AL FILO DEL CAOS

Crisis política en la Colombia de los años 80

FRANCISCO LEAL BUITRAGO
LEON ZAMOSC

(Editores)

TERCER MUNDO EDITORES

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

En diciembre de 1989 se realizó el seminario "La crisis política colombiana: estrategias de recomposición, violencia y movilización popular", en la Universidad de California en San Diego. Fue organizado por el Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Cilas, de esta universidad y por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Este libro recopila las ponencias de especialistas colombianos y norteamericanos en los temas tratados. León Zamosc y Francisco Leal, los editores, coordinaron la realización del evento y la preparación de la publicación.

La década de los años 80 sin duda será recordada como uno de los períodos más conflictivos de nuestra historia reciente. La diversidad de actores —sociales e institucionales— que intervinieron en el drama, la violencia que caracterizó la mayor parte de los procesos y el debilitamiento relativo del Estado, entre otros factores, llevaron al país al borde de la anarquía.

En este libro se analiza, por primera vez y de manera sistemática, el complejo desenvolvimiento de todas las facetas de la crisis del último decenio, con énfasis en temas como las estrategias de paz, la apertura democrática, los problemas laborales, los paramilitares, el narcotráfico, los movimientos cívicos, la guerrilla y el papel de los partidos tradicionales, el ejército, la Iglesia y los gremios económicos.

ISBN 958-601-299-9

TERCER MUNDO EDITORES

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

AL FILO DEL CAOS

Crisis política en la Colombia de los años 80

Francisco Leal Buitrago ▪ Ana Maria Bejarano ▪ Francisco Thoumi
Gary Hoskin ▪ Armando Borrero ▪ Salomón Kalmanovitz
Fernán González ▪ Rocío Londoño ▪ León Zamosc
Luis Alberto Restrepo ▪ Eduardo Pizarro ▪ Bruce Bagley ▪ Jorge Orlando Melo

FRANCISCO LEAL BUITRAGO
LEON ZAMOSC
(Editores)

IEPRI
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigación - Maestrías - Doctorado

Portada: Felipe Valencia
Primera edición: Noviembre de 1990

ISBN 958-601-299-9

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI

© Tercer Mundo Editores

Preparación litográfica, impresión y encuadernación:
Tercer Mundo Editores

Versión PDF:
Edwin Hernández Hernández
Profesional Universitario IEPRI
Abril de 2009

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

INDICE

INTRODUCCION…….……..……..……..... 6

PRIMERA PARTE
Crisis política y estrategias de recomposición

Capítulo 1. Estructura y coyuntura de la crisis política……..…….. 16

Capítulo 2. Estrategias de paz y apertura democrática:
Un balance de las administraciones Betancur y Barco……..…… 32

Capítulo 3. Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo……..……... 69

SEGUNDA PARTE
Actores institucionales

Capítulo 1. Los partidos tradicionales:
¿Hasta dónde son responsables de la crisis política?……..……. 79

Capítulo 2. Militares, política y sociedad……..……..……. 96

Capítulo 3. Los gremios industriales ante la crisis……..…..……... 107

Capítulo 4. La Iglesia jerárquica: un actor ausente……..……..…….. 128

Capítulo 5. Problemas laborales y reestructuración del sindicalismo…..……..……. 153

TERCERA PARTE
Actores sociales

Capítulo 1. El campesino y las perspectivas para la democracia rural…….……..…….. 174

Capítulo 2. Movimientos cívicos en la década de los ochenta.…… 212

Capítulo 3. La insurgencia armada: raíces y perspectivas……..…….. 228

Capítulo 4. Narcotráfico: Colombia asediada…….……. 247

Capítulo 5. Los paramilitares y su impacto sobre la política…….…… 263

INTRODUCCION

En un viaje de trabajo que hizo León Zamosc, profesor de la Universidad de California, a Latinoamérica en 1987, a su paso por Bogotá se discutió sobre la situación política colombiana, tema obligado desde hace varios años debido a la confluencia de problemas que han provocado lo que comúnmente los analistas sociales denominan crisis. Esta clase de eventualidades ejercen un efecto contradictorio en los académicos involucrados en la sociedad en crisis, ya que, por una parte, se tiene a disposición un laboratorio excepcional para el trabajo científico, pero, por otra, se experimentan las ansiedades propias de quienes hacen parte del problema. Dadas las características de la crisis, en la discusión se pensó que el país difícilmente podía salir de ella en un corto plazo. Por el contrario, sin que fuese producto del pesimismo, las tendencias que se observaban daban pie para suponer que la situación podía agravarse.

En la discusión surgió la idea de hacer una reunión en la Universidad de California para analizar los problemas relevantes de la crisis, con la participación de académicos colombianos y extranjeros, especialistas en los problemas del país. La propuesta de posibles temas y participantes fue presentada a Paul Drake, director en ese entonces del Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Cilas, de la Universidad de California en San Diego, con el ánimo de que este centro y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional fuesen coorganizadores. La respuesta fue entusiasta y en 1988 se iniciaron los contactos con los posibles participantes en la conferencia internacional sobre "La crisis política colombiana: estrategias de recomposición, violencia y movilización popular". León Zamosc asumió formalmente la coordinación a nombre de Cilas y Francisco Leal a nombre de la contraparte colombiana. Se convino la segunda semana de diciembre de 1989 para realizar la conferencia.

Con los problemas habituales en esta clase de reuniones, finalmente se realizó la conferencia en la fecha y el lugar previstos. En el encuentro de San Diego participaron como ponentes, comentaristas y coordinadores doce académicos colombianos, uno de ellos residente en los Estados Unidos, y nueve profesores extranjeros expertos colombianistas. El anfitrión del evento fue Peter Smith, director de Cilas. A él se debe buena parte del éxito obtenido.

Para la publicación de este libro, las ponencias revisadas y actualizadas se organizaron en tres partes. La primera se denomina "Crisis política y estrategias de recomposición". Incluye tres artículos, dos de los cuales son interpretaciones de la crisis, una desde el punto de vista de la política global y otra desde la óptica de la política económica. El tercer artículo contiene un recuento de las estrategias de paz y la apertura democrática durante los dos últimos gobiernos. La segunda parte se titula "Actores institucionales" y consta de cinco artículos que hacen un análisis de otras tantas instituciones nacionales que han sido partícipes del proceso que gestó y desarrolló la actual crisis política: los partidos políticos tradicionales, los militares, los gremios industriales, la Iglesia católica y los sindicatos. La tercera y última parte, "Actores sociales", muestra, por medio de cinco ensayos, la inserción del mismo número de fuerzas sociales en el desenvolvimiento de la crisis. Estas fuerzas son los campesinos, los movimientos cívicos, las guerrillas, el narcotráfico y los paramilitares. Cada uno de los artículos de la publicación indica la visión que del respectivo problema tiene su autor, la cual no necesariamente coincide con las demás en los aspectos que les son comunes.

CRISIS POLITICA Y ESTRATEGIAS DE RECOMPOSICION

El trabajo inicial de esta parte, “Estructura y coyuntura de la crisis política”, fue escrito por Francisco Leal Buitrago. Constituye un intento de articulación entre la crisis política nacional y los problemas del país durante el gobierno del presidente Barco. Según el autor, la crisis se manifiesta en la falta de credibilidad, de confianza, de legitimidad en el régimen político vigente. Los orígenes de la crisis guardan relación con la persistente debilidad política del Estado, la cual permitió la reestructuración del sistema político bajo el control monopólico del bipartidismo surgido desde el siglo XIX. La modalidad contemporánea de este control comenzó en 1958 con el nuevo régimen del Frente Nacional y se cimentó con la generalización de las prácticas políticas clientelistas. El efecto de la exclusividad bipartidista en el control del sistema fue la formación de expresiones de poder enfrentadas al Estado, como por ejemplo las guerrillas, que se diversificaron y crearon en la sociedad civil sustitutos arbitrarios a las funciones estatales, como es el caso de la administración de justicia. Entre los factores importantes de la crisis, el narcotráfico fue el de más reciente aparición. Con él se complicó la crisis. El artículo culmina mostrando cómo el común denominador de los problemas macrosociales con que se tuvo que enfrentar el gobierno del presidente Barco fue el desbordamiento de los diferentes tipos de violencia, como forma establecida de manifestación de los conflictos sociales en Colombia.

El segundo de los artículos de la primera parte, “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, fue escrito por Ana María Bejarano. Contiene un análisis comparativo de los dos modelos políticos ensayados a lo largo de la década pasada para poner fin a la confrontación armada con las guerrillas y superar la crisis del régimen político. La autora concibe la solución negociada del conflicto en términos de una estrecha combinación de dos elementos inseparables: la negociación directa entre el gobierno y el movimiento armado, y la reforma del régimen político vigente. El trabajo busca, ante todo, resaltar la importancia de la solución negociada en tanto salida viable y necesaria ante la prolongación indefinida del conflicto. La importancia otorgada a este tipo de solución no significa, sin embargo, que se desconozcan sus limitaciones. Estas se derivan, principalmente, de la fragmentación interna de los actores comprometidos en la negociación (Estado y guerrilla), así como de su escaso nivel de representatividad. Aun así, con todas sus limitaciones, un proceso de negociación llevado a cabo con relativo éxito (como el recientemente observado en Colombia entre el gobierno y el M-19) tiene la capacidad de introducir cambios importantes y significativos en el panorama político nacional.

El último de los ensayos de esta parte lo presentó Francisco Thoumi y se titula “Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo”. El autor afirma que el carácter político de la crisis colombiana se deduce del éxito relativo de las políticas macroeconómicas, en comparación con el resto de América Latina. Señala que la crisis no es de corto plazo ni puede ser resuelta con ajustes macroeconómicos. Buena parte de sus causas se deben al crecimiento de la narcoindustria, que ha cumplido un papel de catalizador en el conflicto. Las raíces del problema se sitúan en las características del sistema económico-político, las cuales han deteriorado variables que han sido excluidas de los análisis económicos ortodoxos. Las reformas económicas sólo pueden ser un complemento de reformas políticas que busquen aumentar la participación y cohesión

sociales. Añade que la concentración del poder político tiene su corolario en el ámbito económico, pues las políticas económicas no han promovido cohesión social sino fragmentación. La sociedad requiere reformas para establecer un capitalismo democrático, como por ejemplo la determinación anónima de los precios, el equilibrio de oportunidades en el gasto público, la competitividad del mercado de capitales y la disminución de rentas por parte del gobierno. Pero, concluye, el narcotráfico constituye el principal obstáculo para ese logro, ya que alimenta la economía subterránea y debilita al Estado.

ACTORES INSTITUCIONALES

Los cinco actores institucionales consignados en esta parte se inician con el trabajo de Gary Hoskin "Los partidos tradicionales: ¿hasta dónde son responsables de la crisis política?". El ensayo analiza la responsabilidad de los partidos tradicionales en la coyuntura actual del país, teniendo en cuenta que no son los únicos actores involucrados en el problema. En éste han influido otros grupos de las élites, las políticas gubernamentales, las presiones sociales para el cambio y diversidad de factores tales como el desempeño económico y las intervenciones externas. El autor aboca el problema examinando algunas características de los partidos, como la defensa de la estructura de poder, la organización de cuadros, el personalismo, el faccionalismo, el clientelismo, la descentralización, el cerrado liderazgo, el debilitamiento de la identificación partidista y la hegemonía electoral. Sobre esta base, examina las reformas políticas tendientes a restaurar la estabilidad del sistema. Plantea que es inexacto definir la crisis como producto de la ausencia de reformas por parte de la dirigencia política, así aquéllas hayan sido tardías o mal concebidas. La crisis se relaciona, más bien, con las dificultades inherentes al tránsito de una democracia liberal, de participación limitada y distribución inequitativa del ingreso, hacia una más abierta, participativa y justa. Concluye que lo traumático será, entonces, adecuar el comportamiento de los partidos tradicionales a los profundos cambios ocurridos en la sociedad durante la generación pasada.

El segundo artículo fue presentado por Armando Borrero. En "Militares, política y sociedad", el analista señala que aunque Colombia ha sufrido un largo conflicto interno, sus Fuerzas Armadas son pequeñas y menos onerosas con relación a los promedios que se observan en América Latina. Añade que en Colombia el pensamiento militar se basa en dos presupuestos: uno, no intervención en la política partidista y dos, énfasis en el comunismo internacional como explicación central del conflicto interno. El autor afirma que en el país el poder es fragmentado y el sistema político está dividido en áreas relativamente autónomas. Por eso, las Fuerzas Armadas controlan su propia esfera de poder. Están relativamente aisladas del sistema político en su conjunto y no interfieren directamente, como ocurre en otros países latinoamericanos. Por último, el trabajo afirma que en el país no existe una doctrina coherente de defensa nacional, ni los mecanismos para desarrollarla; pero las Fuerzas Armadas son relativamente autónomas para fijar sus propios objetivos.

El tercer texto, escrito por Salomón Kalmanovitz, se llama "Los gremios industriales ante la crisis". En él se dice que la prolongada guerra entre las guerrillas y el gobierno cambió de rumbo en 1981, cuando la disposición de negociación desembocó en un proceso de paz. Sobre esta base se analiza el papel desempeñado por los gremios industriales en ese proceso, en términos de su posición frente al pluralismo político, la economía y la reforma tributaria, así como sus relaciones con las Fuerzas Armadas. El escrito se centra

en la posición de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, Y su casi perpetuo presidente Fabio Echeverri Correa. Otros grupos industriales de menor influencia y funciones más especializadas (Acopi, Asoplásticos, etc.) aparecen en la escena cuando juntan sus esfuerzos con la ANDI a través de declaraciones. Lo mismo puede observarse en las relaciones entre la ANDI y los grupos de interés rural. Kalmanovitz afirma que la influencia de la ANDI ha sido utilizada contra los cambios en la estructura económica durante los últimos quince años, con una lenta industrialización, el fortalecimiento de la intermediación financiera y el desarrollo de una gran acumulación de capital basada en el tráfico de cocaína. La menor influencia industrial tiende a explicar por qué la ANDI ha llegado a ser más vocal y radical al expresar los intereses del gremio.

El cuarto trabajo, “La Iglesia jerárquica: un actor ausente”, fue escrito por Fernán González G. Parte de la constatación del bajo perfil de la Iglesia católica colombiana en la actual coyuntura, que contrasta con el papel significativo que tradicionalmente desempeñó en la vida política del país durante el siglo XIX y buena parte del XX. Para algunos, la explicación debe buscarse en la declinación de la presencia de la Iglesia en la sociedad por su identificación con el régimen bipartidista y por su incapacidad de afrontar creativamente los retos que surgen de los cambios del país. Para otros, se trata de un intento de acomodamiento de la institución frente a un mundo más secular y pluralista. El autor sostiene que ambas cosas han sucedido, porque la Iglesia dista de comportarse como un cuerpo homogéneo y monolítico. Tiende a acercarse a la primera posición, contrastando el modelo de centralización creciente de la Iglesia institucional con los profundos cambios ocurridos dentro de la propia Iglesia y en el seno de la sociedad colombiana. Estos cambios pueden resumirse en un acelerado proceso de secularización que hace obsoletas ciertas formas institucionales como el Concordato vigente. A partir de las posiciones de la Iglesia frente al intento estatal de reformar este tratado, se analizan luego sus pronunciamientos oficiales frente a los problemas de la violencia, el narcotráfico, el aborto, el control natal, la guerrilla y otros cuantos.

El último de los actores institucionales presentados son los sindicatos. “Problemas laborales y reestructuración del sindicalismo” fue elaborado por Rocío Londoño Botero. La nota característica del sindicalismo colombiano hoy día es su transición de una estructura organizativa y un tipo de inserción económica y política, originados en el Frente Nacional, hacia un esquema nuevo definido formalmente en sus lineamientos, pero cuya realización práctica se halla interferida por problemas de índole tal que no es previsible su consolidación a corto plazo. El propósito del ensayo es examinar aquellos procesos que están incidiendo más directamente en la dinámica sindical y sugerir unas hipótesis sobre la redefinición del papel y el alcance de los sindicatos en la sociedad colombiana actual. Dentro de esta perspectiva, se abordan tres cuestiones centrales: las relaciones entre el comportamiento de la economía de 1986 a 1989, los problemas laborales y las respuestas sindicales; la reestructuración política del sindicalismo a partir de la constitución de dos nuevas confederaciones, la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, en 1986, y la Central de Trabajadores Democráticos Colombianos, CTDC, en 1988; y los rasgos más significativos y la magnitud de la protesta laboral en los dos últimos años de la década de los años ochenta.

ACTORES SOCIALES

La tercera parte aglutina cinco actores sociales que han formado parte del desarrollo de la crisis. El primero de ellos, la clase campesina, lo presenta León Zamosc a través de su trabajo “El campesinado y las perspectivas para la democracia rural”. El análisis parte de un diagnóstico general de la crisis política colombiana y de la observación de sus manifestaciones principales en el curso de la década de los años ochenta: el auge de las luchas populares, la persistencia de insurgencias guerrilleras y el dramático ascenso del narcotráfico. Concentrándose en el impacto de estos procesos en el campo, Zamosc estudia sus implicaciones desde el ángulo de las perspectivas para la democratización. Su conclusión es que las movilizaciones agrarias de la década pueden interpretarse como una crítica frontal al régimen clientelista y como una expresión de la profunda aspiración campesina de participación ciudadana. Pero el análisis también muestra que el potencial democrático de esas luchas ha sido coartado por tres factores principales: la ausencia de aliados políticos que sean capaces de incorporar al campesinado dentro de un amplio proyecto democrático, el atrincheramiento de la mafia del narcotráfico como un factor de poder en el campo y la victimización de la población rural como parte de la escalada generalizada de la violencia.

Luis Alberto Restrepo ubica el segundo de los actores sociales en “Movimientos cívicos en la década de los ochenta”. El trabajo se inicia con una discusión sobre la importancia del fenómeno, que se convierte en una forma de protesta cada vez más frecuente. Luego hace un recuento de las explicaciones más conocidas sobre estos movimientos, las cuales se refieren a razones de orden económico, como la carencia de servicios públicos, y a factores de índole política, como los cambios en las estructuras del Estado. Durante la última década se produce la proliferación de organizaciones de base independientes, particularmente con el fortalecimiento del movimiento cívico. Hay gran independencia inicial frente a los partidos políticos y las guerrillas, en contraposición con lo ocurrido anteriormente. Ello constituye la fuente real de su nueva unidad y fortaleza. Sin embargo, señala el autor, desde mediados de la década, este ascenso es interferido por la penetración de algunas organizaciones sumidas en crisis ideológica y política, como los movimientos guerrilleros, que buscan así su lugar de reproducción cuantitativa. Esa interferencia parece conducir a la desarticulación y parálisis de las organizaciones de base y de los movimientos sociales. Estos se han visto afectados, además, por el deterioro ético del país, al que ha contribuido el tráfico de drogas. Igualmente, la represión y la guerra sucia han influido en el efecto desmovilizador.

En “La insurgencia armada: raíces y perspectivas”, Eduardo Pizarro Leongómez señala que el papel del movimiento insurgente es clave para entender los escenarios posibles del futuro. Si han de predominar escenarios de ruptura (arbitraje militar o guerra civil), o escenarios de continuidad con ajustes (modernización democrática autoritaria), ello dependerá en buena medida del éxito fracaso de la política de paz. El escrito busca, en primer término, dentro de una perspectiva de orden histórico, desentrañar los rasgos más protuberantes de los distintos grupos guerrilleros (orígenes, composición social, bases ideológicas, formas de acción), con el objeto de prever cuál será su comportamiento frente a la paz y la guerra en los próximos años. En segundo término, intenta mostrar las razones históricas y estructurales que llevaron al desarrollo de una “insurgencia permanente”, crónica, pero sin perspectivas de convertirse en un factor de poder. Ante esta situación, Pizarro estudia las transformaciones que se han producido en sectores insurgentes, en el plano ideológico y político, tendientes, en algunos casos,

a su desmovilización y reincorporación a la vida civil y, en otros, a su endurecimiento y radicalismo extremos. Para ello, igualmente hace una referencia a los factores externos (en especial a la "perestroika") y a su incidencia potencial en el país.

El cuarto de los actores sociales es el narcotráfico. Lo presenta Bruce Michael Bagley con el trabajo "Narcotráfico: Colombia sitiada", que es una visión amplia del asunto en términos coyunturales. El problema se aprecia a través de lo que denomina "la guerra de Barco" y sus relaciones con la política oficial de los Estados Unidos. El autor afirma que el gobierno Barco se decidió firmemente a combatir el narcotráfico, debido a la dimensión que éste alcanzó. No obstante, los desafíos que enfrenta son inmensos, especialmente los relacionados con la infiltración del narcotráfico en las instituciones y el colapso del sistema judicial. Por su parte, la lógica del narcotráfico se dirige a desequilibrar la actividad económica y social y a desmoralizar el gobierno mostrando que la guerra no se puede ganar sin inmensos costos para las instituciones democráticas. El narcotráfico no busca derrocar el Estado, pero si encontrar acomodo, consolidar su posición económica y ganar aceptación social. Dentro de este contexto, afirma Bagley, el gobierno Barco ha urgido a los Estados Unidos reducir la demanda doméstica de drogas y apoyar internacionalmente la lucha. La respuesta estadounidense se ha orientado a presionar las medidas represivas. La administración Bush impulsó una ayuda de emergencia en esa dirección. El trabajo concluye anotando que es necesario que el gobierno estadounidense pase del simbolismo a la cooperación seria con los países andinos. La asistencia multilateral es indispensable para la solución del problema.

"Los paramilitares y su impacto sobre la política" es el título del trabajo de Jorge Orlando Melo. El autor señala que la década de los años ochenta experimentó el desarrollo de grupos paramilitares como complemento o sustituto de instituciones estatales, principalmente de aquellas a cargo del orden público y la justicia, que habían sido incapaces de controlar los problemas de una sociedad en profunda confusión. Los diferentes tipos de grupos paramilitares y el apoyo que recibieron de distintas fuentes (Ejército, jefes de la droga, terratenientes) sirven de base para establecer una primera clasificación. Una visión histórica entre 1978 y 1989 permite apreciar los variados patrones de actividad paramilitar y mostrar cómo los cambios en la política gubernamental han influido en su estructura y orientación. Además, esa visión es útil para ver la manera como se ha incrementado el control de tales grupos por parte del narcotráfico y cómo las formas específicas de desarrollo económico y social han creado condiciones favorables para el ejercicio de la justicia privada y el uso de escuadrones de la muerte.

Finalmente, el trabajo analiza las justificaciones ideológicas de las acciones paramilitares, los esfuerzos del gobierno para reducir su fortaleza y los posibles resultados de las actuales confrontaciones.

LA COYUNTURA DE 1990: ¿HACIA LA SOLUCION DE LA CRISIS?

Como se advirtió, los ensayos publicados en este volumen reflejan la diversidad de los enfoques de sus autores. Con todo, se destacan ciertas convergencias importantes. Una de ellas tiene que ver con la naturaleza misma de la crisis, que en varios estudios es analizada como una crisis de legitimidad del régimen político. En lo que más se hace énfasis es en el contraste entre la dinámica de los cambios sociales y el anquilosamiento del sistema de poder excluyente y clientelista; un contraste que definió paulatinamente a

Colombia como un caso particular de insuficiencia de desarrollo político, alienación de amplios sectores de la población e incapacidad para resolver de manera ordenada los conflictos planteados por la modernización. Sobre la base de este diagnóstico de una sociedad que se transforma frente a un aparato institucional que se estanca y debilita, otro rasgo común es que los trabajos coinciden en considerar la violencia como la manifestación más dramática de la debilidad del Estado. En la década de los años ochenta la credibilidad de las instituciones tocó fondo y hubo un vuelco masivo hacia la acción directa. A nivel popular, la movilización pacífica adquirió vigencia como modo de arrancar reivindicaciones. Pero entre los grupos políticos de oposición y los sectores más reaccionarios lo que ganó primacía fue el recurso de la violencia como método para abrirse paso hacia la participación política o como expediente para defender privilegios y reprimir la lucha popular. En el análisis de ese contexto en el cual el Estado perdió el monopolio sobre los medios de coerción se encuentra otra coincidencia. En efecto, los trabajos muestran de diferentes maneras que los protagonistas armados se fueron "tomando" la escena política a medida que los actores tradicionales se desvanecían en el trasfondo y a medida que las movilizaciones populares sentían el impacto de la violencia guerrillera, militar y paramilitar. En este sentido, y por último, otra convergencia significativa es que virtualmente todos los ensayos ven al narcotráfico como un factor agravante que, además de ahondar la crisis de las instituciones, incide de manera directa en el entrelazamiento de los conflictos y en la agudización de la violencia generalizada.

