., 1996.

27. ERTEL, Danny (Compilador), Ob. Cit., 1996.

reformas que se han aplazado por decenios y que están en la base de la confrontación militar.

El establecimiento del país, por su parte, no acepta que ese vaya a ser el costo de la negociación y buscan, en el mejor de los casos, un modelo de desmovilización y reinserción como en los anteriores procesos; casos con mayor generosidad, seguramente, pero finalmente un modelo de reinserción. Ellos no se han planteado seriamente la posibilidad de una estructura de poder compartida con nuevos actores políticos y sociales, ni menos unas reformas que modifiquen sustancialmente el estilo de desarrollo, la distribución del ingreso, la estructura del poder político.

Lo anterior es una muestra de las distancias en que se encuentran las partes y la dificultad que de allí se deriva para un rápido avance en el proceso de conversaciones. Frente a esto, la pregunta que hay necesidad de formular legítimamente para tener claras las posibilidades de desarrollo de las negociaciones es: ¿qué está dispuesto a negociar el Estado Colombiano y la Sociedad?, ¿qué está dispuesta a negociar la Coordinadora Guerrillera? No hay que olvidar que toda negociación implica cambios de equivalentes o, si se quiere, gestos de reciprocidad mutua.

Aquí surge un problema de fondo, que sin duda se va a presentar en la futura negociación del conflicto armado colombiano: se trata simplemente de negociar unos **procedimientos** para adelantar hacia el futuro reformas o, por el contrario, la exigencia es **hacer las reformas** o por lo menos comenzar seriamente su realización y, mientras se adelantan las mismas, las organizaciones guerrilleras obran como una especie de “veedor armado” del cumplimiento de lo acordado.

Al respecto, es necesario señalar que las posibilidades de una solución política negociada no se vislumbran en el corto plazo, por cuanto, si bien hay aparente consenso en los temas de una agenda de negociación, todo indica que hay una gran distancia en lo relativo a la profundidad de esas reformas. Estaría allí, implícito, un debate entre unos retoques cosméticos y una pretensión de reformas estructurales de gran calado.

Hay que romper con la tradición de los gobiernos colombianos de considerar el diálogo y la negociación como mecanismos para desmovilizar movimientos sociales y entrar a considerarlo como instrumento para resolver las situaciones problemáticas que están en la base de los mismos. De otra manera las posibilidades de éxito de la negociación están negadas de antemano.

Debe ser claro que se trata de resolver un problema político y no uno delincencial. Se trata de hacer que el conflicto social se pueda continuar expresando por sus ámbitos propios y no deba recurrir a la confrontación militar como respuesta a la criminalización permanente desde el Estado. Por ello, los actores del conflicto deben tener representación en la mesa de negociación: obreros, campesinos, pobladores de las regiones, porque, en últimas, debe ser con ellos con quienes deben darse los acuerdos sustanciales.

La idea de desarrollar la negociación en medio de un escenario similar al de una Asamblea Nacional Constituyente y conformada con participación social a través de importantes procesos regionales de consulta, por la sociedad colom-

biana, el gobierno y la insurgencia, con capacidad autónoma para decidir, debe ser considerada seriamente como una opción probable en que se desarrolle la negociación del conflicto interno colombiano. Esto se acercaría probablemente a lo señalado por el ELN como la “Convención Nacional” de los colombianos para encontrarle salida a los problemas nacionales.

La negociación del conflicto armado tiene dos posibles escenarios de evolución: el pesimista, pero probable, es aquel que nos plantea un período de conversaciones de la guerrilla con la sociedad y el Estado, que no logra transformarse en una negociación formal y que será seguido de un nuevo período de recrudescimiento de la confrontación militar; el optimista y deseable, es aquel que posibilitaría el tránsito de un período de conversaciones hacia una negociación formal, que a pesar de estar acompañado durante un tiempo de enfrentamientos armados logra marcar una ruta clara hacia la terminación de la guerra en el mediano plazo.

Las posibilidades de uno u otro escenario están asociadas, a nuestro juicio, a los siguientes elementos, que pueden obrar aislada o simultáneamente: a) una clara voluntad reformista de las elites en el poder que permita acercarse a las aspiraciones de la insurgencia y transformarlas en reformas viables; b) la incidencia que pueda lograr la sociedad colombiana, en su diversidad y complejidad, sobre las partes en conflicto y posibilitar así fórmulas de acercamiento acompañadas de mecanismos de presión política hacia ambas, c) la presencia de la comunidad internacional (países, organismos, entidades) y su capacidad de presionar e incidir sobre los actores del conflicto armado, sin descartar la amenaza de sanciones o aún de modalidades de intervención.