Los físicos utilizan la noción de entropía para referirse al grado de desorden de cualquier sistema. Al tomar prestada la idea, se podría decir que en la década de los años ochenta Colombia experimentó un incremento acelerado de la entropía política y que, a partir de esa dinámica, se fueron perfilando tres escenarios posibles hacia el futuro. Uno de ellos era el del deslizamiento hacia niveles aún mayores de desorden, una alternativa probable si los actores armados continuaban ganando protagonismo político y, al mismo tiempo, mantenían un equilibrio relativo de fuerzas dentro de una ecuación dispersa de enfrentamientos múltiples. El segundo escenario incluía la perspectiva de que los conflictos se articularan de manera acumulativa, con la posibilidad de que los actores se fueran alineando en bandos opuestos y eventualmente se lanzaran a dirimir la reorganización política de la sociedad a través de una especie de guerra civil. Finalmente, el tercer escenario posible era uno en el cual las dos primeras alternativas pudieran evitarse a través de redefiniciones estratégicas, búsqueda de salidas negociadas y decisiones políticas que permitieran avanzar hacia la reconstrucción de las bases de legitimidad del Estado y hacia la desactivación del potencial para la anarquía o la polarización. Comisionados con el propósito de analizar la crisis, y elaborados durante un período en el cual los narcotraficantes asumían el protagonismo en la gestación de un bloque reaccionario, los trabajos que aquí se presentan aportan muchos elementos para comprender la manera en la cual, hacia finales de la década, el segundo escenario iba desplazando al primero como la alternativa más probable de la evolución permitieran avanzar política.

Afortunadamente para los colombianos, la coyuntura de la segunda mitad de 1990 ofrece muchos indicios en el sentido de que la perspectiva de la polarización también puede comenzar a descartarse y de que lo que va ganando momento es una dinámica de reordenamiento por la vía del escenario más constructivo. Para explicar este cambio hay que tomar en cuenta tres elementos que, como puede verse en varios de los ensayos, estaban presentes desde antes: primero, el reconocimiento del imperativo de negociar la paz y reformar las instituciones por parte de algunos grupos de la clase política; segundo,

la disposición de los sectores populares a expresar sus anhelos de justicia social y democracia sin dejarse arrastrar por la violencia; y tercero, la tendencia hacia la desmilitarización de la política entre algunos de los grupos insurgentes. En términos más inmediatos, sin embargo, no cabe duda de que el factor que catalizó la nueva dinámica fue la ofensiva del Estado contra la mafia. Aquí hay que señalar que, aunque no llegan a analizar los detalles de la confrontación, los artículos proveen muchos elementos de juicio que permiten resaltar su trascendencia. Lo esencial es que, más allá de su importancia simbólica en una situación en la cual el poderío mafioso se había convertido en el síntoma más conspicuo de la debilidad del Estado, la decisión de hacerle la guerra al narcotráfico tuvo dos efectos políticos decisivos. Por un lado, el proceso forzó definiciones que, al frenar aparentemente a tiempo la descomposición de las Fuerzas Armadas, le cerraron el espacio a la cristalización del proyecto político reaccionario. Por otro lado, la arremetida tuvo la virtud de aclarar un tanto la escena política de manera favorable para el proceso de apertura y pacificación negociada, ya que el complejo narco-paramilitar que ahora se definía como principal enemigo tendía a aparecer como un enemigo común tanto del establecimiento político como de los grupos guerrilleros.

El proceso de apertura y pacificación negociada fue una ventana que encontró abierta el gobierno del presidente César Gaviria. La viabilidad de la integración guerrillera al sistema quedó cristalizada con una doble reacción por el asesinato del jefe del M-19, Carlos Pizarro: reafirmación de la voluntad de paz de la antigua guerrilla y apoyo significativo de la ciudadanía a la candidatura presidencial de su sucesor, Antonio Navarro. Asimismo, lo que de hecho fue un plebiscito, con el máximo apoyo ciudadano permitido por las adversas circunstancias de participación, le brindó legitimidad suficiente al nuevo presidente para plantear las reformas políticas y sociales que el establecimiento con subterfugios había rehusado hacer. El gobierno no puede darse el lujo de dilapidar un capital político sin precedentes en la historia nacional, puesto que es el producto de múltiples factores que se conjugaron en al menos ocho años de vida política, para producir una coyuntura en la cual todas las fuerzas en conflicto obran con la plena conciencia de sus intereses, dentro de una situación de respaldo ciudadano a la apertura política y a la pacificación democrática.

Al igual que el capitalismo, el tipo de desarrollo político depende del contexto histórico en que se desenvuelve, sin que haya modelos prefijados. Aunque frágiles todavía, la capacidad de opinión, la esperanza de someter el juego político a una nueva institucionalidad estatal, la valoración del beneficio de la paz, el ensanche del voto de opinión y lo que todo ello significa como formación de ciudadanía son indicadores que reflejan una forma de desarrollo político propia de una sociedad conflictiva pero pujante. Son indicios de una nueva cultura política que hay que alimentar a toda costa. Una cultura ciudadana propia surgida del debate, de la discusión de temas claves que penetraron el alma nacional: la paz, el cambio de las instituciones políticas y el narcotráfico. Temas obligados por las circunstancias provocadas por múltiples y simultáneas “guerras” producto del contraste entre los continuos cambios de la sociedad que no han permitido la estabilización de las estructuras, y la permanencia de rígidas instituciones estatales y privilegios económicos y políticos de minorías.

Este proceso se resume en una coyuntura con un punto de partida cuyo desarrollo determinará el futuro próximo. La manera como evolucione la Constituyente fijará los derroteros del proceso político subsiguiente, así como en la coyuntura de 1977 se fijaron las trágicas perspectivas de lo que ocurrió hasta el presente. El gobierno de ese tiempo

no tuvo la suficiente voluntad ni habilidad para redefinir a fondo la herencia de limitada participación del Frente Nacional. Es una enseñanza que el gobierno actual no puede olvidar. Naturalmente que la Constituyente es tan sólo la línea de partida, pero del desenvolvimiento de su proceso depende la solución de la crisis política. La sociedad civil aún es débil. El tipo de desarrollo político alcanzado no le da la fortaleza suficiente para definir la coyuntura favorablemente en términos democráticos. Aun con su debilidad, el papel del Estado en este campo es crucial. Pero es necesario recordar que el Estado está administrado por un gobierno concreto que tiene en las actuales circunstancias la más alta responsabilidad histórica en muchas décadas.

FRANCISCO LEAL BUITRAGO
LEON ZAMOSC

PRIMERA PARTE

Crisis política y estrategias de recomposición

Capítulo 1

ESTRUCTURA Y COYUNTURA DE LA CRISIS POLÍTICA

Francisco Leal Buitrago
Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

En la década de los años ochenta hubo dos fechas que marcaron sendos cambios cualitativos en el desarrollo de la crisis política a que está abocado el país desde finales del decenio pasado: el 30 de abril de 1984, cuando asesinaron al ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, y el 18 de agosto de 1989, cuando mataron al más firme candidato a la Presidencia de la República, senador Luis Carlos Galán. En ambas fechas aparece el narcotráfico como causante de esos magnicidios. Sin embargo, este flagelo, como repetidamente lo han calificado los gobiernos, no generó la crisis en cuestión, pero, sin duda, ha sido su más efectivo catalizador.

Luego de condescender por varios años con el fenómeno del narcotráfico, el gobierno y las clases dominantes se encontraron en ese abril de 1984 con el inicio de una serie de asesinatos políticos que incluyeron al ministro, un procurador general, varios magistrados, numerosos jueces, altos funcionarios, personajes y un sinnúmero de gentes provenientes de variados sectores de la sociedad. El gobierno reaccionaba frente a cada uno de estos hechos con investigaciones, represión o medidas especiales, pero, con el tiempo, perdía el impulso provocado por la conmoción. De esta manera, por varios años se produjeron altibajos, sin consistencia, acompañados por cierta insensibilidad social que corría pareja con el escalamiento del problema. Esta clase de desborde de los conflictos pronto se convirtió en complemento de la antigua violencia política ligada a la persistencia guerrillera. Pero en la nueva violencia no podía saberse el grado de participación del narcotráfico. Lo que sí se sabía era que en ella intervenían diversas fuerzas, desde las estatales encargadas de guardar el orden, hasta los sectores dominantes ansiosos de defender tradicionales privilegios.

En agosto de 1989, el país recibió la más grande publicidad de todos los tiempos en los medios de comunicación del mundo entero. Se trataba del mayor magnicidio contemporáneo que afectaba al establecimiento, y de la respuesta que el gobierno le daba al episodio. Se iniciaba lo que se llamó “la guerra del Presidente”. Era una ofensiva gubernamental contra el narcotráfico, seguida de respuestas terroristas de gran envergadura. Como en la etapa anterior, no se sabía a ciencia cierta si, como declaraban apresuradamente los voceros del gobierno, tales respuestas provenían sólo del narcotráfico, o si se combinaban con acciones provocadas por celosos guardianes del statu quo y del poder económico y político. Pero, de todas maneras, el problema era el resultado de conflictos acumulados en una sociedad que en el último medio siglo ha experimentado las más fuertes y rápidas transformaciones en sus formas de organización; en un país con una sociedad civil multipolarizada y débil, y con un Estado fragmentado incapaz de poner en práctica la potencialidad política de sus instituciones.

Con el ánimo de contribuir a la explicación de la crisis mencionada, este ensayo aboca el problema por medio de dos análisis complementarios: uno estructural y otro coyuntural. El primero es necesario, en la medida en que la crisis política representa la condensación de variados problemas que se han desarrollado y anclado a lo largo del tiempo. El segundo

es importante, en razón de que los acontecimientos cotidianos crean permanentemente condiciones para modificar el contexto social. Que se aprovechen estas condiciones a favor o en contra del curso de la crisis, es un problema que depende de la correlación de fuerzas políticas y del trabajo que cada una de ellas haga para imponer sus intereses. Dentro de esta orientación metodológica se desenvuelve el ensayo. Su primera parte toma el contexto de estructura, con el fin de dar una visión de las relaciones básicas que se han establecido entre el Estado, su régimen y el sistema político para darle contenido a la crisis. La segunda parte trata el asunto desde el ángulo coyuntural, a partir de las políticas del gobierno Barco, que se relaciona directamente con el curso de la crisis. Finalmente, dentro del mismo ángulo, se hace un análisis de las principales tendencias que presenta el problema en el último año de ese gobierno.

EL ESTADO Y EL SISTEMA POLITICO

Los partidos liberal y conservador fueron desde mediados del siglo XIX y hasta bien entrado el presente siglo prácticamente la única organización social que identificaba a una sociedad civil en proceso de configuración. Al mismo tiempo, fue el sector solitario de la sociedad política que le brindó contenido a los patrones reguladores de un endeble Estado en formación. Junto con la Iglesia, el bipartidismo definió siempre la capacidad política del Estado en una sociedad agraria atrasada y fragmentada regionalmente. Su papel de referente principal, tanto del Estado como de la sociedad civil, se prolongó hasta el inicio de la segunda mitad del siglo XX, cuando ya el país había avanzado en su modernización y se regía por los patrones de una organización de corte capitalista dependiente[1].

El más importante cambio político de este siglo fue la implantación del régimen del Frente Nacional en 1958. Este régimen compartido entre las dos colectividades tradicionales fue una respuesta a las necesidades políticas de una sociedad civil con mayor organicidad. Se había diversificado a través de organizaciones nacionales adicionales al bipartidismo, como un débil sindicalismo y unos gremios de la producción y la comercialización económicas, entre los que sobresalía el de los cafeteros[2]. Sin embargo, el bipartidismo continuaba como la expresión política y social que permeaba y buscaba moldear a todas las demás.

Más tarde, en la década de los años sesenta, a pesar de que los partidos se debilitaron significativamente en la sociedad civil como consecuencia del ejercicio de un régimen que terminó con el sectarismo político, fuente de la fortaleza bipartidista, no perdieron su inserción dentro del Estado. No obstante, esta inserción perdió el sentido de globalidad, es decir, la función de canalizadores ante el Estado de las expresiones políticas nacidas en la sociedad civil. La disminución de la cobertura social del bipartidismo y la limitación de sus objetivos ante el Estado, condujeron a que muchas de esas expresiones políticas buscaran su propia proyección hacia las instituciones estatales. Las organizaciones

[1] Para una discusión sobre este proceso, véase Francisco Leal Buitrago, "Formación nacional y proyectos políticos de la clase dominante en el siglo XIX", en *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, segunda edición aumentada, 1989.

[2] Sobre el papel de los gremios en la política, véase Álvaro Echeverry U., *Elites y proceso político en Colombia 1959-1978*, Bogotá, FUAC, 1986.

dominantes, como los gremios económicos, tendieron a ser los más asiduos constructores de una acción política directa. Ello le dio un toque corporativo a la articulación entre la sociedad civil y el Estado, disimulada por el monopolio del bipartidismo en la administración estatal[3].

Pero el problema principal del bipartidismo no radica en la disminución de su cobertura social, sino en los efectos que tuvo para el Estado la configuración del sistema político que surgió con el régimen del Frente Nacional. Todo sistema político define, en forma subordinada a las directrices normativas del régimen, la manera como se articula el Estado con la sociedad civil. En Colombia, el sistema clientelista que se desarrolló moldeó esa articulación de manera que el Estado, no obstante su considerable crecimiento institucional a partir del Frente Nacional, no alcanzó la fortaleza que exigía la nueva organización social. En otros términos, la capacidad de acción política del Estado no adquirió la potencialidad estructural para proyectarse hacia el tipo de sociedad que iba moldeando el desarrollo del capitalismo. Por eso, tampoco pudo hacer sentir su presencia en muchos sectores y grupos sociales, viejos y nuevos, emergentes y de transición, que prácticamente no han tenido la ocasión de palpar la acción estatal, a no ser de manera fortuita, impositiva o represiva.

El sistema que se consolidaba no se ocupó de abrir las posibilidades de organización en la sociedad civil, como respuesta a la amplia gama de expectativas políticas engendradas una vez que culminaron las dictaduras civiles, entre 1949 y 1953, y militares, entre 1953 y 1958, y avanzó el proceso de transformaciones de la sociedad. Al contrario, circunscribió monopólicamente la mediación política con el Estado al bipartidismo. Por eso, aprovechó la existencia del viejo recurso del clientelismo para multiplicarlo, particularmente a partir del proceso que desembocó en la reforma constitucional de 1968 y del susto del bipartidismo oficial con el sorpresivo triunfo electoral de la Alianza Nacional Popular, Anapo, en 1970[4].

Con la generalización del clientelismo como articulador del nuevo sistema a partir de la década de los años setenta, la mediación se circunscribió principalmente a las demandas sociales que fueran susceptibles de transformarse directamente en votos. Cualquier tipo de intereses provenientes de la sociedad civil que no guardara relación directa con la reproducción del capital electoral se tramitaba de manera incidental. Dentro de esta lógica, la dinámica del sistema pasó a depender, en principio, de la utilización clientelista de los recursos del Estado. Su legitimidad quedó resguardada por la formalidad electoral, como parte del fetichismo jurídico que ha caracterizado al país durante largo tiempo en el contexto latinoamericano[5].

[3] El proceso tuvo un claro comienzo durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970, con una política económica sectorizada. A partir de ahí, la manifestación política directa de los gremios ha sido más notoria. Se incluye dentro del rubro de las llamadas políticas de concertación.

[4] Sobre el particular, véase Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, "El sistema político del clientelismo", en *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

[5] La importancia de la formalidad jurídica colombiana puede apreciarse en el trabajo de Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia-CEREC. 1987.

El uso clientelista de los crecientes recursos estatales ha afectado las posibilidades de ampliar la acción oficial por medio de su utilización más racional. En efecto, una mayor porción del presupuesto tiende a engrosar los gastos estatales de funcionamiento en detrimento de los de inversión, aun teniendo en cuenta el uso clientelista que también se hace de estos últimos. Además, la presión hacia el ensanche presupuestal inflacionario es constante, máxime si se carece de recursos para atender múltiples necesidades sociales. El desfase entre los presupuestos y su ejecución es cada vez mayor, o se tiene que contrarrestar, como ocurrió durante los gobiernos de los presidentes Betancur y Barco, con un crecido endeudamiento externo. Esta solución de corto plazo va a revertir, en última instancia, en el agravamiento del mismo problema fiscal que se trata de enmendar cuando el servicio de la deuda cope una parte significativa del presupuesto[6]. El problema fiscal ha incidido de manera negativa en la capacidad política del Estado, al restarle fuerza a su función de manejo institucional de los conflictos[7].

El sistema político ha tratado de compensar la limitada presencia del Estado fuera del amplio radio de acción de la burocracia bipartidista. Ha prolongado el alcance físico de las instituciones estatales en la sociedad por medio de intermediarios. El sistema político opera no solamente de la mano del Estado, con cargos en la burocracia y en obras de infraestructura, sino que interviene, ante todo, con el auxilio de mediadores en la sociedad civil. Así garantiza que se cumpla mejor el intercambio de beneficios propios de la racionalidad del clientelismo. Esta manera de prolongar la presencia del Estado se orienta, principalmente, hacia las áreas deprimidas de la sociedad, o hacia aquellas donde por razones particulares otras instituciones asumen funciones estatales, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros. En las áreas mayor o menormente deprimidas, la intermediación la cumplen varias organizaciones permanentes y transitorias, la más importante de las cuales es la acción comunal, tutelada normativamente y con exiguos aportes de capital por el Estado[8].

La mayor parte de las organizaciones de las clases subalternas que no hayan estado avaladas por el bipartidismo, tarde o temprano han fracasado en sus intentos de mediación ante el Estado. Disidencias partidistas, intentos de formación de movimientos y nuevos partidos políticos han desaparecido o permanecido en el ostracismo. Formas legales, como los sindicatos, han tenido nada más triunfos coyunturales, aunque las más de las veces sus acciones han sido declaradas ilegales. Multitud de organizaciones transitorias, como los paros cívicos, las marchas campesinas y los movimientos sociales, han sido reprimidas por el Estado a instancias del sistema. La tendencia oficial se orienta claramente a considerar subversivo todo tipo de organización que reivindique intereses populares ante el Estado[9].

---

[6] El incremento de la deuda externa ha sido grande a partir de 1980. José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, *Colombia y la deuda externa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988, Cuadro 1, muestran cómo la deuda externa era de 4.417 millones de dólares en 1978, 6.809 en 1980, 10.271 en 1982, 14.080 en 1985, 15.021 en 1986 y 15.685 en 1987. Este incremento de casi cuatro veces da una idea del carácter económicamente irreversible que ha adquirido.

[7] A partir de 1980 es evidente la forma como el déficit fiscal se convierte en problema recurrente. Para el año 1986 había un déficit de 1.053 millones de pesos. Desde 1980 ha sido difícil obtener un aumento de los recursos del Estado para compensar los presupuestos inflacionarios, lo que entraba cualquier intento de solución al déficit.

[8] Véase Leal y Dávila, "Acción comunal y clientelismo", en *Clientelismo*...

[9] Un análisis de los logros y fracasos de las alternativas políticas fuera del bipartidismo se encuentra en Gustavo Gallón (compilador), *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, Cinep-Cerec, 1989.

En contraposición con la línea anterior, por lo general las organizaciones de los sectores capitalistas de la sociedad civil han logrado romper el cerco del bipartidismo en su mediación ante el Estado cuando éste no le sirve a sus intereses. Como se mencionó, es el sabor corporativista en la política, mimetizado por la presencia del bipartidismo en el Estado en todo lo que implique remoción, reubicación o asignación de sus recursos, que es lo más visible y consistente. El acceso político más o menos directo de las organizaciones de los sectores dominantes, generalmente los gremios de la producción y la comercialización, es facilitado por la racionalidad capitalista con que opera el Estado en el manejo de su política macroeconómica. Sin embargo, todo el peso de esta racionalidad lo ha tenido que asumir un sector aislado del Ejecutivo, a espaldas del Congreso y los partidos políticos, muchas veces en contravía de la burocracia oficial adscrita a la racionalidad del clientelismo. Por esta razón, los problemas económicos, sociales y políticos de envergadura han caído en manos de los "técnicos" con que se escudan los gobiernos en su condición de representantes de una doble racionalidad. Estos técnicos, no burócratas, generalmente son ajenos a experiencias previas en política y tienen que acomodarse a los intereses ya la lógica de la política "profesional". Su papel en el Estado ha sido frecuentemente una vía de ingreso a este profesionalismo por lo alto[10].

Sin duda alguna, el sistema político del clientelismo, con sus lastres y contradicciones con la eficiencia capitalista, ha sido altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad. Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una alta integración de la población dentro del Estado, como medios de amortiguación de conflictos. Adicional a la legitimidad que ostenta en el relativamente amplio radio de acción de la burocracia bipartidista y en los grupos populares que puede satisfacer, el sistema fundamenta también su legitimidad en los sectores privilegiados de la sociedad, que se extienden hasta vastos estratos de las clases medias. La relativa estabilidad económica colombiana, y no solamente la institucional, ha sido factor de primer orden en la cobertura de la legitimidad del sistema, bajo la cobertura del fetichismo de la formalidad legal.

Sin embargo, la formación, consolidación y estabilización del sistema político derivado de las reglas de juego establecidas por el régimen frentenacionalista, dieron a luz y desarrollaron una crisis de índole abiertamente política. La crisis se identifica por haber sacado a relucir los grandes lastres del sistema político. Ello ha traído como consecuencia una brusca disminución de la confianza que la sociedad civil debe tener en la manera como el régimen fija las reglas para procesar las relaciones políticas. Es una crisis de credibilidad y de legitimidad en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado. En ella, las acciones del narcotráfico cumplieron un papel fundamental en su aceleramiento y profundización. Desenmascararon la fragilidad institucional del Estado.

La crisis ha vuelto muy alto el costo económico de la estabilidad del sistema. Los crecientes gastos estatales en orden público no garantizan que las relaciones de poder que se encuentran por fuera del sistema, como por ejemplo las guerrillas y los paramilitares, puedan ser neutralizadas en sus efectos desestabilizadores. Por su parte,

[10] La importancia política de los técnicos se inició durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970. En ese entonces produjo un gran conflicto por la arremetida de los políticos. El apoyo del Presidente a los técnicos buscó privilegiar la racionalidad capitalista sobre la clientelista. Luego de una relativa pausa, la emergencia de los técnicos ha sido decisiva durante los gobiernos de los presidentes Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990).

los ajustes al funcionamiento económico no han fortalecido suficientemente al Estado como para que proporcione al gobierno las herramientas de consenso necesarias para corregir las bruscas desviaciones del capitalismo salvaje. En momentos en que la estabilidad económica comienza a flaquear, salen a flote las profundas deficiencias de un aparato productivo poco competitivo, acostumbrado a generar altos beneficios derivados de los privilegios concedidos por el Estado y de la permisibilidad corruptora del clientelismo en las decisiones oficiales.

La limitación del sistema a las nuevas oportunidades políticas creadas con el advenimiento del capitalismo, o sea, lo que se ha denominado cerramiento del sistema, contribuyó decisivamente a fomentar las manifestaciones de poder que se enfrentaban al Estado. La tendencia a criminalizar a las oposiciones facilitó su radicalización. La tradición de la violencia, que ha permanecido con altibajos en Colombia desde 1946, fue el caldo de cultivo para la exacerbación de las fuerzas que se sentían segregadas. En una sociedad con una velocidad de transformación estructural desde la década de los años cuarenta casi sin comparación en América Latina, estas condiciones revirtieron en una nueva violencia. La debilidad del Estado se manifestó en la militarización de la política bajo la égida de las instituciones armadas del Estado que operaron como ruedas sueltas, dada la despreocupación gubernamental por los problemas sustanciales derivada de las prioridades fijadas por el sistema[11].

En estas circunstancias, el Estado ha demostrado su incapacidad en la política represiva y ha dejado ver su debilidad de una manera difícilmente reversible. Pero también las guerrillas han sido ineficientes, pues han tratado infructuosamente de construir alternativas viables frente al Estado[12]. Los fracasos políticos del Estado y las guerrillas han conducido a la creación de sustitutos en la sociedad civil, a la incapacidad correctiva y represiva del Estado. El carácter delincuencial de la acción punitiva privada, que pretende ejercer justicia y represión, hace que se alteren negativamente la función de justicia del Estado y el monopolio que éste debe ejercer sobre la violencia. La supuesta justicia privada de los grupos paramilitares y de narcotraficantes refuerza la inoperancia de la justicia oficial, dados los mecanismos de defensa y la capacidad económica que tales actividades delictivas exhiben. El origen anticomunista y antiguerrillero de los grupos paramilitares, la vinculación que a ellos ha tenido el narcotráfico y la debilidad estatal que la acción narcoterrorista puso al descubierto los colocó en una posición de complacencia por parte de algunos organismos oficiales encargados de la represión[13].

Pero en el campo que se notó más la debilidad del Estado, ya que engloba a todos los demás, es en el ejercicio de su función de mediación y articulación de las relaciones de poder que se presentan en la sociedad. Con su régimen cuestionado y un sistema clientelista que se ocupa solamente de mantener viva la capacidad de reproducción de un

[11] Véase Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a abril de 1988.

[12] Sobre la historia y el significado de la lucha guerrillera, véase William Ramírez Tobón, "Violencia y democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo a agosto de 1988, y "La liebre mecánica y el galgo corredor", en *Análisis Político*, No. 7, Bogotá, mayo a agosto de 1989; también Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI-Cinep, 1989.

[13] Véase Jorge Orlando Melo, "Los paramilitares: Elementos para un análisis de su impacto sobre la política", último capitulo del presente libro.

bipartidismo que disminuye la credibilidad pública en las reglas formales del juego político, el Estado es incapaz de orientar las manifestaciones de poder en la sociedad. De esta manera, cualquier gobierno, con cualquier propuesta, se topa con la realidad de su fraccionamiento político. Y si a ello se suma el hecho de la dependencia que tienen los gobiernos de parte del sistema, sus proyectos generalmente están viciados por las propias limitaciones que le proporciona esa dependencia. De esta manera, el sistema político del clientelismo es un lastre adicional que tiene la sociedad colombiana a las vicisitudes propias de su condición capitalista subdesarrollada y dependiente.

Por las consideraciones anteriores, se puede apreciar que la crisis colombiana es política y estructural. También tiene carácter nacional. Es la crisis de un régimen político en el cual no confía la sociedad civil: una crisis de legitimidad. Crisis derivada de la persistente debilidad política del Estado, es decir, de su falta de capacidad de dirimir institucionalmente los naturales conflictos que se presentan en la sociedad. Crisis que fue posible por la acumulación de problemas sociales surgidos de un tremendo cambio estructural de la organización social. Crisis que se hizo visible por la manera de "producir" la política el sistema bipartidista. Lo que en el fondo se cuestiona socialmente son las reglas del juego político que los partidos tradicionales administran mancomunadamente[14]. Esta crisis política se colocó en el primer plano de la vida nacional gracias al papel perturbador y catalizador del narcotráfico.

LA CRISIS SE DESARROLLA A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS

El punto nodal de iniciación de la crisis de legitimidad del régimen bipartidista se ubicó durante el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, entre 1974 y 1978, cuando se frustró la última esperanza frentenacionalista de reconstruir el régimen para despojarlo de sus lastres y adelantar los cambios necesarios para la redistribución del poder económico y político. Los problemas sociales y políticos que se generaron durante este gobierno fueron los que aceleraron la preocupación de la institución militar con la violencia, fenómeno que se colocaba de nuevo como la expresión única de los conflictos. A partir de allí, se desató la dinámica que condujo a la formulación del primer proyecto político que pretendió solucionar un problema percibido de manera por demás confusa. Este proyecto se llevó a cabo durante el gobierno del presidente de filiación liberal Julio César Turbay Ayala, de 1978 a 1982. Luego vendrían los proyectos de los dos gobiernos subsiguientes, los de los presidentes Belisario Betancur, conservador (1982-1986), y Virgilio Barco Vargas, liberal (1986-1990), que proyectaron una crisis cada vez más compleja debido al fracaso de sus fórmulas de solución política.

Para el presidente Turbay, la comprensión de la crisis era por demás sencilla. Fue una apreciación del problema que se hizo con la ligereza propia de la visión militar dualista que le proporcionó cuerpo a su proyecto de solución. La crisis, que no se veía todavía como tal en ese momento, se identificaba con un problema que requería para su solución del orden necesario para contrarrestar los males propios de toda nación subdesarrollada, donde el comunismo y la subversión internacionales aprovechaban la situación para crear focos de violencia y alterar el orden público. Aunque la institución militar había luchado denodadamente por erradicar ese mal, inclusive con medios excepcionales como el

[14] Véase Leal Buitrago, "La crisis del régimen bipartidista", en *Estado y política*...

estado de sitio casi permanente desde 1947, su labor no había sido suficiente. En consecuencia, era necesaria una legislación especial, el Estatuto de Seguridad, es decir, toda la excepcionalidad posible dentro de una formalidad democrática como la colombiana. Esta concepción mecánica le dio vida al modelo represivo turbayista. Sus resultados, suficientemente conocidos, fueron el fracaso del modelo como solución del problema, aunque hay quienes aseguran todavía que es necesario repetirlo para corregir las fallas de debilidad política que contenía[15].

El fracaso del modelo represivo turbayista influyó decisivamente en la gestación de un proceso social de reconocimiento del carácter político de la crisis. La despolitización provocada por el Frente Nacional en muchos sectores de la población se detuvo. Aparte de las características especiales de la candidatura conservadora de Betancur, su triunfo no se debió solamente a ellas. Era el candidato que tenía también el objetivo de la paz, pero con medios diferentes a los que se habían empleado tradicionalmente. Por ello, el segundo modelo de solución de la crisis se orientó a utilizar la política para lograr la paz, en una especie de repolitización de la sociedad. Por vez primera desde la iniciación de la violencia radical, un gobierno reconocía el carácter político de fenómenos que habían sido tratados hasta ese entonces como administrativos, de delincuencia común o de orden público. A las guerrillas se les dio categoría política y como tal se promovió el diálogo con ellas.

La figura presidencial logró mantenerse estratégicamente por encima de los procedimientos del modelo, como árbitro que juzgaba el comportamiento de un complicado y esquivo aparataje político encargado de buscar la paz. Este aparataje, donde se conjugaba la falta de voluntad política de quienes tenían la capacidad de decisión y el voluntarismo de los que no la tenían, se estrelló contra la realidad de la lucha de dos actores que pretendían ser independientes: las Fuerzas Armadas y la guerrilla. El proceso, con altibajos y tremendos errores de parte y parte, se mantuvo hasta la famosa y dramática "batalla del Palacio de Justicia", a fines de 1985. A partir de allí, descendió el perfil político del Ejecutivo junto con la figura presidencial, la cual no pudo mantener la asepsia de que se había rodeado. Se concretó así el fracaso del segundo experimento de solución a la crisis política[16].

El apoyo político de estos dos primeros esfuerzos para doblegar la crisis tuvo variaciones. En efecto, el primero, el represivo del presidente Turbay, tuvo el respaldo de muchos sectores dominantes, de no pocos de las clases medias y de casi todo el bipartidismo, pero un heterogéneo rechazo popular. El segundo esfuerzo, el del diálogo y la retórica, tuvo un repudio casi unánime de las clases dominantes, no recibió el apoyo del bipartidismo y solamente se sostuvo, dando tumbos, gracias al espontáneo y variable soporte de sectores populares y de clases medias carentes de una dirección política. En cuanto al tercer modelo de solución a la crisis, el del presidente liberal Virgilio Barco, también sufrió cambios en su apoyo. Contó con un desganado respaldo del liberalismo y otras fuerzas políticas menores, simplemente por falta de imaginación y voluntad políticas en el gobierno para buscar alternativas de apoyo. Los sectores populares se ubicaron al margen del proceso, aunque se suponía que eran el objetivo central del experimento, y los grupos y clases dominantes miraron siempre como ajenas las medidas de un gobierno sin clara identidad de representación.

[15] Véase Leal Buitrago, "La crisis política en Colombia: Frustraciones y alternativas", en *Ibíd.*

[16] *Ibíd.*

El ambivalente modelo de solución a la crisis que diseñó el gobierno del presidente Barco se inició con un enfoque tecnocrático muy poco político. Hubo una caprichosa combinación de inversión pública con objetivos políticos de pacificación, de medidas represivas provenientes de los modelos anteriores y, en la etapa final, de ensayos de diálogo con los grupos guerrilleros. Estas fueron las pautas de un gobierno que pretendió ser de partido, como medio principal para recuperar el orden y la credibilidad política. La columna vertebral de los esfuerzos del mandato del presidente Barco la constituyó la búsqueda de integración de fuerzas y sectores sociales que, por una u otra razón, se hallaban al margen de ciertos parámetros de participación que se consideraban necesarios para la vida económica, política y social. La eliminación de la "pobreza absoluta" y la participación política dentro de las reglas fijadas por el régimen fueron las aspiraciones permanentes del Presidente. La formalización de tales aspiraciones se tradujo en el programa de "Rehabilitación, Normalización y Reconciliación", que fue una especie de redefinición del proceso de paz del anterior cuatrienio, y en lo que se llamó el "esquema gobierno-oposición".

El primero de los programas fue precisado solamente al año de gobierno, por medio de la formulación del "Plan de economía social", que constó de tres proyectos subsidiarios: la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, y el Desarrollo Integral Campesino. El más visible de todos ellos fue el PNR[17].

Este plan se apoyaba en la ejecución de inversiones en áreas y sectores deprimidos de la población, particularmente en aquellas zonas donde las guerrillas o el inconformismo activo habían prosperado debido a la ausencia de las instituciones del Estado. Con ello, se buscaba la remoción de las causas objetivas de la subversión, para que esos sectores se incorporaran al juego político formal. Esta política se compaginaba con los amagos gubernamentales de reactivación de la raquítica reforma agraria, contrarrestada con éxito por la bien conocida dinámica proveniente de la compra masiva de tierras por parte del narcotráfico, como forma destacada de inserción económica y legitimación social.

Como la mayoría de programas del gobierno, el PNR fue manejado por técnicos dentro de una visión básicamente tecnocrática. Se procuró que no tuvieran injerencia los políticos, en gran medida como prevención al provecho clientelista que seguramente induciría un manejo de esa índole. Pero la ausencia de la política bipartidista no justificaba la falta de una directriz política inmediata dentro de sus objetivos. Por esa razón, no es fácil hacer un juicio claro sobre sus resultados concretos. De todas maneras, no parece que el PNR pueda tener efectos multiplicadores más allá de las comunidades que pudo cobijar. Estas no pueden cubrir la mayor parte del espectro geográfico y social de lo que se ha definido como pobreza absoluta, particularmente en las grandes zonas urbanas. Por otra parte, sus efectos de integración política no parecen previsibles a corto plazo, máxime si se tiene en cuenta la recesión económica que ha hecho amagos desde el año 1989.

Por su parte, el segundo de los pilares gubernamentales, el esquema gobierno-oposición, buscó romper con la herencia de los gobiernos compartidos dejada por el régimen del

[17] Véase "Plan Nacional de Rehabilitación: Logros y tropiezos", en Contraloría General de la República, *Informe financiero*, Bogotá, junio de 1988.

Frente Nacional que culminó formalmente entre 1974 y 1978[18]. Con esta medida, el presidente Barco trató de crear incentivos institucionales de critica frente al gobierno, con el fin de canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las reglas de juego establecidas formalmente. Pero el experimento no produjo la revitalización del sistema de partidos con la integración de las fuerzas políticas marginadas por el sistema. La Unión Patriótica, UP, resultante del proceso de paz del gobierno anterior, fracasó en sus intentos al ser diezmada y agotada políticamente por expresiones criminales, subproducto de la debilidad del Estado, que inducen mecanismos informales e ilegales de defensa del statu quo. El monopolio del sistema por parte del bipartidismo y el anticomunismo que subyace al desarrollo político contemporáneo, han sido factores que han pesado para impedir que las terceras fuerzas ingresen a la arena política del régimen establecido.

La única oposición que formalizó el esquema gobiernista fue la del rebautizado partido social conservador, básicamente la facción férreamente controlada por el ex presidente Misael Pastrana Borrero. Sin embargo, esta "oposición reflexiva", como se le llamó pomposamente, operó en la superficie, sin la trascendencia necesaria para llevar a cabo los cambios que requiere el sistema. Al final del período, el endeble esquema se desbarató por causa de los resultados electorales que rompieron con el predominio de la facción conservadora dominante.

Una estrategia adicional no contemplada inicialmente por el gobierno fue la del diálogo para buscar la paz con las guerrillas. Fue el modelo usado durante la presidencia anterior y rechazado en un comienzo. No obstante la rigidez de la tardía iniciativa de paz lanzada por el gobierno en el mes de septiembre de 1988, pudo apreciarse un cambio en el sentido de reconocer en la guerrilla un interlocutor político válido. El Movimiento 19 de Abril, M-19, de manera hábil, pero también movido por la situación de ser entre las principales guerrillas la más débil militar y políticamente, aprovechó la circunstancia y se acogió a la fórmula de paz del gobierno. A partir de enero de 1989 se iniciaron formalmente las conversaciones entre la Consejería de Paz de la Presidencia de la República y el M-19. Estas tuvieron un desarrollo que permitió un triunfo con la reincorporación de esta guerrilla a la vida política legal en los primeros meses de 1990[19]. Su participación exitosa en las elecciones fue un subproducto de integración de nuevas fuerzas al sistema, que no tuvo nada que ver con el esquema gobierno-oposición.

Aunque muy importante, el aspecto positivo del asunto no radica tanto en la cooptación del M-19, ya que subsisten guerrillas más fuertes, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, y el Ejército Popular de Liberación, EPL. La importancia mayor es el efecto político de demostración y la necesidad que tuvo el gobierno de esgrimir resultados concretos en su política inmediata de pacificación. Esta situación llevó al EPL a aceptar la iniciación de un proceso de diálogo, tomando como modelo lo acontecido con el M-19. Su decisión indudablemente le resta legitimidad a las dos principales guerrillas restantes, las FARC y el ELN. La situación de crisis política nacional requiere que durante el gobierno que se inicia se lleve a feliz término la desmovilización de las guerrillas, así queden después reductos

[18] Véase Patricia Pinzón de Lewin (compiladora), *La oposición en Colombia; Algunas bases para su discusión*, Bogotá, Fescol-CEI, 1986.

[19] Véase Ana María Bejarano, "La paz en la administración Barco: De la rehabilitación social a la negociación política", en *Análisis Político*, No. 9, Bogotá, enero a abril de 1990.

equiparables a los bandoleros de los años sesenta. Esta es una forma política de bajarles el perfil a las instituciones armadas oficiales, para facilitar su integración plena tanto al Estado como a la sociedad civil, y reducir, así, el ya largo ejercicio de su autonomía en el manejo del orden público.

Frente a este de por sí complejo panorama de la política gubernamental, que hizo esfuerzos solitarios para que su modelo de solución a la crisis no saliera tan mal librado, se atravesó el problema del narcotráfico. Este fenómeno viene en ascenso desde la década anterior y ha configurado una red internacional de refinación y mercadeo de cocaína controlada por narcotraficantes colombianos. Por presión de la política exterior de los Estados Unidos, particularmente los dos últimos gobiernos han tratado de controlar una situación irreversible, en la medida que la penetración del problema se presenta a todos los niveles de las estructuras social e institucional. El resultado ha sido la criminalización del problema y una respuesta en extremo agresiva de las organizaciones de narcotraficantes.

Desde el asesinato del ministro de Justicia en 1984, hasta el del precandidato del partido liberal a la Presidencia en 1989, el problema operó a medio tono no obstante los asesinatos ocurridos. El gobierno no desarrolló una política clara y consistente para manejar el asunto, debido, en parte, a la ambigua y maniquea presión de la política exterior estadounidense, pero, sobre todo, a la compenetración del fenómeno en el conjunto social. Para casi todos los organismos armados del Estado, el enemigo principal es la subversión de las guerrillas, que encarnan en el país al comunismo internacional. El narcotráfico hace parte del sistema, a pesar de la dislocación que ha provocado en la estructura de clases. Pero tal dislocación se ha producido con recomposición de antiguos estratos y una movilidad ascendente favorable a la afirmación del sistema social y sus ideologías dominantes.

Entre 1984 y 1989 el gobierno no elaboró ningún plan específico frente al narcotráfico, a pesar de que ya en 1988 se conocía la proliferación y criminalidad de las fuerzas paramilitares. Basta mencionar el millar de asesinatos de la Unión Patriótica. Los paramilitares son herederos directos de los grupos de autodefensa que patrocinaron los terratenientes con el patrocinio de las Fuerzas Armadas para enfrentarse a los desmanes de las guerrillas. Era la abdicación abierta del monopolio de la fuerza por parte del Estado.

Las autodefensas adquirieron una dinámica militar, sobre todo cuando el narcotráfico se integró a los sectores terratenientes. A partir del año 1988 los narcotraficantes hacendados asumieron el liderazgo, armaron y financiaron el paramilitarismo, y se convirtieron en brazo auxiliar del Estado en la lucha contra todo lo que fuera considerado subversivo. Su definición incluyó no solamente a las guerrillas, sino también toda manifestación ideológica de reivindicación social y defensa de los derechos humanos, la cual es identificada con el comunismo. Se contrataron asesores militares mercenarios provenientes de Israel e Inglaterra. Con una dirección más o menos centralizada se organizaron asesinatos colectivos de campesinos supuestamente auxiliadores de las guerrillas, de líderes sindicales, de dirigentes populares y de miembros de grupos de defensa de derechos humanos[20].

[20] Melo, “Los paramilitares: Elementos...”.

En enero de 1989 el paramilitarismo asesinó un grupo de funcionarios de la rama judicial que investigaba delitos cometidos por esta fuerza en una zona del Magdalena Medio, frontera agrícola escogida para establecer el centro de operaciones de la "guerra sucia". Este fue el inicio de las acciones que evidenciaron la contradicción de sus actividades con las funciones de las instituciones estatales. A raíz del primer atentado contra el director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, general Maza Márquez, en el mes de mayo de ese año salieron a la luz pública las principales conexiones del narcotráfico con el paramilitarismo. Pero fue sólo en el mes de agosto, con el asesinato de personalidades entre las que sobresale el senador Galán Sarmiento, que el gobierno decidió arremeter contra el narcotráfico. Esta "declaración de guerra" cambió el panorama de la crisis, volviéndola abiertamente pública, limitándola a la órbita del narcotráfico y materializándola con las actividades denominadas narcoterrorismo. Las desordenadas baterías del Estado se han dirigido contra un ente ubicuo llamado "Cartel de Medellín". Sin duda, con la "guerra" del presidente, el problema se complicó en extremo y la crisis se dispersó oscureciendo la necesidad de precisarla[21].

EL CONFLICTO EN EL ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO

La tragedia mayor de la "guerra" radicó en el surgimiento de una situación que hubiera podido evitarse, en una coyuntura especialmente desfavorable puesto que el Estado había demostrado su debilidad, el régimen político contaba con poca credibilidad, el gobierno era muy frágil y, por si fuera poco, la economía mostraba franco deterioro. Por eso mismo, el desarrollo del problema permitió que se arribara a una situación muy difícil de manejar. Aunque la cuestión de fondo es la crisis política nacional, el protagonismo del narcotráfico, y más específicamente del narcoterrorismo, ha focalizado el asunto en este campo. De esta manera, el problema del narcotráfico es, en primera instancia, económico, por la inmensa capacidad de recursos de capital que moviliza; también es social, por la amplia participación de grupos y por la alteración que ha provocado en toda la estructura de clases; es político, por la modificación en las instituciones de poder, especialmente en el Estado; finalmente, es militar, por la constitución de grupos armados que se han sumado a la antigua existencia de guerrillas para restarle aún más la capacidad al Estado en el monopolio legítimo de la fuerza. Pero a pesar de que el problema tenga todas estas aristas, su esencia es política y su manejo debe orientarse hacia allí. Una solución viable deberá involucrarlo necesariamente al contexto de la crisis.

El gobierno del presidente Barco se caracterizó por su falta de recursos políticos para afrontar los numerosos sobresaltos que se presentaron en el transcurso del mandato. Esta debilidad le acarreó una pérdida de legitimidad que se manifestó en la falta de apoyo de las organizaciones que expresan la sociedad civil y en la incompetencia para convocar la lealtad decidida de las instituciones del Estado. Logró salir relativamente bien de muchas situaciones adversas, gracias a la honestidad presidencial y a su limpio liberalismo que le permitieron tomar decisiones arriesgadas. Sin embargo, fueron muchas las decisiones improvisadas que condujeron al agravamiento de los problemas y sobre todo de la crisis política. Su declaración de "guerra", sin planes y objetivos claros, fue quizás la más grave entre ellas.

[21] Véase Iván Orozco Abad, "La guerra del Presidente", en *Análisis Político*, No. 8, Bogotá, septiembre a diciembre de 1989.

La “guerra” formó parte de la tendencia contestataria y de improvisación oficial a las circunstancias adversas creadas por las acciones criminales, recrudecidas con frecuencia por las erráticas políticas gubernamentales. Hizo parte de una especie de espiral producto del desuso de los recursos políticos. Pero el caso fue muy grave en la medida que el narcotráfico está inmerso no solamente en el bipartidismo que monopoliza la administración estatal y en el resto de organizaciones dominantes de la sociedad civil, sino también en los organismos del Estado, particularmente en los armados que son los encargados de llevar adelante la susodicha “guerra”[22]. Con su visión rígida de la política, el gobierno asumió intempestivamente un estilo de lucha sin futuro. El prolongado y ambiguo enfrentamiento oficial con el narcotráfico contribuyó a su desenlace bélico.

La carencia de imaginación política gubernamental, sumada al ostracismo de su poder institucional y a la omnipresencia e inaprehensibilidad que al mismo tiempo tiene el “enemigo”, llevó a que la situación no alcanzara ningún tipo de solución favorable. El problema se complicó debido a varios factores. En primer lugar, el crecimiento económico inició un retroceso desde el año 1988[23]. El rompimiento del Pacto Internacional del Café a mediados de 1989 debilitó el sector externo. Más de 500 millones de dólares dejaron de percibirse luego de corrido el primer año. La represión al narcotráfico puede orientarse en la misma dirección. Se calcula que en los últimos 10 años ha entrado al país un promedio de 1.500 millones de dólares anuales por concepto de narcotráfico. Eso ha tenido gran influencia a nivel macroeconómico, comenzando con la tan promovida estabilidad económica nacional[24]. Sin embargo, la estrecha diferencia entre el certificado de cambio y el dólar del mercado negro señala que el ingreso de divisas sigue siendo importante. Pero, a pesar de ello, el desbarajuste social que provocó el conflicto ha perjudicado el comercio y diversas actividades económicas. De todas formas, el escenario económico de la “guerra” no fue el más favorable para que el gobierno lo hubiera utilizado a su favor.

En segundo lugar, el gobierno, o mejor, parte del gobierno adelantó solitaria la lucha. Las fuerzas políticas institucionalizadas hicieron todo lo posible por esquivar el problema, especialmente el bipartidismo que es la más visible y a la que más directamente le incumbía. Luego del desconcierto provocado por el asesinato del candidato presidencial, la clase política prácticamente “compró” la tranquilidad para adelantar la campaña electoral. Con declaraciones y debates en distintos escenarios, incluido el recinto del Congreso, se criticó la extradición y se promovió el diálogo con los narcotraficantes, no precisamente por efecto de una ideología nacionalista. Inclusive, se tergiversó la esencia del proyecto gubernamental de indulto para los guerrilleros que se desmovilizaran, al incluir en las modificaciones de su legislación delitos no políticos, con el argumento de que todos ellos tienen implicaciones políticas y son susceptibles de perdón en aras de la paz. Tras la clase

[22] La infiltración, que era un secreto a voces, se hizo pública durante el mes de septiembre de 1989 por las declaraciones del alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, a favor del diálogo con los narcotraficantes y por los debates en el Congreso Nacional, especialmente el del informe del Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, general Miguel Maza Márquez. Este funcionario fue el puntal del gobierno Barco en el descubrimiento de las cadenas de articulación de las acciones políticas, militares y terroristas del narcotráfico.