Por ello, la prioridad inicial de las negociaciones debe apuntar a sustraer a la población civil del conflicto, aunque la meta terminal de un proceso de negociación es superar el conflicto armado y sus consecuencias nefastas sobre la sociedad colombiana. Pero mientras esto se logra hay que tratar de disminuir los efectos perversos de la guerra sobre la población no combatiente.

Hoy día, la propuesta central debe apuntar en el sentido de acordar reglas para humanizar el conflicto, lo que significa sustraer al máximo a los civiles de los efectos de la guerra. Sin embargo, se debe precisar una y otra vez que se humaniza el conflicto no para perpetuarlo, sino como un primer paso en la dirección de su solución definitiva.

La negociación del conflicto armado colombiano debe ser un buen pretexto para repensar colectivamente el país y su futuro como nación. Esto apunta a la construcción conjunta, entre todas las fuerzas de la sociedad, de un Estado que sea garante para todos del desarrollo de los conflictos sociales y económicos, normales en toda sociedad humana, que por naturaleza es diversa y contradictoria. Es la creación de mecanismos dentro del Estado que posibiliten a todos los actores sociales expresar sus demandas, necesidades y problemas y encontrar soluciones, producto de acuerdos, que como todos los acuerdos siempre tienen transitoriedad y necesitan ser redefinidos.

El reto es cómo hacer para que la salida al conflicto interno armado esté articulada a la construcción de una Colombia

estable al final del milenio, esto es, con una gobernabilidad democrática<sup>28</sup>.

Esto implica repolitizar la sociedad y socializar la política; y se necesita colocar en el primer lugar de la acción política y social la estrategia de negociación, que es por esencia la lógica de la acción política y de la acción democrática. Los problemas relevantes de la sociedad, de los cuales se debe ocupar la política, deben ser definidos a través de mecanismos de negociación que permitan la participación de todos los actores interesados con los mismos. Hay que crear mecanismos permanentes de concertación de las políticas públicas, que junto con un Congreso que refleje adecuadamente la realidad social y política del país, sea el espacio por excelencia para la toma de decisiones en los asuntos que conciernen a todos los colombianos.

Pero si se considera que hay que construir una gobernabilidad democrática para la Colombia de fin de siglo, esto implica contemplar a todos los actores relevantes, su poder relativo y hacer compatibles estos poderes con la

representación propia del proceso electoral democrático, es decir, la de las mayorías. Se trata de combinar la lógica del poder o de la gobernabilidad, con la lógica electoral o de la democracia.

A lo anterior, hay que añadirle un conjunto de reformas en las políticas sociales y económicas que incluyan a los sectores mayoritarios de la sociedad, hasta ahora excluidos de la dinámica del desarrollo. Porque no se puede pensar en construir una gobernabilidad democrática, excluyendo a grupos importantes de la sociedad, que pueden ser factores de inestabilidad, y las políticas de desarrollo dominantes lo están haciendo.

28. Ver al respecto y de manera amplia nuestro ensayo: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1996): "Hacia la Gobernabilidad Democrática en Colombia al Final del Siglo", en *Constitución, Gobernabilidad y Poder*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional-Universidad Industrial de Santander. Santafé de Bogotá.

## RESUMEN

El autor trata de explicar la persistencia en el caso colombiano de una situación cuasi-permanente de déficit de gobernabilidad, que se entiende por la adaptación de elementos modernos en el seno de prácticas tradicionales como el caudillismo, el gamonalismo, el personalismo, el clientelismo. También identifica los diferentes problemas estructurales de la sociedad colombiana a mediados de los años 90: una estructura de exclusión, un conflicto armado interno persistente, una tendencia a modernizar sin democratizar, la impunidad y la crisis de la justicia, el narcotráfico; para adelantar una nueva visión de la solución al conflicto armado que conlleve la participación de la sociedad civil mientras se van dando las condiciones para profundizar las reformas para ampliar la gobernabilidad.