[23] Véase Eduardo Sarmiento Palacio, “Evolución y diagnóstico de la economía”, en *Economía Colombiana*, Nos. 217-218, Bogotá, mayo-junio de 1989.

[24] Véase Salomón Kalmanovitz, “La economía del narcotráfico en Colombia”, en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero a marzo de 1990. Este número de la revista de la Contraloría General de la República está dedicado al problema de la economía y el narcotráfico.

política, la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil ignoraron el conflicto, excepto cuando las acciones terroristas alcanzaron las fronteras de sus intereses.

Finalmente, para no considerar sino los aspectos más sobresalientes de complicación de la "guerra", se aprecia el aspecto militar. No existe duda sobre el carácter delincuencial del problema del narcotráfico. Es un caso de perturbación criminal del orden público, cuyo tratamiento no admite la ambigüedad que implica, en el conflicto en cuestión, el calificativo de guerra. El terror desatado por la reacción de los narcotraficantes frente a la represión oficial apresurada y ciega políticamente no puede confundirse con el status propio de una guerra, donde debe primar el derecho internacional de los conflictos armados[25]. Tal ambigüedad trae consecuencias políticas que agravan el problema. Ejemplo de ello es la laxitud con que fue tratado en el Congreso el proyecto mencionado de indulto guerrillero. Así mismo, involucrar a las instituciones militares en el conflicto, las ha hecho más vulnerables a la corrupción propia del narcotráfico.

Vale la pena señalar aquí la tendencia lenta pero firme de militarización de la política a partir de la constitución del Frente Nacional[26]. En estas circunstancias, el bajo perfil a que llegaron las instituciones militares en 1989, por sus fracasos frente a las guerrillas y por sus oscuros compromisos con el paramilitarismo y el narcotráfico, se trocó en aliciente para buscar el aglutinamiento de dispersas expresiones de derecha y polarizar la sociedad política. En este esfuerzo el narcotráfico fue uno de los dos actores principales, con el beneplácito de varios grupos prominentes de la sociedad. Afortunadamente, la tendencia ideológica centrista que ha caracterizado la política dominante en Colombia pesa más que los proyectos que tratan de aprovechar la confusión reinante. Además, la multipolaridad de las fuerzas políticas en el país es algo que difícilmente puede romperse en un corto plazo.

Para finalizar este ensayo, es importante expresar algunas ideas relacionadas con las variaciones que se han producido en el curso de la primera mitad de 1990. En primer término, se puede afirmar que el narcotráfico, al igual que la guerrilla pero por distintas circunstancias, perdió el sentido de las proporciones cuando arremetió contra el Estado. Lo hizo escudado por su inmenso poder económico y por la participación, o al menos por la complacencia, de personas y grupos sociales que hacen parte de la vida cotidiana pública y privada a todos los niveles de la sociedad. El narcotráfico no imaginó que pudiera darse una respuesta considerable de fuerza por parte del Estado, en gran medida por la irresponsabilidad con que los tres últimos gobiernos trataron el problema y por la vulnerabilidad estatal que se observó frente al desarrollo de la crisis. Tampoco imaginó el narcotráfico el precio que podía pagar por su arrogancia. Aunque no existe aún una luz sobre la definición del problema, no hay duda que ha sido golpeado considerablemente, particularmente en términos políticos.

En segundo término, los cambios de estrategia del narcotráfico no le han producido mayor beneficio. Han sido cambios dentro de una táctica defensiva. Tras los chantajes con secuestros a las clases dominantes, a comienzos del año los "extraditables", como se denominan en sus mensajes públicos, lograron crear un ambiente favorable para la eventual finalización de la "guerra". Con un comunicado público de los ex presidentes y del jefe de la Iglesia católica para ofrecer comprensión de la sociedad si cesaban en su

[25] Véase Orozco Abad, "La guerra del Presidente...".

[26] Véase Leal Buitrago, "Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983", en *Estado y política*...

empeño terrorista, los extraditables respondieron públicamente con el reconocimiento del triunfo del Estado en su lucha. Suspendieron sus acciones terroristas y dieron señales de "buena voluntad" entregando algunos laboratorios y aparataje terrorista. Con varios altibajos, en los cuales cayeron asesinados los candidatos presidenciales de la Unión Patriótica y el M-19, y el gobierno trató de mostrar su desvinculación de cualquier intento de negociación con el narcotráfico, se reanudaron represión y terrorismo. La escalada del problema, hasta la víspera de las elecciones presidenciales en el mes de mayo, dejó luego de ellas una tensa calma interrumpida solamente por la ebullición del problema en la ciudad de Medellín. Allí se desarrolla una lucha en la que intervienen varios actores y cuyas víctimas centrales son los policías y los jóvenes desclasados de barrios marginales que han servido para la formación de nubes de sicarios, envueltos ambos en una absurda confrontación de mutua retaliación. Las ramificaciones del asunto, que han llegado hasta los grupos dominantes, han llevado a éstos a buscar prontas fórmulas locales de solución.

En tercer término, se aprecia la coyuntura poselectoral. Luego de desarrollarse una campaña política dentro de los marcos tradicionales del régimen, en la cual estuvieron ausentes planteamientos sobre soluciones a la crisis, se desembocó, en el término de un mes, en el asesinato de los dos candidatos presidenciales de la izquierda. La campaña terminó ante las cámaras de la televisión, con un sorpresivo resultado en el cual, por vez primera, las elecciones presidenciales tuvieron mucho menos votación que las anteriores para cuerpos colegiados y alcaldes municipales. Así mismo, el candidato Navarro Wolf, que reemplazó al asesinado jefe del M-19 Carlos Pizarro, obtuvo la más alta votación en la historia de la izquierda, la cual se amplió porcentualmente debido a la baja participación ciudadana. Además, el respaldo, con una especie de plebiscito, a la convocatoria de una asamblea constituyente se acercó a la votación total presidencial[27]. Estos hechos y cierta deslegitimación del narcotráfico plantean una situación altamente favorable para que el nuevo gobierno pueda manejar adecuadamente un proyecto de solución a la crisis, en el cual el problema del narcotráfico sea sólo uno de sus componentes y la "guerra" pueda descender de status al nivel que siempre le debió corresponder.

No cabe duda de que el costo social del reciente proceso político nacional ha sido inmenso. A la falta de capacidad política gubernamental se sumó la desidia de las organizaciones dominantes de la sociedad civil, las cuales eludieron el compromiso de afrontar el problema ante la opinión pública, ya penetrada por el cruce de los conflictos. La tradición de terror de las menguadas clases dirigentes a cualquier forma de movilización social continúa pesando sobremanera en las decisiones privadas y oficiales que tienen que ver con la opinión pública activa como mecanismo de presión política organizada. Es un hecho que tanto el Estado como la sociedad civil son débiles y desorganizados políticamente; por consiguiente, están indefensos ante las vicisitudes de cualquier coyuntura desfavorable. Dentro de la confusión reinante, hay claridad sobre la carencia de una dirección política con visión nacional que sea capaz de englobar en un solo contexto los dispersos intereses que al manifestarse hacen cada día más caótica la situación. Las expectativas sobre el nuevo gobierno son inmensas. Su responsabilidad no tiene límites. Faltaría aunar una gran voluntad política gubernamental dentro de un audaz proyecto de nación, con las desperdigadas potencialidades democráticas que contienen sectores de todas las clases sociales colombianas.

[27] Véase Remando Valencia Villa, "Por una asamblea constituyente democrática", en *Análisis Político*, No. 9, Bogotá, enero a abril de 1990.

Bibliografía

Bejarano, Ana María, "La paz en la administración Barco: De la rehabilitación social a la negociación política", en *Análisis Político*, No. 9, Bogotá, enero a abril de 1990.

Contraloría General de la República, "Plan Nacional de Rehabilitación: Logros y tropiezos", en *Informe financiero*, Bogotá, junio de 1988.

Echeverry, Álvaro, *Elites y proceso político en Colombia 1959-1978*, Bogotá, FUAC, 1986.

Gallón, Gustavo (compilador), *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, Cinep-Cerec, 1989.

Kalmanovitz, Salomón, "La economía del narcotráfico en Colombia", en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo, 1990.

Leal Buitrago, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, segunda edición aumentada, 1989.

Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

Melo, Jorge Orlando, "Los paramilitares: Elementos para un análisis de su impacto sobre la política", en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (editores), *Al filo del caos, crisis política en la Colombia de los 80*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

Ocampo, José Antonio y Lora, Eduardo, *Colombia y la deuda externa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988.

Orozco Abad, Iván, "La guerra del Presidente", en *Análisis Político*, No. 8, Bogotá, septiembre a diciembre de 1989.

Pinzón de Lewin, Patricia (compiladora), *La oposición en Colombia: Algunas bases para su discusión*, Bogotá, Fescol-CEI, 1986.

Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI-Cinep, 1989.

Ramírez Tobón, William, "La liebre mecánica y el galgo corredor", en *Análisis Político*, No. 7, Bogotá, mayo a agosto de 1989.

Ramírez Tobón, William, "Violencia y democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 4. Bogotá, mayo a agosto de 1988.

Restrepo, Luis Alberto, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a abril de 1988.

Sarmiento Palacio, Eduardo, "Evolución y diagnóstico de la economía", en *Economía Colombiana*, Nos. 217-218, Bogotá, mayo-junio de 1989.
Valencia Villa, Remando, *Cartas de batalla. Una critica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional-Cerec, 1987.

Valencia Villa, Remando, "Por una asamblea constituyente democrática", en *Análisis Político*, No. 9, enero a abril de 1990.

Capítulo 2

ESTRATEGIAS DE PAZ Y APERTURA DEMOCRÁTICA: UN BALANCE DE LAS ADMINISTRACIONES BETANCUR Y BARCO

Ana María Bejarano
Politóloga, estudiante de posgrado en la Universidad Nacional de Columbia EE.UU

La paz política es un objetivo irrenunciable para la Colombia de hoy. Pero no la paz sin entorno, sino inseparablemente unida a profundas transformaciones económicas, sociales y políticas. Su alternativa es la autodestrucción. Es decir, la ausencia de alternativa[1].

El jueves 27 de febrero de 1980, el comando Jorge Marcos Zambrano del Movimiento 19 de Abril se tomó la embajada de la República Dominicana. Desde allí el movimiento guerrillero lanzó por primera vez su propuesta de paz, la cual contenía tres puntos principales: amnistía para los alzados en armas, cese del fuego y diálogo nacional. Exactamente diez años después, el domingo 11 de marzo de 1990, Rosemberg Pabón Pabón, el "Comandante Uno", participó en las elecciones para la alcaldía de Yumbo en el Valle del Cauca. Dos días antes el M-19 había hecho entrega de sus armas y firmado un acuerdo definitivo con el gobierno de Virgilio Barco. Este acuerdo, el primero que en la historia nacional permite la reincorporación de un grupo armado, con ciertas garantías para su participación en el régimen político vigente, es el primer fruto de un largo decenio de encuentros y desencuentros, de negociaciones y rupturas, de treguas y reiniciaciones del enfrentamiento. Es resultado de las propuestas que ha lanzado la guerrilla desde el campo de combate, como también de los esfuerzos de las dos últimas administraciones por recoger las banderas lanzadas desde la oposición armada y convertirlas en políticas de paz respaldadas por el gobierno.

Las negociaciones desatadas para dar fin a la toma de la embajada de la República Dominicana pueden catalogarse como el preludio de esta década de negociación entre el gobierno nacional y el movimiento armado. Sin embargo, una vez culminado el episodio se retornó al esquema autoritario y represivo que desde 1978 marcó la administración Turbay Ayala. Las ofertas de amnistía condicional, la conformación de la primera Comisión de Paz y el levantamiento del estado de sitio pocos días antes de la culminación de su período de gobierno, poco hicieron para modificar la imagen de un gobierno intransigente que hacía imposible cualquier negociación seria con la guerrilla.

Luego vino el período presidencial de Belisario Betancur, durante el cual el país presenció un drástico viraje en la concepción gubernamental del conflicto interno, cuya consecuencia lógica fue el diseño de un modelo de tratamiento radicalmente diferente al anterior. Reconocimiento oficial de las causas internas "objetivas y subjetivas" de la violencia, negociaciones y acuerdos con la guerrilla, apertura política del régimen, Plan Nacional de Rehabilitación para las zonas afectadas por el enfrentamiento armado: tales fueron los signos positivos con que comenzó la administración Betancur (1982-1986). Incumplimientos de parte y parte, rupturas sucesivas de la tregua, ausencia de reformas,

[1] Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Cinep-Siglo XXI, 1989, p. 19.

bloqueo parlamentario, oposición militar, crisis económica: los obstáculos y las frustraciones no se hicieron esperar. El cuatrienio culminó con un balance pobre en términos de sus logros para la paz. Pero dejó sentado un precedente imposible de desconocer hacia el futuro: la solución negociada del conflicto interno no sólo es posible, sino también imprescindible.

Esta es una lección que la administración siguiente (1986-1990) tardó en reconocer. Esforzándose por resaltar sus diferencias frente al mandatario anterior, Virgilio Barco diseñó una estrategia integral para la paz en la cual, sin embargo, estaba ausente el componente principal para lograrla: la negociación con el adversario. Pasados dos años de su puesta en marcha y sin resultados positivos, el gobierno de Barco tuvo que abrir finalmente las puertas al diálogo con los insurgentes. Así se inició el itinerario de conversaciones que acaba de culminar con la reincorporación definitiva del M-19 a la vida política legal.

El presente trabajo se propone un análisis comparativo de los dos modelos ensayados a lo largo del decenio pasado (el de Betancur y el de Barco) para poner fin a la confrontación armada y superar la crisis del régimen político en Colombia. Pese a no tener pretensiones teóricas, considero necesario hacer algunas breves precisiones sobre las nociones de crisis, solución negociada del conflicto y apertura política, presentes a lo largo de todo el análisis.

En cuanto a la naturaleza de la crisis que ha dado origen al conflicto armado en Colombia es preciso aclarar que se trata de una crisis caracterizada por la debilidad del Estado, que sumada a la pérdida de legitimidad del régimen político resulta en un desbordamiento creciente de los conflictos sociales y políticos por fuera de los canales institucionales de mediación y regulación. Ante el debilitamiento crítico de algunos aparatos estatales como el de justicia, la sociedad civil asume progresivamente la defensa directa de sus intereses sin esperar ni acatar la mediación legítima del Estado. Este, a su vez, incapaz de mantener el monopolio del uso de la fuerza, asiste impotente a la fragmentación del poder en manos privadas que impulsan por sus propios medios el crecimiento de una violencia cada vez más privatizada y descentralizada[2].

El conflicto armado, característico de las tres últimas décadas en Colombia, no puede ser definido como una guerra civil sino como una lucha prolongada entre un Estado débil y una insurgencia en armas, no derrotada pero aún minoritaria[3]. En este caso, en el que ninguno de los dos polos enfrentados tiene la capacidad para alcanzar la victoria definitiva sobre el otro, la solución negociada no sólo es factible sino absolutamente necesaria para evitar la prolongación indefinida y la degradación del conflicto. Esta solución no

[2] Para un análisis más amplio de la crisis política colombiana, véanse los trabajos de Francisco Leal Buitrago, "La crisis del régimen bipartidista", en *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Cereo-Siglo XXI, 1989, y "Crisis estructural y problemas de coyuntura en la Colombia actual", (borrador). Eduardo Pizarro, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Medellín Torres, Pedro (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, 1989. Mark W. Chernick, "Insurgency and Negotiations. Defining the Boundaries of the Political Regime in Colombia", Columbia University, Draft Version, June 1989.

[3] Mark W. Chernick, "Insurgency and Negotiations...", y del mismo autor, "Negotiated Settlement to Armed Conflict: Lessons from the Colombian Peace Process", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Volume 30, Number 4, Winter 1988-1989.

contempla, por supuesto, fórmulas tendientes a una nueva distribución del poder estatal entre los actores armados. Ella supone, más bien, a la par con la renuncia al uso de la violencia como mecanismo de acción política, una redefinición de las normas que rigen la controversia política, es decir, un reacomodo del régimen político. En suma, una conexión estrecha entre las negociaciones tendientes a la finalización del conflicto armado y la apertura del régimen político vigente, constituye condición sine qua non para la solución negociada de conflictos como el colombiano.

El escenario ideal con relación al proceso mismo de negociación sería aquel en que los actores armados enfrentados estuvieran unificados, de tal manera que sus voceros en las mesas de negociación contaran con la representación completa del conjunto. Más fundamental aún, sería que los mismos actores armados contaran con un alto nivel de representatividad de las fuerzas sociales, es decir, que su acción armada llevara a su vez la vocería de una amplia gama del conjunto de fuerzas que se traban en conflicto a lo largo y ancho de la nación. En el caso colombiano, los aparatos armados protagonistas de la violencia política organizada carecen de este nivel de representatividad. Ni el Estado en su conjunto, ni los partidos que lo sustentan, ni las guerrillas en su totalidad, cuentan hoy con la capacidad de representar la inmensa gama de intereses y conflictos que se mueven en la sociedad colombiana. Más grave aún: ninguno de los polos enfrentados es homogéneo. Tanto dentro del Estado como dentro del movimiento guerrillero se mueven diversas corrientes, a veces coincidentes, muchas veces contradictorias. De allí que las partes negociadoras —el gobierno por un lado y algunos grupos insurgentes por el otro— no alcancen siquiera el respaldo total de los actores a los cuales pretenden representar. Esta grave limitación ha afectado en gran medida los procesos de negociación desarrollados durante la década de los años ochenta en Colombia. Pero ella, por sí sola, no desmiente la necesidad de emprender el camino de las salidas políticas para el conflicto armado.

Por otra parte, el proceso de apertura política se entiende aquí como un proceso gradual de supresión de las restricciones a la participación política impuestas históricamente por el régimen de “democracia restringida”. Se trata tanto de restricciones normativas, como de aquellos obstáculos que, de hecho, han constituido las barreras excluyentes de las mayorías colombianas: el monopolio bipartidista sobre el poder estatal y sobre los mecanismos de acceso al mismo, la militarización de la sociedad civil, la criminalización de la protesta ciudadana, la guerra sucia y la utilización permanente del estado de sitio, entre otros.

Ahora bien, el hecho de que se logren negociaciones exitosas en torno a la finalización de la lucha armada y la iniciación de una reforma política democrática, no conduce automáticamente a la paz. La paz no se agota en la negociación, ni en la cesación del fuego, ni en la promesa de un “tránsito” hacia la democracia ampliada. En otras palabras, la paz “real”, que implica la construcción de una sociedad alternativa más justa y más democrática, no se agota en la paz “formal” entendida como el acuerdo para tramitar el conflicto en forma civilizada. Aunque esta paz formal constituye un paso previo e indispensable para el logro de la paz real, es preciso no confundir —como se ha hecho en otras ocasiones— “los mecanismos para poner fin a la confrontación armada, con la

solución a las causas que han originado la guerra"[4]. Después de alcanzar el armisticio, si algún día éste se logra, Colombia deberá recorrer un largo camino hacia la transformación real de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

PROCESO DE PAZ Y APERTURA DEMOCRATICA (1982-1986)

La agudización de la violencia como expresión de múltiples conflictos sociales y políticos que el Estado colombiano ha sido incapaz de resolver, se vislumbraba ya desde principios de los años ochenta como el elemento central que habría de caracterizar a la sociedad colombiana a lo largo del último decenio. El conflicto armado característico desde los años sesenta, protagonizado por las guerrillas revolucionarias y las fuerzas armadas del Estado, continuaba su curso sin perspectivas de victoria para ninguno de los dos polos enfrentados, amenazando con prolongarse indefinidamente. A él comenzaban a sumarse los indicios preocupantes del surgimiento de nuevas violencias, asociadas a la emergencia de nuevos actores como la mafia del narcotráfico que, actuando por su propia cuenta, contribuían a formar lo que hoy conocemos como los grupos paramilitares, de autodefensa o escuadrones de la muerte. La crisis de legitimidad del régimen, que permanece como telón de fondo de esta multiplicación y agudización de la violencia, se hizo aún más evidente al finalizar la administración Turbay Ayala (1978-1982) que pretendió buscar salidas a tan conflictivo panorama recurriendo únicamente al expediente de la fuerza. La utilización del articulo 28 de la Constitución Nacional y el tristemente célebre "Estatuto de Seguridad" se convirtieron en las principales armas del gobierno de Turbay Ayala para enfrentar la crisis y la violencia. Tal estrategia no sólo constituyó un rotundo fracaso; peor aún, contribuyó al escalamiento de la guerra y al agravamiento de las condiciones de enfrentamiento interno.

El debate electoral de 1982 se centró alrededor del tema de la paz como evidencia de la urgente necesidad de buscar alternativas diferentes a la vía militar para la resolución del conflicto armado y a la recuperación de la estabilidad del régimen por la vía autoritaria y represiva. Belisario Betancur, candidato triunfante en la contienda de mayo de ese año, planteó desde su discurso de posesión una alternativa de solución al conflicto interno y a la crisis nacional. Sus propuestas iniciales implicaron una ruptura con el pensamiento que venía orientando la acción de los partidos tradicionales y de las Fuerzas Armadas con respecto a la naturaleza del enfrentamiento que vivía el país. Según su visión, la violencia debía ser entendida como producto de unas circunstancias objetivas de pobreza, injusticia y falta de oportunidades de participación política, y no simplemente como resultado de la injerencia extranjera en los asuntos nacionales. En consecuencia, el tratamiento del problema ameritaba el diseño de una estrategia diferente, la cual fue puesta en marcha desde el 7 de agosto de 1982.

Tal alternativa se dirigió hacia el logro de dos objetivos principales, profundamente ligados entre si: la finalización del enfrentamiento armado y la superación de la crisis de legitimidad del régimen político. La nueva estrategia se concretó paulatinamente en dos aspectos fundamentales: por un lado, se trataba de abrir un espacio de negociaciones

[4] Gonzalo Sánchez, "Raíces históricas de la amnistía o etapas de la guerra en Colombia", en *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, Bogotá, El Ancora Editores, 1985, p. 223.

para incorporar dentro del juego institucional a los grupos armados cuya existencia y desarrollo constituían no solamente un factor esencial de la violencia, sino también uno de los síntomas más graves de la crisis del régimen; por el otro, y en estrecha conexión con el primero, se trataba de desarrollar un programa de reformas para desactivar las causas objetivas de la violencia propiciando a la vez una revitalización institucional mediante la democratización de la vida nacional, tanto en lo político como en lo económico y lo social. La alternativa recibió entonces el nombre de proyecto de paz y apertura democrática.

El primer paso dado hacia la inclusión del movimiento guerrillero dentro del sistema fue el tratamiento político que desde un comienzo le otorgó la administración Betancur, trasladando así a un segundo plano el énfasis en el aspecto militar del problema y su consiguiente solución represiva. Su reconocimiento como interlocutor válido frente al Estado, así como la actitud gubernamental de apertura al diálogo, abrieron las puertas a un largo y difícil proceso de negociación que se extendería a lo largo del cuatrienio de Betancur.

En el proceso de negociación desempeñó un importante papel la Comisión de Paz creada por el gobierno al comenzar el período 1982-1986[5]. Esta comisión incluyó a representantes de las diversas fuerzas sociales y políticas del país en un intento por ampliar su participación en la discusión de los asuntos de paz, pero encontró su mayor obstáculo en la falta de capacidad decisoria real sobre los problemas a su cargo. Pese a tal dificultad, inició contactos con los principales grupos armados del país que, a excepción del ELN (Ejército de Liberación Nacional), no pudieron sustraerse a la estrategia de pacificación promovida por el gobierno de Betancur. El proceso de negociación, difícil por naturaleza, hubo de estrellarse en sucesivas ocasiones con la persistente oposición de los militares y de algunos sectores dominantes que veían en el dialogo con la guerrilla riesgos inaceptables para la "preservación de las instituciones". Pese a ello, la dinámica que fue adquiriendo el proceso lo llevó en 1984 a alcanzar un primer logro exitoso: la firma de los acuerdos de tregua y cese al fuego con tres de los grupos más significativos del movimiento guerrillero colombiano: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Movimiento 19 de Abril, M-19, y el Ejército Popular de Liberación, EPL.

La firma de los acuerdos por separado, así como los divergentes desarrollos de las negociaciones que le sucedieron, pusieron en evidencia el alto grado de dispersión y diferenciación que caracteriza al movimiento armado colombiano[6]. De estas mismas características se derivan la multiplicidad de respuestas generadas desde los grupos guerrilleros frente a la propuesta gubernamental. Sin duda alguna, la heterogeneidad en la respuesta dividió y debilitó al movimiento armado, que no pudo presentar un frente unido de negociación con el gobierno. Este, a su vez, aprovechó tal división para adoptar un comportamiento selectivo frente a la guerrilla procurando, mientras mantenía el pacto con las FARC, reprimir y aniquilar al resto de ella que, por voluntad propia o debido a los rumbos tomados por el proceso, había decidido marginarse del diálogo y la concertación.

[5] Véase Alfredo Vázquez Carrizosa, *Betancur y la crisis nacional*, Bogotá, Ediciones Aurora, 1986, pp. 113-139.

[6] Eduardo Pizarro Leongómez, "La guerrilla revolucionaria en Colombia", en Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (comp.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1986.

Al finalizar la administración Betancur las negociaciones arrojaban, por consiguiente, dos resultados claramente divergentes: por un lado estaba el ELN —que se sustrajo al proceso de paz desde sus comienzos— al cual se sumarían luego el M-19 y el EPL que, luego de haber participado activamente en su desarrollo, terminaron declarando rota la tregua e impulsando un proyecto de unidad del movimiento armado en torno a la Coordinadora Nacional Guerrillera, CNG. Este resultado obedeció a una compleja gama de factores entre los cuales deben resaltarse el continuo hostigamiento militar que pretendía aniquilarlos a pesar de los acuerdos formales de tregua bilateral, el fracaso del Diálogo Nacional promovido por el M-19, el desafío que para el régimen significaron algunas de sus acciones desplegadas en escenarios públicos y, sobre todo, su propia incapacidad para hacer el tránsito definitivo hacia la lucha política de tipo legal. Así, el ELN, el M-19 y el EPL, junto con otras organizaciones nacidas a la sombra del proceso de paz (el comando indigenista Quintín Lame, el Patria Libre y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT), dieron paso a la reanudación del enfrentamiento armado abierto al finalizar la administración Betancur.

La reanudación de la guerra, la toma del Palacio de Justicia y el genocidio perpetrado por el Frente Ricardo Franco (disidente de las F ARC) en las montañas del Cauca al finalizar 1985, dieron como resultado una significativa disminución de la legitimidad del movimiento guerrillero como alternativa de participación política. Tal pérdida de legitimidad en el polo guerrillero no se tradujo, sin embargo, en una ganancia automática de legitimidad para el régimen. Es posible que éste haya resultado ganancioso en algunas coyunturas específicas en las que la conducta errática de la guerrilla dejó la sensación de que sólo el gobierno mantenía una actitud coherente frente al proceso. No obstante, la creciente oposición de algunos sectores dentro del mismo Estado, como las Fuerzas Armadas y el Congreso, y la incapacidad del ejecutivo para controlar sus acciones contrarias a la estrategia de paz, terminaron por minar también la credibilidad en el polo estatal. Al finalizar la batalla del Palacio de Justicia, resultaba evidente que la pérdida de legitimidad afectaba por punta y punta a los dos enemigos armados protagonistas de la violencia.

Por otra parte, deben considerarse los resultados parcialmente exitosos que produjo la negociación con las FARC. Este grupo, dotado de un mayor pragmatismo y apoyado en sus vínculos con un aparato partidista legal, el partido comunista, supo aprovechar muy hábilmente el pequeño resquicio abierto a raíz de los acuerdos de tregua firmados en marzo de 1984 y terminó convirtiéndose en el principal y único interlocutor del gobierno al finalizar el proceso. La Unión Patriótica, UP, movimiento creado para servir como mecanismo de integración de la guerrilla a la lucha política legal, constituyó el fenómeno político más novedoso del proceso electoral de 1986. En él, la UP, apoyada por el aparato del PC, logró consolidar ese reducido espacio con una significativa votación dada su reciente formación, además de lograr una pequeña pero importante representación de la oposición en las corporaciones públicas[7].

Con respecto a las reformas, consideradas como complemento imprescindible de la negociación, es necesario señalar que el gobierno de Betancur dirigió su atención en forma prioritaria a promover reformas del régimen político y descuidó en gran medida las de tipo económico y social. Reformas como la agraria y la urbana no recibieron a lo largo

[7] Varios autores, *Colombia en las urnas: Qué pasó en 1986*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1987.

de este cuatrienio ninguna atención por parte del ejecutivo, como tampoco por parte del Congreso. En lo que respecta al Plan Nacional de Rehabilitación, diseñado como estrategia complementaria de la política de paz con el objetivo de "transformar los escenarios de violencia mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y materiales de las regiones afectadas por ella", sus logros resultaron mínimos[8]. Tan escasos resultados se debieron, en parte, a los límites impuestos por la crisis de la economía nacional, pero también a la ausencia de voluntad para llevar a cabo un programa profundo y eficaz de redistribución de la riqueza.

En lo que tiene que ver con la reforma política, a pesar de su importancia, el balance obtenido al finalizar la administración Betancur resultó significativamente inferior a las expectativas generadas. A excepción de la elección popular de alcaldes, que junto con las normas relativas a la reforma municipal constituye una posibilidad de ampliación del espacio democrático, las demás iniciativas aprobadas no condujeron a una transformación sustancial del régimen político vigente[9]. Tanto la timidez de los proyectos presentados por el ejecutivo, como la reticencia tradicional de la "clase política" a modificar un régimen que funciona para su beneficio exclusivo, tuvieron parte de la responsabilidad en este resultado. Con todo, tanto el debate generado en torno a la reforma política como la estrecha conexión que se estableció entre ésta y el propósito de pacificación nacional, dejaron sentada la urgente necesidad de llegar a un verdadero desmonte de la "democracia restringida" que conduzca a la real ampliación del espacio de participación política en Colombia.

Al finalizar el gobierno de Betancur era evidente que el proyecto de paz y apertura democrática no había logrado alcanzar sus objetivos primordiales: la erradicación del uso de la violencia como mecanismo de acción política y la transformación democrática del régimen. Algunos de sus descalabros se debieron a fallas en el diseño mismo de la estrategia de paz. La ausencia de un diseño preliminar que fijara con claridad las metas y los rumbos a seguir para alcanzarlas fue, quizás, la más protuberante de ellas. La debilidad de los mecanismos de concertación (comisiones de paz, de verificación y de diálogo) derivada de su escasa representatividad y de la carencia de poderes decisorios, es otra falla que se debe señalar. La ambigüedad de los acuerdos firmados contribuyó también a ensombrecer el proceso. En suma, hubo profundos vacíos en lo que se refiere al proceso mismo de negociación. Sin embargo, más allá de estos errores procedimentales, los obstáculos más serios que debió enfrentar el proceso de paz tienen que ver con las condiciones mismas de los actores en conflicto y, sobre todo, con las características estructurales del régimen que, una vez más, lograron bloquear las posibilidades de éxito de una alternativa de solución a la crisis.

De parte del gobierno en tanto actor de la negociación, habría que señalar la carencia de recursos reales de poder con que contó el ejecutivo para impulsar su iniciativa. El presidente Betancur contaba sin duda con un respaldo amplio pero abstracto de la opinión pública al comenzar su administración. Sin embargo, un proyecto de transformación

[8] Consuelo Corredor, "Discurso y realidad del Plan Nacional de Rehabilitación", en *Análisis. Conflicto social y violencia en Colombia*, Documentos ocasionales, No. 53, Cinep, mayo, 1989.

[9] Una breve síntesis y un balance de la reforma pol1tica entre 1982 y 1986 se encuentran en "La reforma política y el proceso de paz", Documento No. 82, *El Mundo*, Medellín, 23 de julio, 1985, y "Apertura política", Documento No. 83, *El Mundo*, Medell1n, 6 de marzo, 1986.

democrática como el suyo requería mucho más que la simpatía general, un respaldo organizado. Betancur no contaba siquiera con el apoyo de su propio partido, el conservador, que además era minoritario en el Congreso. El partido liberal, fragmentado internamente, se movió incesantemente en la línea ambigua entre la cooperación sin compromiso y la oposición. En su gran mayoría los dos partidos tradicionales entraron paulatinamente a formar parte de la oposición al proyecto de Betancur.

La oposición más fuerte venía desde el Estado mismo. La actitud de amplios sectores de los partidos tradicionales se expresó a través de sus representantes en el Congreso, quienes, por acción u omisión, bloquearon insistentemente las posibilidades de reforma durante la coyuntura del proceso de paz. Su tradición antirreformista, alimentada por la necesidad de preservar un estado de cosas sobre el cual se sustenta y reproduce su poder, llevó a que la "clase política" actuara como un eficaz filtro bipartidista de la alternativa de solución política planteada por Betancur. Esta es quizás una de las lecciones más relevantes que deja el proceso adelantado entre 1982 y 1986: no hay transformación posible mientras no se intente, paralelamente, una reforma de los partidos y del Congreso que permita su vinculación activa al proyecto de cambio. Ellos, partidos y Congreso, pese a su crisis interna, son de todas formas "maquinaria pesada con la que hay que contar para que no entorpezca los mejores proyectos"[10]. No basta con tratar, infructuosamente, de eludir sus intentos de bloqueo. Es preciso reformarlos, renovarlos y conseguir su respaldo.

Quizá tan grave como el bloqueo bipartidista a las reformas fue la permanente oposición de la institución castrense al proyecto gubernamental, explicada en parte por la ideología anticomunista y antisubversiva que permea dicha institución, pero sobre todo por la ya larga tradición de autonomía del poder militar frente al poder civil en materia de orden público. Tanto en el discurso como en los hechos, los militares dieron amplias muestras de resistencia frente a las intenciones del Presidente de restablecer la capacidad de control del poder militar por el poder civil y avanzar así en el proceso de transformación democrática. La oposición militar al proyecto de Betancur dejó en evidencia que las Fuerzas Armadas son un actor político independiente y que sin su aceptación es imposible adelantar un proceso de solución negociada del conflicto. Ante este hecho, en la opinión de Luis Alberto Restrepo y Socorro Ramírez, los dirigentes políticos sólo tienen dos posibilidades:

> o emprender una cuidadosa transformación a mediano plazo de las Fuerzas Armadas, en el sentido de volverlas a su función constitucional, o reconocerlas como actor político y darles la participación adecuada, sobre todo en lo tocante a la paz[11].

Ninguna de las dos alternativas fue asumida por Betancur. Por el contrario, los intentos iniciales del gobierno por recuperar el control para el poder civil dieron paso, a medida que se deterioraba el proceso, a una acelerada recuperación de la autonomía de los militares que tuvo su máxima expresión en la contratoma del Palacio de Justicia.

[10] Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Op. cit.*, p. 56.

[11] *Ibíd.*, p. 280.

Fuerzas Armadas y Congreso, cada uno a su manera, dejaron en claro que la estrategia de paz de Betancur no era una política de Estado, ni siquiera una política de gobierno; era más bien el proyecto solitario de una sola persona, el Presidente. Más aún: sin contar con el respaldo del Estado en su conjunto, y sin el apoyo de los partidos, Betancur evitó recurrir a la búsqueda de apoyo en otras fuerzas de la sociedad y resultó incapaz de movilizarlas y organizarlas en torno a la defensa de su proyecto. La mayoría de los gremios económicos, la fuerza más organizada de la sociedad civil, representantes de las clases dominantes, no sólo respaldaron abiertamente a las Fuerzas Armadas desde un comienzo, sino que constituyeron con ellas un núcleo sólido de oposición a Betancur al cual se fue sumando progresivamente la mayoría del bipartidismo.

Por otra parte, la búsqueda decidida de apoyo en las organizaciones de los sectores populares probablemente hubiera conducido a una ruptura con los sectores dominantes mucho mayor que la que el propio Presidente estaba dispuesto a asumir. A esta posibilidad no se opuso solamente la voluntad del mandatario, que buscaba reacomodar y remozar el régimen mas no romper las alianzas de clase que le sirven de sustento. También se interpusieron la misma fragmentación de la sociedad civil, la ausencia o debilidad de las organizaciones populares y la inexistencia de una vigorosa opinión democrática que respaldara con su movilización la iniciativa presidencial. En suma, la experiencia de Betancur mostró que la carencia de apoyo organizado en la sociedad civil es un obstáculo mayor para impulsar cualquier proyecto de transformación de naturaleza democrática.

Finalmente, resulta imposible desconocer las dificultades derivadas de las características del otro actor en conflicto: la guerrilla. Como ya se ha mencionado, su heterogeneidad en términos tanto políticos como militares impide su cohesión como sujeto único de negociación. Sus respuestas fueron diversas y no pocas veces contradictorias. El proceso de negociación hubo de multiplicarse en diversos frentes, dando paso a su vez a la multiplicación de las comisiones mediadoras: de paz, de diálogo y negociación, de verificación y de diálogo. Las condiciones exigidas por cada agrupación para dar cumplimiento a lo pactado fueron también heterogéneas. Por lo mismo, dificultaron su puesta en marcha y su verificación. Enfrentado a esta complejidad, el gobierno no diseñó mecanismos para manejar la negociación simultánea con una pluralidad de guerrillas cuyos antecedentes y orígenes son disímiles, tanto como sus proyectos estratégicos, sus lazos de relación con la población civil y sus grados de capacidad militar.

A este factor se sumó además la falta de capacidad política demostrada por algunos de los movimientos guerrilleros que, desconcertados por el cambio de condiciones producido por Betancur, respondieron errática e incoherentemente. Recurrieron sistemáticamente al argumento de que las acciones de fuerza fortalecen la posición negociadora y en consecuencia mantuvieron, en forma permanente y simultánea, una política de guerra y otra de paz. Con seguridad la guerrilla apostaba también a ganar legitimidad para su proyecto en medio del espacio abierto por las conversaciones de paz. Pero aspiraba no sólo a su fortalecimiento político sino también a la expansión de su aparato bélico, en el entendido de que todavía era posible un triunfo militar sobre su adversario. Esta incapacidad de la guerrilla para evaluar adecuadamente las condiciones de la coyuntura, sumada a su dificultad para abandonar el proyecto militar y hacer el tránsito definitivo a la vida política legal, contribuyó sin duda a frustrar en buena parte las posibilidades del proceso en curso.

Visto en su conjunto, el proceso de paz parecería haber fracasado rotundamente en 1986. Sin embargo, a pesar de los equívocos, las rupturas y los sucesivos incumplimientos de parte y parte, la experiencia vivida durante el cuatrienio de Betancur dejó valiosas lecciones imposibles de desconocer hacia el futuro. Por primera vez en muchos años, la propuesta belisarista rompió con las concepciones tradicionales sobre la crisis nacional y descubrió ante la opinión pública las verdaderas dimensiones del conflicto interno. Amplió los límites de la acción gubernamental frente a la protesta armada al demostrar que las negociaciones directas con los insurgentes (bien sea mediante comisiones o con el propio Presidente de la República) si bien difíciles, son posibles. También abrió la posibilidad de que surgiera y se ensayara la propuesta del Diálogo Nacional lanzada por el M-19. Esta, aunque frustrada, dejó vislumbrar el camino hacia nuevas formas de hacer política que podrían servir no sólo para vincular diversos actores sociales y políticos tradicionalmente excluidos en el diagnóstico y solución de los problemas nacionales, sino sobre todo para superar "una cultura política autoritaria e intransigente, mayoritaria hoy en la sociedad colombiana"[12]. En suma, mostró las posibilidades de un camino alternativo en la búsqueda de la reconciliación, que tiene como condición la conexión estrecha entre resolución pacífica del conflicto y apertura democrática.

La controversia generada en torno a la iniciativa presidencial y a sus desarrollos contribuyó también a la repolitización de la sociedad colombiana. No obstante, esta repolitización no pudo ser canalizada en favor de la paz ni por los partidos políticos, ni por la guerrilla, ni tampoco por un centro democrático inexistente. En su lugar, las nuevas fuerzas que ingresaron al debate político se polarizaron cada vez más. En consecuencia, si bien la repolitización de la sociedad civil constituía un resultado positivo del proceso, su carácter polarizado y desordenado planteaba a la vez un difícil reto para el régimen y para el gobierno que estaba por comenzar.

Elecciones de 1986 y nuevo contexto del proceso de Paz

El tema de la paz ocupó, como era de esperarse, un lugar especial en el debate electoral entre 1985 y 1986. Mientras que el discurso del candidato conservador, Álvaro Gómez Hurtado, presentaba un corte radical frente a la concepción belisarista del conflicto armado y la forma de enfrentarlo, la lógica de Betancur parecía encontrar su prolongación en los discursos liberales. El candidato liberal, Virgilio Barco, parecía compartir ampliamente la tesis sostenida por la administración en curso según la cual existen condiciones objetivas de injusticia social que explican la presencia de grupos armados en Colombia. Por tanto, según esta interpretación, el Estado debe emprender una serie de reformas de tipo económico, social y político, si aspira a erradicar la violencia[13].

No obstante esta afinidad en cuanto al diagnóstico de la violencia, el candidato liberal planteó fuertes criticas frente al proceso de paz que estaba por culminar. Unas tenían el claro propósito de diferenciar el programa liberal de las ejecuciones de un gobierno

[12] *Ibíd.,* p. 192.

[13] María Emma Wills, "Las posiciones de los candidatos frente al proceso de paz", en *¿Qué pasó?,* Coyuntura trimestral, Cinep, año 4, No. 12, mayo, 1986. "Mi compromiso es con el futuro de Colombia: Barco", en *El Tiempo*, 11 de agosto, 1985, p. 5B. *La lógica de la paz*, Documento No. 10, Partido Liberal Colombiano.

conservador, para mantener así la posibilidad de presentarse como su alternativa. Otras iban más allá, en el sentido de evidenciar los errores cometidos por la administración Betancur en el desarrollo de su estrategia y proponer los correctivos necesarios. En primer lugar, según el candidato liberal, al proceso de paz le había hecho falta la acción directa del Estado, al no incluir en las comisiones de paz, verificación y diálogo, a miembros del gobierno[14]. La falta de planeación y de delimitación de responsabilidades constituirían otra de las causas primordiales de los deficientes resultados que arrojaba el proceso. Por otro lado, Barco le criticaba a Betancur el hecho de haber adoptado una concepción "mesiánica" del proceso político y en consecuencia haber pretendido afianzar la paz sin el concurso de los partidos y de las fuerzas representativas de los diferentes sectores que constituyen la nación[15].

Pese a tales críticas, la propuesta liberal parecía tender, a grandes rasgos, hacia la concepción de "mano tendida" planteada desde su discurso inaugural por Belisario Betancur. A esto se añadiría la concepción del "pulso firme", sobre todo a partir de los acontecimientos del Palacio de Justicia en noviembre de 1985. Frente a este tipo de acciones y a los grupos que como "fanáticos" insisten en la vía armada, el Estado debería, según Barco, adoptar una política de mano dura privilegiando la solución militar del conflicto[16]. De esta manera, bajo la consigna de "la mano tendida y el pulso firme", el candidato liberal integraba la solución política y la militar, es decir, la estrategia Betancur combinada con la estrategia Turbay.

Virgilio Barco obtuvo una significativa mayoría de votos en las elecciones de mayo de 1986[17]. Sus propuestas de campaña debían entonces adaptarse a las condiciones que heredaba forzosamente del cuatrienio anterior. El presidente electo para el período 1986-1990 recibió un país cuyo régimen político seguía operando dentro de grados de legitimidad bastante endebles; un grupo de guerrillas cohesionado en la CNG y otro tratando de mantener una frágil tregua cuya prolongación a término indefinido había sido recientemente firmada; un nuevo movimiento político, la Unión Patriótica, cuya plataforma de lanzamiento, las FARC, aún no hacían claridad sobre el problema de las armas. La apertura del espacio político prometida durante el cuatrienio anterior apenas había comenzado. Las reformas sustanciales en los campos económico y social seguían siendo objeto de especulaciones sin que se hubiera avanzado en su realización. Los obstáculos que se habían interpuesto en el desarrollo del proyecto de paz, relativos a las características del régimen, seguían pesando en la realidad nacional.

Frente a este panorama, sin embargo, el nuevo gobierno contaba con algunas condiciones significativamente mejores que las de su antecesor. Además de tener un amplio respaldo electoral, Barco asumió la presidencia con el apoyo de su partido, el liberal, que además tiene la mayoría en el Congreso. Al comenzar la actual administración, el apoyo del liberalismo al presidente Barco, así fuese puramente formal,

[14] "El proceso de paz ha fracasado: Barco", en *El Tiempo*, 8 de abril, 1986, pp. 1A y 7A.

[15] "Critico análisis del proceso de paz hace Barco", en *El Tiempo*, 30 de junio, 1985, p. 11A.

[16] Declaración de Virgilio Barco con ocasión de los hechos del Palacio de Justicia el 9 de noviembre de 1985, recopilada en El Partido Liberal y la defensa de las instituciones democráticas, Documento No. 21, Partido Liberal Colombiano.

[17] Virgilio Barco obtuvo 4.211.826 votos (58.2% del total); Álvaro Gómez, 2.586.825 (35.8%); Jaime Pardo Leal, 328.641 (4.5%). Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

contrastaba enormemente con la "soledad" de Betancur. Esta ventaja, sin embargo, ha demostrado ser muy frágil dado el profundo fraccionamiento interno del partido de gobierno y, por ende, los grandes esfuerzos que ha tenido que realizar el ejecutivo para lograr cohesionar al partido en torno a sus iniciativas. El tan anunciado gobierno de partido del presidente Barco terminó por ser un gobierno sin partido.

Adicionalmente, Barco encontró a su llegada a la presidencia una economía en franco proceso de recuperación[18]. Esta circunstancia no sólo le permitiría al gobierno desarrollar los programas contenidos en su plan de economía social, sino también evitar la puesta en vigencia de medidas de ajuste de tipo recesivo como las aplicadas durante el cuatrienio anterior. De hecho, las condiciones económicas favorecían las posibilidades para intentar una política económica más acorde con las estrategias de paz, así como un programa de reformismo socioeconómico más agresivo.

No obstante la existencia de estas condiciones favorables, la administración Barco encontró desde sus comienzos un grave obstáculo en la búsqueda de la paz: la agudización de la violencia política por el crecimiento vertiginoso de la guerra sucia. Para 1986 ya era claro que la violencia no se centraba exclusivamente en el enfrentamiento entre la guerrilla y las fuerzas del Estado. A este eje inicial del conflicto armado se habían sumado ya dos nuevos actores profundamente ligados entre sí, los narcotraficantes y los grupos paramilitares, demostrando con sus acciones una gran capacidad para acelerar el escalamiento de la guerra. Dos factores heredados de la administración anterior contribuían a oscurecer el panorama: el primero tiene que ver con la polarización de los actores armados resultante de la ruptura de los acuerdos de paz y, ante todo, de la batalla del Palacio de Justicia. El segundo, quizás el más grave, fue la proliferación de los grupos de autodefensa, paramilitares y escuadrones de la muerte que iniciaron en forma privada labores de contrainsurgencia como contrapeso a la apertura de negociaciones con la guerrilla promovida por Betancur. Estos crecieron al amparo de la indiferencia gubernamental y de la impunidad propiciada por la crisis del aparato de justicia, cuando no gracias a la aprobación y colaboración explícita de algunos sectores del Estado mismo. Sin duda alguna la polarización exacerbada por la reanudación del enfrentamiento, y la guerra sucia crecientemente descentralizada y privatizada, constituían para 1986 un contexto a todas luces negativo para la continuidad de la tregua con las FARC o la reanudación de negociaciones con la CNG.