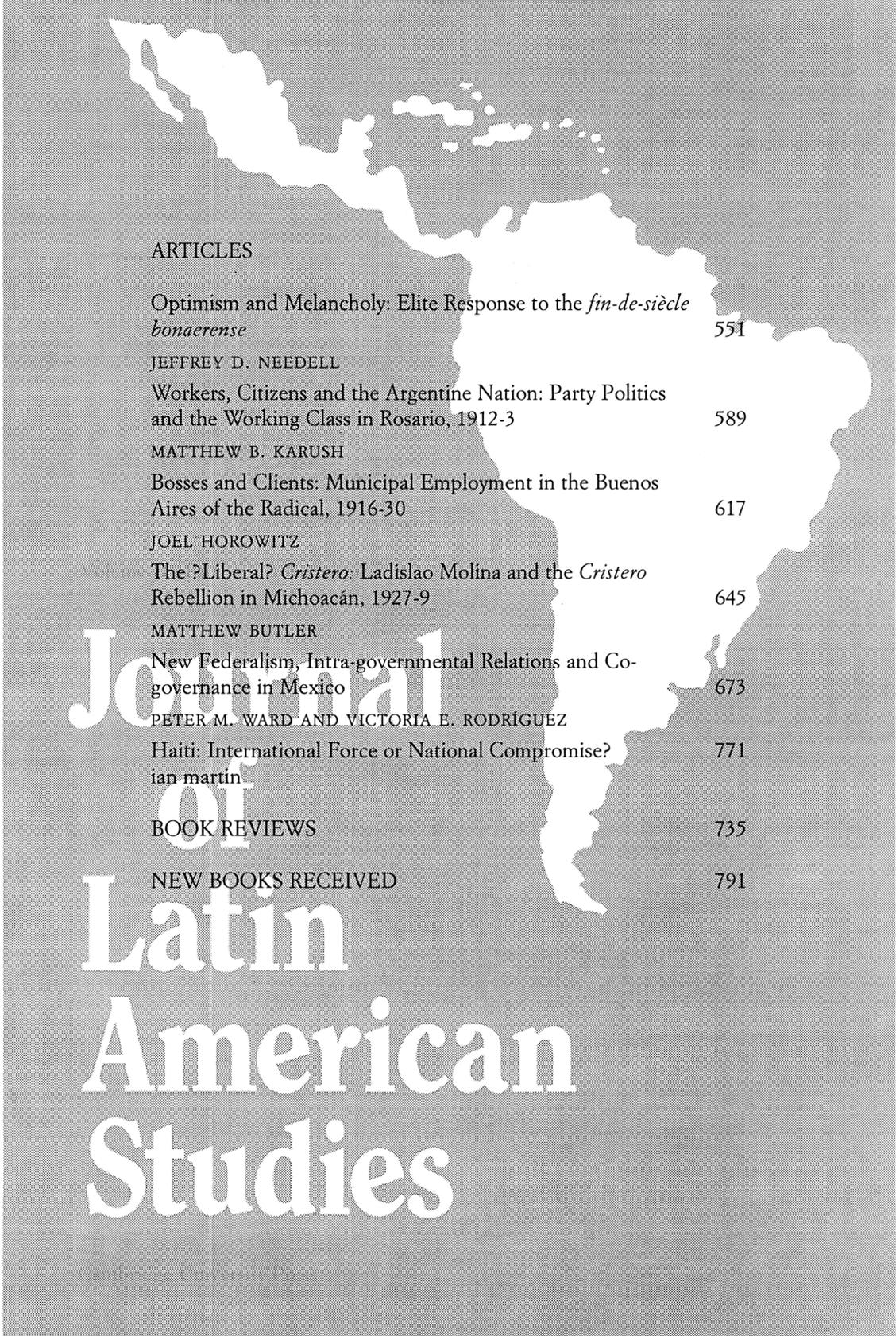
**Palabras clave:** sociedad colombiana, exclusión, conflicto armado, gobernabilidad democrática, crisis política.

## ABSTRACT

The author tries to explain the persistence in the Colombian case of a quasi-permanent context of governance deficit, which is explained by the adaptation of modern elements in the functioning of traditional practices as the caudillism, "gamonalismo", personalism, clientelism. Therefore, he identifies the different structural problems of Colombian society in the middle of the nineties such as the structure of exclusion, an internal armed conflict, a tendency to modernize without democratization, the impunity and the crisis of justice, the drug business, etc. Finally, Vargas sets the necessity to enlarge the negotiation to civil society in order to deep the reforms to establish governance.

**Key words:** Colombian society, exclusion, armed conflict, democratic governance, political crisis.





Journal  
of  
Latin  
American  
Studies

ARTICLES

Optimism and Melancholy: Elite Response to the *fin-de-siècle bonaerense* 551

JEFFREY D. NEEDELL

Workers, Citizens and the Argentine Nation: Party Politics and the Working Class in Rosario, 1912-3 589

MATTHEW B. KARUSH

Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the Radical, 1916-30 617

JOEL HOROWITZ

Volume 39 The 'Liberal' *Cristero*: Ladislao Molina and the *Cristero* Rebellion in Michoacán, 1927-9 645

MATTHEW BUTLER

New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico 673

PETER M. WARD AND VICTORIA E. RODRÍGUEZ

Haiti: International Force or National Compromise? 771

BOOK REVIEWS 735

NEW BOOKS RECEIVED 791