ESTRATEGIA DE RECONCILIACION, NORMALIZACION Y REHABILITACION DE LA ADMINISTRACION BARCO. PRIMERA ETAPA: 1986-1988

La estrategia diseñada por Barco para enfrentar la violencia partía, en lo fundamental, del mismo diagnóstico de la administración Betancur. Pese a ello, y aunque los objetivos de erradicar el conflicto armado y relegitimar el régimen permanecían básicamente inalterados, la estrategia puesta en marcha el 7 de agosto de 1986 significó en varios sentidos un fuerte viraje con respecto a su antecedente inmediato. Con ella se buscó

[18] La variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante no sólo fue inferior al 1.5% durante todo el periodo de Betancur, sino que en dos de esos años fue negativa (1982: -0.9% y 1984: -0.5%). Por el contrario, en 1986 esta situación habla cambiado radicalmente. En ese año la variación porcentual del PIB por habitante fue del 3.3%. En 1987 fue del 3.5%. *Revista del Banco de la República*, Vol. LXI, No. 730, agosto, 1988, p. 106.

aislar a la guerrilla de toda discusión sobre las reformas, quitarle protagonismo, rebajar su perfil político. Al adelantar unilateralmente su programa de cambio, el gobierno pretendía simultáneamente recuperar legitimidad para el régimen y reducir la influencia de la guerrilla al ganarse el apoyo de sus antiguas bases sociales. La cuestión de la negociación quedó desde un principio reducida únicamente a los temas relacionados con el desarme, la desmovilización y la reincorporación del movimiento armado. Los tres componentes de la estrategia diseñada por Barco, la rehabilitación, la normalización y la reconciliación, evidenciaron a lo largo de su desarrollo el énfasis otorgado por la actual administración a la acción unilateral del gobierno, buscando con ello reducir la presencia de la guerrilla y trasladar el componente de la negociación a un segundo plano.

El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, constituyó durante los dos primeros años de esta administración la pieza clave de su estrategia de paz. Este plan había sido diseñado desde el gobierno anterior pero su ejecución había tenido poco éxito. El gobierno de Virgilio Barco lo retomó y lo convirtió en instrumento esencial no sólo de la estrategia de paz sino de su programa de economía social. Con él se ha buscado reorientar el gasto público no sólo hacia las áreas afectadas por la violencia sino también hacia aquellas zonas marginadas en lo económico, pretendiendo simultáneamente quitarle piso político a la guerrilla y corregir los desequilibrios regionales ocasionados por el modelo de desarrollo[19]. De allí que su cobertura se ampliara grandemente, pasando de 177 municipios en 1986 a 297 municipios, con una población cercana a los cinco millones, en 1988[20]. Paralelamente, los recursos apropiados y ejecutados por el plan también han tenido que aumentar casi hasta duplicar los del cuatrienio anterior[21]. La otra novedad introducida al PNR en la administración Barco ha sido el intento por involucrar a la comunidad en la discusión de sus problemas y el diseño de las soluciones a través de los concejos municipales y regionales de rehabilitación. Aunque tal propósito no se ha logrado a cabalidad, por lo menos muestra la intención de reconocer la importancia de la participación comunitaria a la vez que introduce una cierta descentralización y flexibilidad en las decisiones, conveniente dada la diversidad regional del país.

Acertado en su concepción, el PNR sufre, sin embargo, serias limitaciones que habría que señalar. En primer lugar, en lo que tiene que ver con los recursos destinados al Plan, no ha habido una decisión clara por parte del gobierno para obtenerlos gracias a una mayor exigencia tributaria dirigida a los sectores más pudientes. La reforma tributaria aprobada a principios de la actual administración así lo demuestra. Ellos se han obtenido, más bien, gracias a una redistribución interna de los gastos del gobierno, mediante la cual hoy se destina aproximadamente el 4% anual del PIB al llamado sector social: el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta. Este porcentaje significa, sin duda, una cantidad apreciable. Pero se trata de aliviar con él las necesidades, represadas por años de abandono oficial, del 40% de la población colombiana[22].

---

[19] Consuelo Corredor, *Op. cit.*, p. 39.

[20] Contraloría General de la República, *Informe financiero*, junio, 1988, p. 11.

[21] Entre 1983 y 1986 el PNR hizo apropiaciones de recursos del presupuesto nacional por un monto de 68.000 millones de pesos; entre 1987 y 1988 esta apropiación ascendió a 107.000 millones de pesos. Por otro lado, el PNR ejecutó entre 1983 y 1986 un total de 53.176 millones de pesos; entre 1987 y 1988 la ejecución fue de 91.970 millones de pesos. Consuelo Corredor, *Op. cit.*, p. 42.

[22] Salomón Kalmanovitz, "Economía de la violencia", en *Revista Foro*, No. 6, junio, 1988, p. 21.

Ahora bien, la extensión de ese gasto hacia municipios diferentes de aquellos azotados por la violencia hace que el PNR pierda su carácter preferencial y por tanto disminuya en su impacto como herramienta para la superación del conflicto armado. Pero además, el programa de economía social tomado en su conjunto constituye solamente un plan marginal aplicado a corregir desequilibrios, mas no pretende rectificar en forma radical los rumbos del modelo de desarrollo colombiano.

También es preciso reconocer que el plan se ha estrellado en sucesivas ocasiones con la rigidez, lentitud e ineficacia de unas entidades estatales poco acostumbradas a renunciar a sus prácticas tradicionales en favor de un programa que exige ciertamente una gran dosis de flexibilidad y agilidad, así como una eficaz coordinación interinstitucional. De esta rigidez institucional se deriva en parte el hecho de que el gasto se siga orientando fundamentalmente hacia obras de infraestructura física (vial y productiva) mientras que siguen relegándose a un segundo plano las necesidades en materia social: salud, educación, servicios, vivienda y justicia. Este hecho no sólo desdice del verdadero contenido social del PNR, sino que además abre interrogantes serios sobre quiénes habrán de ser sus finales y verdaderos beneficiarios.

Aparte de estas cuestiones, la pregunta fundamental que debe hacerse sobre el Plan Nacional de Rehabilitación tiene que ver con su eficacia como instrumento clave para lograr la paz en Colombia. De entrada, es cuestionable la concepción según la cual las condiciones materiales (hambre, miseria, desempleo, abandono estatal) constituyen la causa principal de la violencia. La importancia central asignada al PNR durante la actual administración lleva implícito un sesgo en ese sentido. Pero aun si esto fuera cierto, es innegable que un plan para atacar esas "causas objetivas" no puede aspirar al éxito sino en el largo plazo. En el intervalo, el gobierno debería haber acometido otras acciones complementarias que redujeran, si no conseguían erradicar del todo, los niveles de violencia. La administración Barco, por el contrario, depositó una extrema confianza en lo que algunos han llamado el "mito tecnocrático" del PNR[23] y dejó abandonados o relegados a un segundo y tercer planos los demás factores, en especial los de carácter político, generadores de violencia.

La reforma política, por ejemplo, a pesar de haber demostrado su crucial importancia como componente de la política de paz del gobierno anterior, fue desplazada a un plano secundario por la actual administración. El gobierno de Barco redujo el debate acerca de las transformaciones del régimen político a la implementación del esquema gobierno/oposición. Este esquema, saludablemente concebido como un primer paso hacia el desmonte definitivo del Frente Nacional, se convirtió en el pilar de la llamada normalización de la democracia dentro de la estrategia gubernamental. Las ventajas de institucionalizar la oposición en el país son innegables. Ello contribuiría sin duda a civilizar la contienda política enmaro cando y canalizando el conflicto dentro de los parámetros de una democracia amplia y pluralista. No obstante, el esquema propuesto por la actual administración redujo toda la controversia a los dos partidos tradicionales buscando con ello absorber de nuevo, a través de éstos, todas las contradicciones de la sociedad colombiana. Tan estrecho modelo continuaba excluyendo no sólo a los movimientos

[23] La expresión "mito tecnocrático" ha sido retomada de una conferencia dictada por Eduardo Pizarro en el Seminario Internacional sobre "Mediación y negociación de conflictos", Bogotá, 11 de agosto, 1989.

nuevos como la Unión Patriótica, A Luchar y el Frente Popular, sino a la mayoría de las fuerzas sociales que, sin sentirse representadas ni por el bipartidismo ni por la izquierda tradicional, constituyen la principal fuente de oposición al sistema. Además de esta severa limitación, el mismo esquema ha puesto en evidencia la inexistencia de dos partidos realmente cohesionados, con programas o ideologías alternativos, que pudieran darle vida al dúo gobierno-oposición. Sobra decir que ni el partido social conservador, ni mucho menos el liberal, están en condiciones de hacer realidad tal propósito.

En lo que respecta a las demás iniciativas que supone una apertura democrática, entre 1986 y 1988 el gobierno de Barco se limitó a reglamentar y poner en marcha las reformas relativas a la elección popular de alcaldes y la descentralización administrativa y fiscal, aprobadas durante el cuatrienio anterior. La consulta popular en los municipios, contemplada en el mismo Acto Legislativo que aprobó la elección popular de alcaldes, sólo llegó a ser reglamentada durante la legislatura ordinaria de 1989, cuatro años después de recibir sanción presidencial. En suma, los dos primeros años de la administración Barco estuvieron marcados por un notorio desinterés por crear y profundizar los canales de participación política.

Una difícil coyuntura, desatada a raíz del asesinato del procurador general de la Nación y el visible empeoramiento del orden público a comienzos de 1988, llevó a que el Presidente propusiera un plebiscito como recurso heterodoxo para llevar a cabo una reforma constitucional. La oposición de los partidos tradicionales, incluido el suyo propio, dio al traste con esta iniciativa. Luego surgió como medida última de rescate, el Acuerdo de la Casa de Nariño que consistía básicamente en un nuevo pacto bipartidista para hacer más viable jurídica y políticamente la iniciativa presidencial de reformar la carta constitucional mediante refrendación popular[24]. Pero a este nuevo intento se opuso el Consejo de Estado declarando inconstitucional el acto administrativo que sustentaba el proceso de reajuste institucional. En consecuencia, cinco meses después Barco debió retornar a los cauces legislativos normales presentando su propuesta de reforma constitucional ante las cámaras.

El nuevo proyecto de Acto Legislativo recogió finalmente una serie de propuestas de reforma política, algunas de las cuales presentaban avances y otras, serias contradicciones. Entre ellas se contaban la consagración de amplias garantías y libertades ciudadanas, la reforma del Congreso, la supresión del parágrafo del ordinal primero del artículo 120, una nueva formulación para la norma sobre estado de sitio, el fortalecimiento de la justicia, la elección popular de gobernadores, la creación de la circunscripción nacional para la representación de las minorías y la posibilidad de utilizar tres procedimientos alternativos para reformar la Constitución. Muchas de estas iniciativas fueron recortadas en su totalidad y otras fueron disminuidas en su alcance a lo largo de la primera vuelta en el Congreso[25]. Su suerte definitiva quedó pendiente de la aprobación final que debía darse al terminar la legislatura ordinaria de 1989. Luego de haber sufrido grandes recortes y cambios a su paso por el Senado y la Cámara, la iniciativa gubernamental para reformar la Carta se hundió definitivamente, con la colaboración explícita del partido de gobierno.

[24] Hernando Valencia Villa, "De las guerras constitucionales en Colombia, capítulo LXVIII. Un informe sobre la reforma Barco", en *Análisis Político*, No. 6, enero-abril, 1989, p. 83.

[25] *Ibíd.*, pp. 85-96.

Quizá la reforma más atractiva del paquete discutido a lo largo de los dos últimos años era aquella que abría la posibilidad de utilizar varios procedimientos alternativos, entre ellos la convocatoria a un referéndum, con el objeto de propiciar el debate amplio y de legitimar con el voto popular algunos cambios sustanciales al régimen político. De haber logrado su aprobación, quizá se hubiera iniciado en Colombia el camino hacia una verdadera apertura democrática. Ante el fracaso de la reforma en el Congreso, la propuesta ha tenido que ser impulsada de nuevo por la sociedad civil y ha tomado ahora el cuerpo de una Asamblea Nacional Constituyente cuya convocatoria, integración y agenda están aún por definir. Aparte de la novedad del referéndum, el resto de la reforma impulsada en 1988 por el gobierno no llegaba ni siquiera tangencialmente a constituir el nuevo pacto político que requiere la sociedad colombiana. Adicionalmente, es imprescindible anotar que la necesaria conexión entre el debate constitucional y el propósito de pacificación nacional solamente fue establecida a partir de la iniciación de negociaciones con el M-19.

Aparte de este tortuoso recorrido de las reformas a la normatividad institucional, quizás el factor de mayor gravedad que afecta una real ampliación de la democracia en Colombia es la guerra sucia que se ha desatado en el país. Más aún que las normas, es el desarrollo real del proceso político, en el cual desempeña un papel creciente la violencia, lo que restringe en gran parte el juego político amplio y pluralista. La administración Turbay dio culminación a la tendencia represiva que se había desarrollado a lo largo del Frente Nacional, no sólo contra los grupos alzados en armas sino también contra toda manifestación de protesta legítima. Las detenciones masivas y la tortura tuvieron en ese cuatrienio su momento de auge. Luego vino la administración Betancur, bajo cuyo discurso de diálogo y apertura se dio paso a una progresiva clandestinización de la lucha contrainsurgente. Se desarrollaron los primeros grupos paramilitares y las desapariciones forzadas llegaron a niveles nunca antes vistos en el país. Finalmente, durante la administración Barco se generalizó la formación de grupos de justicia privada en todo el territorio nacional, ampliando no sólo su cubrimiento geográfico sino también el rango de sus víctimas: ya no se trata únicamente de los guerrilleros amnistiados o reincorporados. A ellos se han sumado progresivamente dirigentes políticos de todos los partidos, militantes de los nuevos movimientos políticos de izquierda, dirigentes sindicales y populares, periodistas, artistas, sacerdotes e intelectuales, hasta cubrir una amplísima gama de gentes a quienes se vincula directa o indirectamente con la oposición al statu quo. El asesinato selectivo, que ha ido sustituyendo progresivamente las desapariciones, la detención arbitraria y la tortura, ha alcanzado niveles demenciales durante la presente administración. Como si ello fuera poco, durante 1988 el país vio aparecer una nueva modalidad de esta violencia: la masacre colectiva[26].

Alertado por algunas fuerzas como la UP acerca del alarmante crecimiento de los grupos paramilitares, el gobierno de Barco permaneció, no obstante, impasible frente a ellos durante más de dos años. A la sombra de la indiferencia del Estado o cubierto por la ineficacia de un aparato de justicia totalmente desbordado por la magnitud del conflicto, otras veces amparado por la colaboración directa de algunos sectores militares dentro del

[26] Entre enero de 1988 y agosto de 1989 se cometieron en Colombia un total de 106 masacres. Véase *Cien días*, números 1 al 6, marzo, 1988-septiembre, 1989, Cinep. Véase también: Américas Watch, *Informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI-Iepri, 1989.

Estado, se fue configurando un aparato paramilitar organizado y poderoso, el cual constituye hoy por hoy el mayor obstáculo para una real democratización de la vida política en Colombia. Sólo cuando ese aparato armado se enfrentó al Estado mismo, cuando con toda su fuerza comenzó a golpear a sus propios funcionarios, sólo entonces decidió el gobierno de Barco aceptar su existencia y emprender una acción decidida contra él[27]. Quizás era ya demasiado tarde.

La existencia y proliferación de los grupos paramilitares se opone, por supuesto, no sólo a la normalización de la controversia democrática sino también a los propósitos de reconciliación contemplados como tercer componente de la estrategia Barco. Sin duda este hecho tiene mucho que ver con las dificultades de la Unión Patriótica para consolidar su espacio como alternativa política y, por ende, con la imposibilidad de que a través de ella se reincorpore la totalidad del movimiento armado que le sirvió de plataforma de lanzamiento: las FARC. Este, que debería haber sido el objetivo principal de la estrategia de reconciliación, se vio obstaculizado además por otros factores. La administración Barco había heredado una tregua con las F ARC, prorrogada en marzo de 1986 sin término fijo ni compromisos definidos. Subsistían, por tanto, numerosas ambigüedades en torno a la desmovilización y reincorporación definitiva de ese movimiento. Frente a ellas, sin embargo, el gobierno de Barco no intentó avanzar clarificando el proceso para salvar el débil éxito obtenido por la administración Betancur. Por el contrario, dejó la tregua con las F ARC a la deriva, sujeta a los continuos y cada vez más frecuentes enfrentamientos con el ejército. Nunca se pensó en reconstruir la desaparecida Comisión de Verificación. El gobierno se limitó a confirmar el deterioro y la ruptura gradual de la tregua hasta llegar a afirmar, en la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso en 1988, que de los acuerdos de La Uribe "no nos queda hoy sino su espíritu"[28].

Para el gobierno de Barco las FARC nunca fueron el interlocutor privilegiado que habían sido al finalizar el cuatrienio anterior. Desde el comienzo, su administración buscó restarle protagonismo a la guerrilla al disminuir la relevancia del diálogo y la negociación directa como componentes de la estrategia de paz. Sin desconocer el acuerdo de La Uribe, que había heredado forzosamente, Barco minimizó su importancia. La negociación quedó reducida al tema del desarme, la desmovilización y la reincorporación de las guerrillas, mientras que la cuestión de las reformas (agraria, urbana, política, etc.) se decidía e implementaba por canales paralelos en los cuales el movimiento armado no tenía ninguna participación. En tales condiciones, la concertación con el gobierno perdió todo interés para la guerrilla en general, pero sobre todo para las FARC que habían logrado un protagonismo sin precedentes durante el proceso de paz de Betancur. Esto significó un distanciamiento creciente entre las FARC y el gobierno y, por consiguiente, un

[27] Me refiero específicamente a la masacre de La Rochela (Santander) en la cual fueron asesinados 12 funcionarios de la rama judicial en enero de 1989. Luego de otros atentados contra funcionarios estatales el gobierno expidió, el 20 de abril del mismo año, tres decretos de estado de sitio mediante los cuales se integró una comisión encargada de presentar al gobierno un plan integral contra los grupos paramilitares, se creó un cuerpo armado especial para combatirlos y se suspendió la vigencia de algunas normas que podían ser utilizadas para darles fundamento legal a los "grupos de autodefensa". *El Espectador*, 21 de abril, 1989, p. 1A.

[28] "Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, en la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el 16 de diciembre de 1988". Reproducido en: Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. *El camino de la paz. Historia de un proceso,* Vol. 11, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1989, p. 80.

acercamiento paulatino entre esta agrupación y los demás miembros de la CNG, que culminó con la incorporación de las FARC en la recién creada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, en octubre de 1987.

El enfrentamiento entre el movimiento insurgente y el Estado volvía, a finales de 1987, a retomar las características del período que antecedió a 1982. Los caminos de la negociación se deterioraban cada vez más con las FARC y estaban definitivamente cerrados para las demás guerrillas agrupadas en la CGSB. Frente a éstas se dio desde 1986 rienda suelta a la acción represiva, a través de la cual los militares ratificaron su tradicional autonomía en el manejo del orden público, totalmente recuperada a raíz del episodio del Palacio de Justicia. El tratamiento dado a la guerrilla por la administración Barco entre 1986 y 1988 fue sin duda regresivo frente al intentado por Betancur. Cierto es que en 1986 probablemente no estaban dadas las condiciones para reanudar negociaciones con la CNG, como también lo es que el acuerdo vigente con las FARC carecía de aclaraciones en torno a temas vitales, como el de las armas. En lugar de afrontar y superar estas dificultades, el gobierno decidió abandonar todo intento de negociación de un solo tajo. Con ello contribuyó al escalamiento progresivo de la guerra: el mismo que dos años después le haría retomar por los caminos del diálogo y la concertación.

Mientras tanto, el gobierno encaminó toda su voluntad a la reconciliación entre el Estado y la comunidad, en los paros cívicos y marchas campesinas. Esta actitud, si bien novedosa y positiva, no tocaba la médula del conflicto violento que continuaba azotando la sociedad colombiana. Muy pronto, además, presionado por los militares y por algunos sectores políticos dominantes que veían con alarma la presencia de la guerrilla en las movilizaciones populares, el gobierno recayó en un error una y mil veces cometido en la historia colombiana: confundir la movilización legítima con la subversión y darle, en consecuencia, un tratamiento represivo[29]. Así, la reconciliación, como componente de la estrategia de paz de Barco, no sólo cambió de sentido sino que había desaparecido casi totalmente del panorama al mediar el año 1988.

Dos años después de iniciada la administración Barco, su modelo de paz auguraba un fracaso aún peor que el anterior. El Plan Nacional de Rehabilitación avanzaba lentamente superando los obstáculos propios de la burocracia, el clientelismo y la escasez de recursos. La reforma constitucional, sin el apoyo decidido del bipartidismo, debía todavía superar una vuelta más por el filtro antirreformista del Congreso. La reconciliación con la comunidad entraba en franco deterioro mientras que los canales de concertación con la guerrilla se encontraban prácticamente rotos. Paralelamente, la guerra sucia prosperaba dando muestras de una creciente pérdida del siempre frágil monopolio de la violencia por parte del Estado colombiano, frente a lo cual lo único previsible era la anarquización acelerada del conflicto interno.

Fue de nuevo un acto de fuerza proveniente del movimiento guerrillero el que puso sobre el tapete la necesidad de buscar salidas políticas para el conflicto armado. El secuestro de Álvaro Gómez efectuado por el M-19 en mayo de 1988 desencadenó una serie de

[29] La represión contra este tipo de movilizaciones apareció desde el paro regional del nororiente en junio de 1987, pero se hizo mucho más evidente con ocasión de las marchas campesinas de mayo de 1988 en la misma región. Al respecto, véanse entrevistas realizadas en Barrancabermeja (Santander), entre el 22 y el 29 de agosto de 1988, Archivo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

reacciones que, por sobre todo, demostraron que el anhelo de paz seguía estando presente y resurgía con fuerza en diversos sectores de la sociedad civil dispuestos a idear mecanismos para la búsqueda de la paz, alternativos a la estrategia gubernamental. El M-19 emitió entonces un comunicado a través del cual lanzó la propuesta de un alto al fuego y una cumbre de "Salvación Nacional". Pese a la desconfianza que producía este tipo de consignas, ya bien conocidas desde la toma de la embajada de la República Dominicana, la propuesta del M-19 desató un rápido proceso de acercamiento entre el grupo guerrillero y dirigentes políticos, gremiales, sindicales y eclesiásticos que condujo no sólo a la liberación de Álvaro Gómez sino a la reapertura del diálogo entre la guerrilla y algunos sectores de la sociedad civil.

Entonces se efectuó la reunión de Panamá, el 14 de julio de 1988. Durante ella se convino la necesidad de llevar a cabo una reunión cumbre entre diversas fuerzas sociales que debía celebrarse en Bogotá dos semanas más tarde. En efecto, la cumbre se realizó el 29 de julio en Usaquén, con representantes de la Iglesia, los partidos tradicionales, la UP, la guerrilla, los gremios, los sindicatos y los indígenas. La reunión terminó con la convocatoria de una Comisión de Convivencia Democrática que debía instalarse el 22 de agosto[30]. Este imprevisible proceso se llevó a cabo bajo la mirada intransigente del gobierno. Su renuencia a participar en él, aunque justificada oficialmente con el argumento de que no había negociación posible a partir de presiones por la fuerza, sólo dejó la impresión de que se encontraba totalmente desconcertado y rebasado por las circunstancias. Finalmente, obligado por el debate nacional desatado alrededor del tema de la paz y canalizado a través de la Comisión de Convivencia Democrática, el gobierno se vio forzado a responder con el lanzamiento de la Iniciativa de Paz del 10 de septiembre de 1988. Esta planteó, indudablemente, un viraje fundamental en la estrategia que se venía adelantando desde 1986.

SEGUNDA ETAPA DE LA ESTRATEGIA DE PAZ DE LA ADMINISTRACION BARCO: LA NEGOCIACION COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL, 1988-1990

Las críticas a la Iniciativa de Paz de Barco no se hicieron esperar. En primer lugar, se le criticaba el enorme retraso con que había sido diseñado un verdadero plan de paz que el país reclamaba de tiempo atrás. En segundo lugar, se le calificaba como una reacción defensiva frente al acorralamiento que había sufrido el gobierno con motivo del secuestro de Álvaro Gómez y las negociaciones desatadas con ocasión del mismo. Reacción que, de paso, paralizaba el proceso de participación de la sociedad civil que venia gestándose meses atrás. En tercer término, se le criticaba por su extrema rigidez, en la medida en que planteaba condiciones inamovibles y plazos fijos como prerrequisito para un objetivo único y preciso: la desmovilización y reincorporación de la guerrilla.

Pese a estas críticas, la Iniciativa de Paz dejó planteado a partir de septiembre de 1988 un viraje importante con respecto a la estrategia que venía impulsando el gobierno desde 1986: se volvía a reconocer en la guerrilla un interlocutor válido y se abrían con ello las posibilidades de una negociación directa, aunque su alcance estuviera todavía reducido al

[30] *Semana*, No. 318, 7-13 de junio, 1988; No. 320, 21-27 de junio, 1988; No. 322, 5-11 de julio, 1988; No. 323, 12-18 de julio, 1988; y 326, 2-8 de agosto, 1988.

tema único de la desmovilización y la reincorporación. Con el tiempo y el hábil manejo que de la coyuntura hizo el M-19, el gobierno tuvo que aceptar, finalmente, una mayor flexibilidad en los procedimientos y, sobre todo, aceptar la inclusión del tema de la apertura política en la agenda de negociaciones.

En los días posteriores al lanzamiento de la Iniciativa nadie creía posible que tal "itinerario de rendición" —como fue llamada— pudiera dar otro resultado que la negativa rotunda por parte de la guerrilla a aceptarla y por consiguiente, la agudización de la guerra. Sin embargo, el M-19 comenzó a dar pasos tendientes a un acercamiento con el gobierno, hasta que finalmente, en diciembre de 1988, el Presidente reconoció ante el Congreso que estimaba conveniente la iniciación de diálogos formales y directos con el M-19, "organización que en un plazo prudencial ha demostrado voluntad de explorar caminos hacia la reconciliación"[31].

El M-19 tuvo que vencer el escepticismo gubernamental y nacional frente a su verdadera voluntad de paz a fuerza de sus demostraciones de hecho —el mantenimiento de una tregua unilateral desde el secuestro de Gómez Hurtado— y de la coherencia y sensatez de su discurso. La nueva cara del M-19 no era, como suponían algunos, una nueva máscara para disfrazar su voluntad de guerra. Más bien puede afirmarse que el movimiento sufrió una transformación interna desde la ruptura de la tregua en 1985 que lo llevó, finalmente, a replantearse con seriedad y realismo la viabilidad de la lucha armada dentro de las actuales circunstancias por las que atraviesa el país.

Varias razones propias de la dinámica interna del Movimiento pueden explicar en parte esta transformación. En primer lugar, es innegable que su debilidad militar lo condujo a repensar su posición dentro del conjunto de fuerzas enfrentadas y a sopesar con mucha mayor modestia y realismo su capacidad de incidir en el desenlace final del conflicto armado. Sin embargo, según el comandante general del M-19, "ese (el de la debilidad militar) no es el problema central, porque es una circunstancia que se puede modificar"[32]. En efecto, no basta con afirmar que el M -19 estaba diezmado militarmente para explicar su disposición al diálogo. Tal como afirma Iván Orozco, "un grupo diezmado, pero fanatizado en su derrota, siempre podrá apelar al recurso último del terrorismo para mantener en zozobra el régimen que no consigue destruir"[33]. Otra opción diferente al camino terrorista hubiera podido ser la de permanecer dentro de la Coordinadora Simón Bolívar y reforzar su proyecto militar pese a la propia debilidad. Sin embargo, la opción escogida fue utilizar una coyuntura favorable para la negociación política y llevarla hasta sus últimas consecuencias. Motivos de diversa índole explican esta decisión por parte del M-19.

Aparte de las consideraciones de carácter militar, el golpe recibido en el Palacio de Justicia también debió contribuir a la toma de conciencia por parte del M-19 sobre los límites de su acción armada que, aunque todavía espectacular, había perdido ya sus posibilidades de proyección política. Más allá del reconocimiento de errores en la táctica militar o en los objetivos políticos del asalto, la gran lección que debió dejarle al M-19 la derrota en el Palacio de Justicia tiene que ver con la imposibilidad de contar con una

[31] "Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, en la clausura de las sesiones…", p. 82.

[32] Entrevista con Carlos Pizarro, comandante general del M-19, Santo Domingo (Cauca), 3 y 4 de junio, 1989.

[33] Iván Orozco, "Por qué negocia el M-19", articulo inédito.

legitimidad ganada a priori que se mantiene sin modificaciones en el tiempo. Aprendida esta lección, el nuevo M-19 se expresa así: "La guerrilla opta ahora por el proceso de paz porque hoy no se puede avanzar si no se recupera una inmensa legitimidad. No se trata de reclamar legitimidad... todos la reclaman; sino de conseguirla, construirla, mantenerla y actualizarla"[34].

Existe otro factor que puede ayudar a explicar la posición del M-19 frente al proceso de negociación: la flexibilidad de su proyecto político. Carente de definiciones concretas, su discurso, sin embargo, puede enmarcarse dentro de los parámetros de una corriente nacionalista de izquierda democrática y reformista, susceptible de ser integrada dentro de un régimen demo-liberal. La democracia y no la revolución ha sido el leitmotiv permanente en el discurso político del M-19. En palabras del comandante general, "el 'Eme' nunca se ha planteado el objetivo total de la revolución absoluta. No hay modelo. Por eso hemos podido variar, buscar nuestro propio camino"[35]. Esta ambigüedad, que a la vez explica buena parte de los virajes táctico-estratégicos del pasado, bien puede haberse convertido en un punto a favor a la hora de modificar el rumbo de acción hacia la paz.

Por último, habría que considerar la continuidad en la comandancia general, desde la muerte de Álvaro Fayad en 1986, como un factor que contribuyó a la coherencia en el discurso y el accionar del movimiento. Luego de un lento proceso de reconstrucción de la dirigencia, duramente fracturada y debilitada por la muerte, en escasos tres años, de tres comandantes generales, la comandancia del M-19, unificada bajo el mando de Carlos Pizarro, tenía en 1988 mejores posibilidades de proyectar una línea de acción y un discurso mucho más consistentes que en el pasado.

Finalmente, y sin duda alguna, la construcción de una nueva actitud en el M-19 responde en gran parte a la actual situación nacional, para no mencionar las drásticas transformaciones que ha vivido el mundo socialista en el último año. En cuanto hace al panorama nacional, la proliferación y el fortalecimiento de los grupos paramilitares —entendidos no sólo como enemigo militar con suficiente capacidad para enfrentarla, sino también como enemigo político que le disputa la lealtad de sus bases sociales— le plantea a la guerrilla un reto de enormes proporciones, sobre todo en lo referente a las condiciones de viabilidad de una victoria revolucionaria en el corto o mediano plazo. El dúo paramilitares-narcotráfico constituye uno de los principales factores del enturbiamiento de la violencia política en Colombia. La complejidad y dispersión del conflicto colombiano en la década de los años ochenta, aumentada por la intervención de un poderoso agente (el narcotráfico), constituye un elemento de peso, aunque no el único, para dudar de la viabilidad estratégica de la lucha guerrillera en Colombia.

Esta falta de viabilidad en el largo plazo no significa, por supuesto, que la guerrilla no conserve aún una gran capacidad de perturbación militar y política en vastas regiones del país. Se refiere más bien a las condiciones que, en el momento actual, hacen impensable una victoria revolucionaria de corte radical. Lo paradójico de esta situación es que esa incapacidad de triunfo en términos estratégicos por parte del movimiento armado no va

[34] Entrevista con Carlos Pizarro...

[35] *Ibíd.*

acompañada de un fortalecimiento en el polo estatal que podría, en tal caso, capitalizar a su favor las condiciones desfavorables para el polo guerrillero; Ante el deterioro de los dos polos enfrentados y su incapacidad mutua para derrotarse —el empate negativo— el único futuro previsible para la situación colombiana no es la guerra civil con posibilidades revolucionarias, sino la prolongación indefinida del conflicto, cada vez más anarquizado. Ante los eventuales costos de esa prolongación, vastos sectores de la sociedad civil se aíslan cada vez más de los actores armados y, presas de pánico en tanto víctimas de la guerra, prestan cada vez menos apoyo a aquellos que insisten en la vía armada como única salida al conflicto. De tal suerte, tampoco puede esperarse en el corto plazo un acercamiento entre la guerrilla y el movimiento popular que pudiera llevar hacia la insurrección general[36].

Fueron entonces, tanto las circunstancias internas del Movimiento como este conflictivo panorama nacional, las razones que llevaron al M-19 a ingresar en el proceso de concertación planteado por el gobierno a través de su Iniciativa de Paz. Gracias a esta decisión del movimiento guerrillero y no a la generosidad gubernamental, se reabrieron en Colombia las posibilidades de pensar el problema de la violencia y la paz en términos políticos y no sólo en términos militares o de rehabilitación, como se venía haciendo desde 1986.

Proceso de negociación gobierno M-19
(enero de 1989 - marzo de 1990)

La negociación entre el gobierno y el M-19 se inició formalmente con la Primera Declaración Conjunta suscrita en el Tolima el 10 de enero de 1989. Esta implicó un primer logro significativo en el proceso, en la medida en que clarificó el objetivo final del mismo. El documento afirma que el Gobierno Nacional y el M-19 convocan a un diálogo directo "para que en él, se acuerde un camino hacia la solución política del conflicto de la Nación Colombiana, que tiene que expresarse en un itinerario claro hacia la democracia plena y en un camino cierto hacia la desmovilización guerrillera con las garantías necesarias"[37].

La inclusión de la expresión "itinerario claro hacia la democracia plena" significó un avance sustancial con respecto a la Iniciativa gubernamental en cuya formulación inicial se reconocía como único objetivo del diálogo directo el de "acordar los procedimientos para su incorporación (de los grupos alzados en armas) a la normalidad"[38]. Gracias a esta fórmula de la Primera Declaración se vincularon de nuevo los dos temas cruciales del proceso de negociación: el abandono de la vía armada como recurso de acción política y la apertura democrática, entendida no como un vuelco total del régimen político (la "revolución por decreto"), sino como el establecimiento de nuevas reglas del

[36] Véase Eduardo Pizarro Leongómez, "La guerrilla y el proceso de paz", en Gustavo Gallón (comp.), *Entre movimientos y caudillos*, Bogotá, Cinep-Cerec, 1989, pp. 247-260.

[37] Numeral 2 de la "Primera Declaración Conjunta suscrita en el Tolima por el Gobierno Nacional y el Movimiento 19 de abril, M-19, el 10 de enero de 1989", recopilada en: Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *El camino de la paz...*, p. 87. (El destacado es mío).

[38] "Desarrollo de la Iniciativa de Paz", *Ibíd.*, p. 37.

juego político que permitan que los actores, antes enfrentados, puedan entrar a debatir sus proyectos y a competir por el consenso nacional dentro del marco de una democracia ampliada.

El consenso de las dos partes negociadoras sobre el objetivo último del proceso es requisito indispensable para su avance. Para ello es además absolutamente necesario que exista claridad sobre el mismo. Durante el proceso de paz de Betancur no hubo nunca claridad sobre el objetivo final. Hubo acuerdos sobre metas parciales: la necesidad de un cese al fuego, de una tregua, de un diálogo nacional, de una serie de reformas de amplio espectro. El diálogo, utilizado como medio para alcanzar el ambiguo fin de "afianzar la paz nacional"[39], terminó convertido en un fin en sí mismo. La falta de claridad en torno al objetivo estratégico condujo a un círculo vicioso en el que cada actor, interpretando la meta final a su propio acomodo, condicionaba su logro al difícil cumplimiento de las ambiciosas metas pactadas como compromisos parciales.

En este caso el objetivo final se planteó en forma clara e inmodificable. Como también se precisaron las condiciones para ingresar al proceso de diálogo: "se exige como prerrequisito la pública aceptación de participar en él. Por parte de los alzados en armas, un cese unilateral de las hostilidades por un tiempo prudencial que geste el clima de distensión y de confianza"[40]. Por el contrario, durante el anterior proceso de paz fue el propio gobierno el que dio claras muestras de su voluntad (amnistía, cumbre política, Comisión de Paz) mientras que a la guerrilla no se le exigió ninguna condición previa para iniciar negociaciones. Esta diferencia obedece sobre todo a las condiciones prevalecientes en cada coyuntura. En 1982 la guerrilla venía en un proceso de ascenso y tenía ganado un alto grado de legitimidad como consecuencia de lo ocurrido durante la administración Turbay. Era el régimen el que necesitaba con urgencia buscar una salida y recuperar para sí la bandera de la paz. Para 1989, por el contrario, el fracaso del anterior proceso había generado un innegable escepticismo frente a la real voluntad de paz de la guerrilla, lo cual exigía de ella, en este nuevo contexto, demostraciones concretas de su disponibilidad al diálogo.

También se clarificó, a través de la Primera Declaración Conjunta, quiénes habrían de ser los interlocutores en el proceso de diálogo. La Declaración dice en su numeral 2: "El Gobierno Nacional y el M-19 convocan a un diálogo directo a las Direcciones de los Partidos Políticos con representación parlamentaria y a los comandantes de los grupos de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar"[41]. En representación del gobierno ha actuado el Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, cargo creado desde comienzos de la administración Barco con el objeto de centralizar e institucionalizar el proceso y poner fin a las múltiples y dispersas comisiones ad hoc del cuatrienio anterior. Este cambio en el manejo del proceso redujo el ámbito de participación de diversas fuerzas sociales que las comisiones de Betancur habían logrado crear. Pero condujo, por otro lado, a corregir numerosas fallas atribuidas a la "comisionitis" del pasado. Al centralizar las funciones de las comisiones en una sola persona se superó

[39] Texto del Acuerdo firmado entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, en Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, Bogotá, Cerec, 1985, p. 292.

[40] "Primera Declaración Conjunta...", p. 88.

[41] *Ibíd.*, p. 87.

la falta de coordinación que las había aquejado. Por otro lado, la delegación directa del poder presidencial en manos del Consejero corrigió el vacío más grave de las comisiones: su falta de capacidad para tomar decisiones en asuntos de paz.

La situación ideal en aras de la claridad de los acuerdos y el cumplimiento de los compromisos es que la negociación bilateral que se desarrolla, en este caso, entre el Estado y el movimiento guerrillero, sea asumida por dos interlocutores representativos de los polos enfrentados. Sin embargo, en una situación tan compleja como la colombiana es preciso advertir que ni el Estado ni la guerrilla constituyen actores homogéneos. De allí que las partes que intervienen en la negociación no representen del todo a los actores en conflicto. El gobierno, por ejemplo, no representa a la totalidad de un Estado inmensamente fragmentado y dividido por diversas y aun contrapuestas interpretaciones de la realidad nacional. Este fue, como se señaló anteriormente, uno de los principales obstáculos que se opusieron al éxito del proyecto belisarista. En lo que respecta a la administración Barco, es claro que el ejecutivo no tiene capacidad de control sobre los agentes que, desde el Estado, promueven la guerra sucia. Tampoco logró imponer una disciplina sobre el partido de gobierno y, en consecuencia, el Congreso volvió a convertirse en uno de los más grandes obstáculos para el proyecto de reconciliación nacional.

Ahora bien, si no puede hablarse de coherencia en el interior del Estado, tampoco puede pensarse en la unidad de la contraparte: el movimiento armado colombiano. A pesar de los intentos recientes de cohesión alrededor de la CNG y posteriormente de la CGSB, la guerrilla en Colombia es aún un conjunto heterogéneo de movimientos sin posibilidades de unificación en el corto plazo. La Coordinadora sólo cumple un papel formal como canal para el intercambio de ideas y el logro de algunos acuerdos parciales, pero no tiene ninguna capacidad para “meter en cintura” a la totalidad de las organizaciones que la conforman. Ante esta inmodificable dispersión del movimiento guerrillero, sería preciso diseñar estrategias suficientemente coherentes pero a la vez flexibles, que pudieran dar cuenta de tal realidad. La Comisión de paz del período Betancur inició negociaciones simultáneas con casi todos los grupos guerrilleros en forma espontánea y sin condiciones previas. Estas condujeron luego a la firma, por separado, de acuerdos diferentes entre si. A su vez, estos acuerdos contemplaban diversos compromisos que generaron, además de las diversas comisiones, cursos divergentes en el proceso de negociación. La complejidad del entramado tejido a lo largo del periodo 1982-1986 produjo finalmente la anarquización del proceso mismo y la ruptura de algunos acuerdos hasta quedar reducido a uno solo de ellos: el de las FARC.

Barco intentó el proceso inverso: una sola estrategia contemplada en la Iniciativa de Paz se ofreció a todos los grupos guerrilleros, exigiendo de ellos, indistintamente, el cumplimiento de condiciones previamente establecidas. La propuesta, tal como fue concebida inicialmente, sólo fue aceptada por un movimiento armado: el M-19. El resto de la Coordinadora se abstuvo de ingresar en el proceso de negociación argumentando que las condiciones exigidas para ello eran inaceptables. El gobierno inició la negociación con un solo interlocutor esperando seguramente que, ante el cambio de condiciones que ello produciría, los demás grupos insurgentes se vieran forzados a ingresar en el proceso.

Sin embargo, esto no sucedió. Por el contrario, de la Coordinadora Guerrillera surgieron por lo menos tres propuestas alternativas a la iniciativa gubernamental: el ELN ha manifestado que está dispuesto a conversar con el gobierno acerca de la humanización

de la guerra y de la política energética, pero que nunca estará dispuesto a entrar en negociaciones conducentes a la finalización del enfrentamiento armado; el EPL, por su parte, manifestó en reiteradas ocasiones su disposición a entrar en el proceso de negociación pero sobre la base de condiciones aceptables para la guerrilla y luego de que el gobierno se hubiera comprometido a promover acciones contra la guerra sucia y a favor de la solución de conflictos regionales como el de Urabá. Sólo muy recientemente, a raíz de los resultados obtenidos en el proceso de reincorporación del M-19, parte de este movimiento ha aceptado iniciar negociaciones con el gobierno, negociaciones cuyo núcleo central es la posibilidad de participar en la Asamblea Nacional Constituyente; finalmente, por iniciativa de las FARC[42] se creó la Comisión de Notables, conformada por los ex presidentes Misael Pastrana y Alfonso López Michelsen, el Cardenal Mario Revollo Bravo y el presidente de la ANDI, Fabio Echeverry Correa, con el fin de comprobar la buena voluntad de ese grupo para iniciar conversaciones con el gobierno alrededor de los temas de interés que fueran identificados a través de los contactos con la misma Comisión. Pese a que su gestión fue relativamente exitosa en términos de acercar a las partes en conflicto, este acercamiento nunca se concretó en un itinerario serio de negociación. Ello se debió principalmente a la actitud asumida por la dirigencia de este movimiento armado que ha planteado, en sucesivas ocasiones, condiciones inalcanzables como requisito previo para iniciar la negociación. Dado el fracaso de los intentos de diálogo con el resto de la Coordinadora, el proceso iniciado con el M-19 se constituyó en el pilar estratégico sobre el cual se apoyaría en adelante el renovado proceso de paz bajo la administración Barco.

Ahora bien, una vez señalada la incompleta representatividad de los interlocutores básicos (gobierno y M-19), es preciso referirse al tercer interlocutor incluido en este proceso: los partidos políticos con representación parlamentaria. La inclusión de este nuevo actor implicaba no sólo una novedad sino, sobre todo, un avance con respecto al proceso de paz de Betancur, si se tiene en cuenta que la ausencia de compromiso de los partidos políticos, para no señalar su franca oposición, constituyó uno de los factores del fracaso del mismo. En esta nueva versión del proceso se les incorporó como participantes activos del diálogo y la negociación buscando con ello comprometerlos directamente, para garantizar así el cumplimiento de los acuerdos pactados. La Segunda Declaración Conjunta del Gobierno Nacional y el M-19 estableció la creación de una Mesa de Trabajo con el fin de facilitar el desarrollo del diálogo tripartito convenido en la Primera Declaración. Su función principal seria la "búsqueda de acuerdos políticos concertados con el objetivo de transitar hacia la democracia plena"[43].

La asignación de esta tarea a la Mesa de Trabajo tenía la virtud de corregir tres errores que mantenía vigentes la Iniciativa de Paz: en primer lugar, en ella aparecían totalmente divorciados el diálogo directo y la discusión sobre la reforma política. A partir de la creación de la Mesa de Trabajo se reiteró la necesaria vinculación entre la cuestión de la reforma del régimen y el proceso de negociación. En segundo lugar, en la Iniciativa gubernamental el tema de las reformas institucionales quedaba circunscrito únicamente al debate sobre el

[42] "Carta de las FARC a la opinión pública que propone la conformación de una Comisión de Alto Nivel, 23 de febrero de 1989", recopilada en: Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *El camino de la paz*... pp. 147-149.

[43] Numeral 6 de la "Cuarta Declaración Conjunta, suscrita por el Gobierno y el M-19 en Santo Domingo, Cauca, el 17 de marzo de 1989", recopilada en: *Ibíd.*, p. 190.

paquete de reforma constitucional que cursaba entonces por el Congreso. Al hablar de la búsqueda de "acuerdos políticos" como labor fundamental de la Mesa de Trabajo, se amplió el espectro de temas y opciones más allá del Acto Legislativo en mención. Finalmente, quizá lo más importante es que la decisión de crear esta Mesa de Trabajo evitó que el Congreso pudiera torpedear la eventual realización de un debate acerca del tema. Los antecedentes experimentados durante el cuatrienio anterior eran un mal augurio para el cumplimiento del numeral 3 de la fase de distensión contemplado en la Iniciativa gubernamental, que proponía la realización de audiencias y la designación de voceros para dialogar en tomo al reajuste institucional, "dentro de un marco de diálogo institucional promovido por el Congreso de la República, *si este cuerpo lo considera conveniente*"[44].

Con la creación de la Mesa de Trabajo se sustrajo el debate sobre la reforma política de la aceptación por parte del Congreso, pero se intentó mantener a la vez el compromiso de los partidos políticos tradicionales y de la UP, buscando asegurar de alguna forma la concreción de los acuerdos a que allí se llegara bien fuera mediante su traducción en proyectos de ley y acto legislativo o bien, a través de medidas ejecutivas respaldadas por el consenso de los partidos[45]. Estos correctivos pretendían subsanar el permanente divorcio que, durante el proceso de paz de Betancur, se mantuvo entre la labor del Congreso y la dinámica de la negociación y el diálogo nacional. Pese a la novedad del mecanismo y a su pretendida eficacia, la Mesa de Trabajo se fue quedando sin piso a medida que se hizo evidente la falta de compromiso de los partidos políticos con la búsqueda de una solución negociada al conflicto interno. Las conclusiones de la Mesa de Trabajo que debían ser presentadas antes del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, es decir, antes del 20 de julio del año en curso, tardaron casi cuatro meses en aparecer. En el intervalo, el Congreso dio inicio a la discusión de la reforma constitucional aprobada en primera vuelta durante 1988 y se enfrascó en la preparación de la actividad electoral para 1990. La demora de la Mesa de Trabajo en configurar el tan anhelado "acuerdo político" redujo el espacio para el debate acerca de las medidas de apertura democrática que constituían parte esencial del proceso de negociación.

Pero además, las circunstancias en que se firmó, finalmente el Pacto Político por la Paz y la Democracia, el 2 de noviembre, con la ausencia de la Unión Patriótica y el partido social conservador, dice mucho sobre la voluntad de los partidos frente al problema de la paz. La UP había decidido marginarse totalmente del proceso a raíz del asesinato de José Antequera el 3 de marzo de 1989. El partido social conservador por su parte, participó en todas las deliberaciones de la Mesa de Trabajo pero decidió abstenerse de firmar el Pacto como un arma de "regateo político" para presionar al gobierno y al partido liberal en algunos puntos de la reforma constitucional. Así pues, la aprobación de las normas que habrían de darle vida efectiva al Pacto quedaron sujetas a las negociaciones que el gobierno lograra hacer con un disperso y fragmentado partido liberal que, pese a estar formalmente a favor de lo pactado, torpedeó insistentemente las probabilidades de aprobación de las reformas en la pasada legislatura. De nuevo los partidos mostraron en toda su dimensión la mezquindad política que los acompaña y el Congreso, de espaldas al país como siempre, se ratificó como un gran obstáculo para la superación de la crisis nacional.

[44] "Desarrollo de la Iniciativa para la Paz", en: *Ibíd.*, p. 37. (El destacado es mío).

[45] "Reglamento de la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional", en: *Ibíd.*, pp. 257 y 258.

Por el contrario, algunas fuerzas de la sociedad civil, entre ellas algunos partidos y movimientos políticos sin representación parlamentaria, dieron muestras de una gran voluntad de participación en las instancias que para el efecto se abrieron durante el proceso. Al respecto hay que aclarar que el hecho de que las negociaciones directas se lleven a cabo entre interlocutores claramente definidos —los adversarios en conflicto— no quiere decir que la sociedad civil deba ser excluida del proceso general de reconciliación. Por el contrario, su participación es fundamental en aras de gestar un consenso nacional a favor de la solución negociada del conflicto. Tal participación puede darse contribuyendo al acercamiento entre las partes en conflicto (como lo hizo la Comisión de Notables), participando en el debate sobre las medidas necesarias para erradicar la violencia y consolidar la paz (diálogos regionales, mesas de análisis y concertación) y eventualmente puede llegar a cumplir un papel en la verificación de los acuerdos cuando ello sea necesario y conveniente (tal era el papel asignado a los Consejos Regionales de Normalización contemplados originalmente en la Iniciativa de Paz).

La administración Barco aceptó a regañadientes la creación de algunos escenarios propicios para la participación de la sociedad civil en el proceso. Después de oponerse enérgicamente al diálogo regional que se llevaba a cabo en el Caquetá, terminó incluyendo este mecanismo dentro de la Iniciativa de Paz como complemento de la negociación directa entre el gobierno y la guerrilla. El desarrollo de estos diálogos ha sido desigual, dependiendo de las condiciones propias de cada contexto regional. Algunos, como el del Cauca, han tenido un avance significativo. Otros, la mayoría, no han superado el carácter reivindicativo convirtiéndose en asambleas comunitarias donde, lejos de proponer soluciones a la violencia, se reiteran una vez más ante el Estado las necesidades más urgentes de la población local. En su conjunto, los diálogos regionales se han desarrollado en forma paralela al proceso de paz sin que se haya logrado establecer una conexión precisa entre los dos procesos. Quizás en ello haya influido la escasa presencia regional del único movimiento guerrillero involucrado en la negociación, el M-19.

La otra instancia propuesta por la Iniciativa de Paz que contemplaba la participación de la sociedad civil en asocio con los protagonistas del diálogo, cabe decir, los grupos guerrilleros, los partidos políticos y funcionarios del Estado, infortunadamente no fue puesta en marcha. Se trataba de los Consejos Regionales de Normalización que debían actuar durante la fase de transición establecida por la Iniciativa. Aparte de incluir algunos representantes de la sociedad civil, los Consejos tenían la virtud de vincular a los militares, a la Policía y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en labores de coordinación, supervisión y verificación de los acuerdos pactados[46].

La tercera instancia de participación de la sociedad civil, creada por iniciativa de las FARC y no del gobierno, fue la Comisión de Notables. Su composición, a la cual ya se ha hecho referencia, tuvo el acierto de incluir no sólo a dos ex presidentes, de alguna forma voceros del bipartidismo, sino también a la Iglesia y a la Andi, el gremio más influyente en el país después de los cafeteros. Se trataba de una comisión mediadora, de acercamiento. Ella

[46] Entre los integrantes de los Consejos Regionales de Normalización se encontraban, entre otros, el comandante de la Unidad Operativa Militar con jurisdicción en la región, el comandante de Policía y el director seccional del DAS. Véase "Desarrollo de la Iniciativa para la Paz", en: *Ibíd.*, pp. 40 y 41.

fue quizá lo más parecido dentro del actual proceso, a la extinguida Comisión de Paz de Betancur. Pero frente a ella tenía dos ventajas importantes: la primera, el reducido número de sus miembros lo cual agiliza su funcionamiento; la segunda, la clara delimitación de sus funciones. Los propios miembros de la Comisión de Notables se encargaron de aclarar, desde un principio, que ella no remplazaba ni sustituía el papel necesario y protagónico que debe cumplir el gobierno en la negociación directa. Se trataba más bien de una comisión de "promotores" encargados de generar un ambiente de confianza previa y estimular la negociación directa[47].

Por último, la experiencia más rica en lo que hace a la participación de la sociedad civil a lo largo de este proceso fueron las Mesas de Análisis y Concertación. Estas fueron creadas por iniciativa de la Mesa de Trabajo con el objeto de "establecer otros mecanismos de participación a fin de canalizar e integrar los aportes de todas las fuerzas de la Nación"[48]. Ellas pueden considerarse como la nueva versión del fracasado Diálogo Nacional, pero esta nueva experiencia resultó mucho más fructífera. El Diálogo Nacional surgió como una exigencia del M-19 para la firma del acuerdo de agosto de 1984; nunca fue visto con buenos ojos ni por el gobierno, ni por los partidos políticos. Peor aún: el mismo M-19 no logró darle forma a su propia iniciativa, llegó al Diálogo sin propuestas concretas y terminó abandonándolo a su propia suerte. En esta ocasión la iniciativa surgió en el seno de la Mesa de Trabajo en la que, por supuesto, se encontraba el M-19 como promotor de la idea, pero acompañado por el gobierno y los partidos tradicionales. El movimiento guerrillero presentó esta vez un total de 12 propuestas cuyo común denominador fue el realismo y la sensatez política[49].

Buena parte del éxito de las Mesas de Análisis y Concertación debe ser atribuido a la claridad con que se definieron de antemano su composición, sus funciones, los temas a discutir y los plazos. En total se reunieron tres mesas, en las cuales se discutió un número igual de temas: (1) Convivencia, justicia y orden público; (2) Aspectos socioeconómicos; (3) Asuntos constitucionales Y en materia electoral, que fueron a su vez divididos en subtemas específicos[50]. Su función principal consistía en discutir estos temas y formular propuestas que contaran con el respaldo unánime de los participantes, para ser llevadas a la Mesa de Trabajo. Esta se encargaría, como se dijo antes, de elaborar con base en ellas una serie de acuerdos políticos que serían traducidos en proyectos de ley o medidas de

[47] "Primer comunicado de prensa de la 'Comisión de Notables' creada a instancias de las FARC, 28 de febrero de 1989", en: *Ibíd.*, pp. 167 y 168.

[48] "Segunda Declaración Conjunta del Gobierno Nacional y el M-19 en las montañas del Tolima, 4 de febrero de 1989", en: *Ibíd.*, p.110.

[49] Las 12 propuestas del M-19 pueden consultarse en "Plan de Emergencia: orden público", Documento No. 7; "Plan de Emergencia: económico-social", Documento No. 8; "Plan de Emergencia: constitucional-electoral", Documento No. 9, en: "10 Documentos sobre el proceso de paz", Secretaría de información, Álvaro Fayad, Movimiento 19 de Abril, M-19 (mimeo).

[50] *Mesa No. 1.* Convivencia, justicia y orden público: a) Mecanismo de juzgamiento de los delitos cometidos por los agentes de la guerra sucia; b) Autodefensas, grupos paramilitares y grupos armados extremistas; c) Estatuto antiterrorista; d) Narcotráfico; e) Derecho Internacional Humanitario. *Mesa No. 2.* Asuntos socioeconómicos: a) Planeación participativa; b) Ingresos, salarios y aspectos laborales; c) Recursos naturales; d) Alimentos y seguridad alimentaria; e) Vivienda y asentamientos humanos; f) Salud; g) Fondo Nacional para la Paz. *Mesa No. 3.* Asuntos constitucionales y en materia electoral: a) Nuevo pacto político; b) Reforma constitucional, referéndum y Asamblea Constituyente; c) Régimen electoral y de partidos: voto secreto y obligatorio; circunscripción nacional; financiación estatal de los partidos y las campañas electorales; acceso a los medios de comunicación; d) Continuidad de la política de paz; e) Creación de una cuarta rama del poder público que organice los servicios públicos de radio y televisión.

carácter ejecutivo. Había entonces un mecanismo diseñado para articular los resultados del debate en las Mesas con las instancias públicas representativas. Las Mesas de Análisis y Concertación cumplieron con el plazo que les había sido fijado: sus conclusiones presentadas a la Mesa de Trabajo el 13 de julio de 1989, fueron la base del Pacto Político por la Paz y la Democracia firmado el 2 de noviembre por el gobierno, el partido liberal y el M-19.

En cuanto a la participación de los diversos sectores de la opinión nacional en este tipo de foros, se diría que el Diálogo Nacional contó con una participación amplia pero poco representativa. Sus integrantes estaban allí a título personal y no en representación de ningún sector de opinión. En las Mesas de Análisis y Concertación, en cambio, debían participar "además de representantes autorizados de los miembros de la Mesa de Trabajo, representantes autorizados de sectores y fuerzas representativas de la sociedad"[51]. En virtud de esta disposición, un gran número de organizaciones de la sociedad civil fue invitado a participar. Entre las que acogieron la invitación cabría resaltar la presencia activa y el trabajo realizado por las universidades pública y privada, algunos movimientos y partidos políticos como el Movimiento Democrático Alternativo y la Anapo, los militares retirados, algunos movimientos cívicos y comunales, así como algunas asociaciones de profesionales[52].

La gran ausente en esta ocasión fue la izquierda. A pesar de haber sido invitada a participar en su calidad de partido con representación parlamentaria, la Unión Patriótica decidió marginarse totalmente del proceso (tanto de la Mesa de Trabajo como de las Mesas de Análisis y Concertación) por los motivos antes anotados. La coordinadora de ese movimiento, en carta enviada al presidente Barco, oficializó su retiro del proceso como protesta ante la ausencia de garantías para la vida de los militantes de izquierda[53]. A Luchar y el Frente Popular, excluidos de la Mesa de Trabajo por no tener representación en el Congreso, tampoco se hicieron presentes en las Mesas de Análisis y Concertación. La actitud de las fuerzas de izquierda puede ser entendida como un reclamo legítimo ante la escalada de la guerra sucia contra sus militantes. Sin embargo, también debe explicarse como consecuencia de las ambiguas relaciones que ellas mantienen con algunas organizaciones armadas opuestas al proceso de negociación con el M-19, sin descartar tampoco las luchas por protagonismo político que han caracterizado a la izquierda colombiana. Sea cual sea la explicación, lo cierto es que la izquierda perdió, al no participar en las Mesas de Análisis y Concertación, una nueva oportunidad para debatir sus ideas con un buen sector del país nacional y participar en la construcción de una salida negociada al conflicto.

En lo que hace a la participación de los diferentes sectores del Estado, cabe anotar que esta vez, de nuevo, los militares estuvieron ausentes. Cuatro generales retirados tuvieron una participación activa pero a titulo personal. No hubo representantes de las Fuerzas Armadas en servicio activo. Por tanto, aún está pendiente un urgente y necesario debate

[51] "Reglamento de la Mesa de Trabajo…", pp. 256 y 257.

[52] Participaron con ponencias: 4 universidades, 4 centros de investigación, 8 asociaciones de profesionales, 7 partidos y movimientos políticos, la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos, la ANUC, la Comisión Nacional Comunal, algunos sindicatos, 4 generales en retiro y 14 asociaciones y comités populares.

[53] La Prensa, 15 de marzo, 1989.

sobre la conveniencia de vincular al estamento militar en las diferentes etapas de un proceso de paz. La Iglesia católica, por el contrario, ha estado presente a lo largo de todo el proceso en calidad de "tutora espiritual", es decir, como "testigo y garante ético de lo que allí se hable, se convenga y finalmente se pacte"[54]. Su participación en las actuales negociaciones ha sido mucho más notoria que en el pasado.

En suma, pese a la ausencia de algunos actores claves (la izquierda, la mayoría de los gremios y los militares), las Mesas de Análisis y Concertación cumplieron con éxito la función que les había sido asignada. El resultado de esta experiencia de participación de la sociedad en el proceso de concertación fue resaltado como uno de los logros alcanzados por el mismo, en la Declaración Conjunta suscrita por el gobierno y el M-19, el 17 de julio de 1989. Allí también se resaltaba como uno de los resultados más positivos, "el cumplimiento de los compromisos, etapas y tiempos establecidos en los sucesivos acuerdos"[55]. A este logro contribuyó la modalidad adoptada de producir declaraciones conjuntas cada cierto tiempo, en las que se reiteraba el objetivo final acordado inicialmente y se fijaban metas parciales a alcanzar en el corto plazo. Ello permitió una cierta flexibilidad, gracias a la cual fue posible corregir el rumbo e introducir algunas rectificaciones sin perjuicio del compromiso original. Además, obligó a una sana confrontación permanente entre las partes en cuanto a la percepción de cada una sobre los desarrollos del proceso. Esta vez, la evaluación de los pasos adelantados Y de los obstáculos encontrados no se dejó a la libre interpretación de cada uno, como ocurrió durante el anterior proceso de paz en el que las partes calificaban, cada una a su manera, el cumplimiento o incumplimiento de lo pactado, hasta llegar a la ruptura unilateral de los acuerdos.

Otro factor que favoreció enormemente el normal desarrollo de las negociaciones fue la designación de una zona geográfica para la ubicación territorial del grupo guerrillero durante el lapso de las conversaciones previo a su reincorporación definitiva. La ubicación del M-19 en la vereda de Santo Domingo, municipio de Toribio, Cauca, contribuyó sobre todo, como lo afirma la Cuarta Declaración, a darle "una transparencia al proceso, en el sentido de impedir que sectores enemigos del diálogo y la concertación puedan incurrir en acciones de las cuales pudiera inculparse al M-19 o al Gobierno"[56]. Buena parte de las hostilidades entre el ejército y la guerrilla que torpedearon el proceso de paz de Betancur, entre ellas el ataque de Yarumales contra el campamento del M-19 en diciembre de 1984, tuvieron su origen en la ausencia de definición de territorios donde el movimiento armado pudiera permanecer durante el período de transición.

Así las cosas, el proceso debía culminar en diciembre de 1989 con la entrega de las armas del M-19 en Santo Domingo y la reincorporación definitiva del movimiento a la vida civil. Antes de tal acontecimiento, sin embargo, debían cumplirse todavía varios pasos indispensables. En primer lugar, debía ser aprobado el proyecto de ley de indulto presentado por el gobierno, cuyo trámite se inició en la Cámara de Representantes el 15 de noviembre del año en mención. Este proyecto encontró numerosas dificultades a su paso por el Congreso a raíz de las modificaciones introducidas por el ponente, César

[54] "Reglamento de la Mesa de Trabajo...", p. 254.

[55] "Pacto para la desmovilización gradual del M-19", en *El Espectador*, 18 de julio, 1989, pp. 1A y 12A.

[56] "Cuarta Declaración Conjunta...", p. 188.

Pérez García, quien amplió los beneficios de la medida a miembros de grupos guerrilleros ajenos al proceso de negociación y reincorporación, e incluso a culpables de delitos comunes como el narcotráfico[57]. La ampliación de la figura del perdón para los narcotraficantes estuvo a punto de dar al traste con el proyecto. Finalmente, se llegó a una ambigua fórmula de compromiso mediante la cual se ampliaron las posibilidades de otorgar el beneficio a guerrilleros de grupos no desmovilizados, pero se excluyó a la delincuencia común. La ley de indulto, ley 77 de 1989, fue sancionada finalmente el 22 de diciembre.

Paralelamente, debía darse cumplimiento a las medidas contempladas en el "Pacto Político por la paz y la Democracia", como requisito indispensable para el desarme, la desmovilización y la reincorporación finales del M-19. El Pacto, firmado el 2 de noviembre de 1989 por el Gobierno Nacional, el partido liberal, los presidentes del Senado y la Cámara, un representante de la Iglesia católica y el M-19, contenía un total de 27 puntos que recogían, en su gran mayoría, las recomendaciones de las Mesas de Análisis y Concertación sobre convivencia, justicia y orden público, asuntos socioeconómicos y aspectos constitucionales y electorales.

Algunos de los compromisos pactados son de competencia directa del gobierno, los ministerios, los departamentos administrativos o los institutos descentralizados. Es el caso de la mayoría de las modificaciones propuestas en materia social y económica. También compete directamente al gobierno llevar a cabo las acciones dirigidas a restablecer la convivencia, fortalecer la justicia y normalizar el orden público, como condición inaplazable para garantizar el regreso y la permanencia del movimiento insurgente en la lucha política legal. El asesinato de una docena de miembros del M-19 a lo largo del proceso de negociación dejó planteadas, desde un principio, serias dudas acerca de la posibilidad de constituir un nuevo movimiento político que no corra la misma suerte de la Unión Patriótica. No basta con las rectificaciones formales en la normatividad del régimen político. Es imprescindible, además, transformar las condiciones reales en medio de las cuales se desarrolla el proceso político en Colombia.

Finalmente, estaba en manos del Congreso la aprobación de las reformas pactadas en torno a la ampliación del régimen político, relacionadas con el orden constitucional y con el proceso electoral. Estas constituían parte del núcleo central del acuerdo y revestían carácter urgente dada la cercanía de las elecciones de 1990. La polémica se centró alrededor de la posibilidad de convocar a un referéndum en enero de 1990 e introducir dentro de la consulta la creación de una circunscripción electoral especial que daría acceso al Congreso a los miembros del grupo guerrillero reincorporado. La discusión acerca de estos dos puntos, cruciales para el proceso, se enredó en el debate sobre el paquete completo de reforma constitucional en trámite, amenazado por serias incoherencias en su formulación general. Pero además sufrió el ataque frontal de varios miembros de la "clase política", incluidos algunos liberales que, desconociendo por completo el lento proceso de configuración de los acuerdos alcanzados con el M-19, resolvieron torpedearlos a última hora.

[57] El Tiempo, 15 de noviembre, 1989, p. 7A.

Por un lado, protestaban contra el exceso de generosidad al ofrecerle al M-19 cierto número de curules a cambio de su desarme y desmovilización. Por el otro, resolvieron incluir en el temario del referéndum un punto acerca de la extradición de narcotraficantes. De nuevo aquí, como en el debate sobre el indulto, se incluyó el tema del narcotráfico como una forma de lavarse las manos frente a un enemigo asumido por el ejecutivo más no por el Congreso. Si se quiere ir más lejos, el tema del narcotráfico se vinculó a las discusiones sobre la reforma institucional como la forma más fácil, por las contradicciones que suscita, de paralizar las posibilidades de transformación del régimen y con ellas, el proceso de reconciliación. De hecho, el paquete completo de reforma constitucional, incluida la eventual convocatoria al constituyente primario, se hundió el 15 de diciembre de 1989 con la aprobación del gobierno mismo que, ante la imposibilidad de imponer disciplina sobre su propio partido, pidió que el proyecto fuera archivado[58].

El desastroso resultado arrojado por la legislatura ordinaria de 1989 pareció, por un momento, llevar al fracaso todo el proceso de negociación con el M-19. De nuevo, los partidos tradicionales y sus representantes en el Congreso aparecían como el más grande obstáculo para lograr la paz y la apertura democrática en Colombia. Sin embargo, el M-19, convencido de que el camino hacia la paz era ya irreversible, mantuvo la tregua unilateral y promovió contactos con el gobierno para buscar salidas ante el incumplimiento de los partidos. La reglamentación de la ley de indulto (realizada mediante decreto No. 206 de enero 22 de 1990) hizo posible que algunos miembros de la comandancia del Movimiento se hicieran presentes en Bogotá para adelantar gestiones conducentes a la finalización exitosa del proceso.

Sin contar aún con la certeza de que ello sería posible, el M-19 inscribió listas en coalición con otros sectores ajenos al bipartidismo (el Frente Democrático, la Democracia Cristiana y el Movimiento Colombia Unida), para participar en las elecciones de alcaldes y corporaciones públicas el 11 de marzo de 1990. Paralelamente se avanzó con el gobierno en la definición de mecanismos y procedimientos concretos para la desmovilización, dejación de armas y reincorporación de los militantes del Movimiento. A este respecto, no deben olvidarse los problemas surgidos con ocasión de la aplicación de la ley de amnistía de 1982: falta de preparación de las entidades estatales, resistencia de la burocracia, escasez de recursos, persecuciones, amenazas y asesinatos contra los amnistiados[59]. Estos antecedentes indican que la reincorporación no es asunto fácil y que, por el contrario, la ausencia de un mecanismo eficaz para llevarla a cabo o su eventual fracaso pueden convertirse en un fuerte argumento para retornar a la lucha armada.

Finalmente, una vez superados la mayoría de los escollos y ante la mirada indiferente de los partidos, excesivamente atareados con la cuestión electoral, el viernes 9 de marzo de 1990 el M-19 hizo entrega de sus armas, municiones Y demás elementos bélicos para luego firmar, en la Casa de Nariño, el acuerdo de paz definitivo con el presidente Barco. La entrega efectiva de las armas terminó por despejar todas las dudas y ratificó la voluntad de reincorporación del Movimiento. A partir de este hecho no podrá atacarse al M-19 con base en la sospecha de que ejerce el “proselitismo armado”. Por otra parte, el hecho de que el armamento haya sido entregado a una comisión de la Internacional

[58] Semana, No. 398, 19-25 de diciembre, 1989, pp. 32 y 33.

[59] Véase Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Op. cit.*, pp. 127-133.

Socialista tiene a la vez un valor simbólico Y un valor real. En tanto símbolo, se trataba de dar a las armas un “destino digno”, es decir, evitar que quedaran en manos del gobierno y sus Fuerzas Armadas, el enemigo de antaño. Después de ser inventariadas por los miembros militares de la comisión técnica de la Internacional Socialista, las armas fueron fundidas con el objeto de impedir su futura utilización. Su valor real consiste en promover una especie de supervisión internacional del proceso en la medida en que, una vez puesta la atención mundial sobre la reincorporación del M-19 a la vida política legal, deberá darse un mayor nivel de presión sobre el gobierno para cumplir con los compromisos adquiridos y, ante todo, para evitar el aniquilamiento de los militantes del Movimiento.

Dos días después de decir “adiós a las armas”, el nuevo movimiento político, conservando su antiguo nombre, participó en elecciones y obtuvo una votación superior a los 100.000 votos, indudablemente significativa si se tienen en cuenta su reciente reincorporación y los obstáculos que impidieron la realización de la campaña electoral. Resultaron elegidos por voto popular dos alcaldes en los municipios de Almaguer (Cauca) y San Alberto (Cesar), y se estuvo muy cerca de lograr la alcaldía de Yumbo (Valle). También se obtuvo un buen número de concejales y algunos diputados. Vera Grave, antigua dirigente del Movimiento, fue elegida representante a la Cámara. La votación de Cali y Pasto, dos capitales departamentales, fue importante. Pero quizá los resultados más sorprendentes se lograron en Bogotá, donde Carlos Pizarro Leongómez, candidato del M-19 a la alcaldía de la capital de la República, obtuvo cerca de 80.000 votos.

Los resultados electorales produjeron inmediatamente algunas consecuencias de importancia para el Movimiento. En primer lugar comenzaron a aglutinarse en torno suyo una amplia gama de partidos y movimientos democráticos y de izquierda con el fin de constituir lo que se ha llamado la Alianza Democrática-M-19. En segundo lugar, con el apoyo de estos sectores, se decidió participar en las elecciones presidenciales con Carlos Pizarro como candidato único. Se llevaron a cabo conversaciones con el candidato de la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo, en búsqueda de un acuerdo para agrupar a todos los sectores de oposición al bipartidismo. Ellas fueron frustradas por el asesinato de Jaramillo, el 22 de marzo de 1990. La Alianza Democrática-M-19 continuó su campaña en un intento por recoger incluso a los grupos que después de la muerte de Bernardo Jaramillo se separaron de la Unión Patriótica y del partido comunista.

Pero las fuerzas que se oponen al cambio democrático en Colombia volvieron a aparecer en escena, esta vez para dejar en claro que estaban dispuestas a paralizar cualquier intento de formación de un bloque consolidado de oposición legal al statu quo. El 26 de abril de 1990 fue asesinado el candidato presidencial del nuevo movimiento, Carlos Pizarro Leongómez, durante un vuelo que lo llevaba de gira por la Costa Atlántica. La muerte de Pizarro sacudió al país. Atropelló sus deseos de paz y reconciliación. Pareció por un momento dejar trunca la esperanza, abrigada por muchos, de ver nacer por fin un movimiento amplio, democrático Y pluralista, moderno y urbano, que fuera capaz de disputarle en su propio terreno el control político a los partidos tradicionales. El asesinato del comandante, líder del Movimiento, amenazó con llevar de nuevo al monte a sus seguidores y por ende, dejó en el aire también las posibilidades de culminar con éxito el proceso abierto desde enero de 1989.

El M-19, sin embargo, volvió a insistir en el sendero de la paz. El entierro de Pizarro se llevó a cabo en medio de una multitudinaria y pacífica manifestación, organizada ejemplarmente por la militancia del M-19. Con este acto simbólico el movimiento ratificó ante el país su decisión de seguir avanzando por el camino trazado por su comandante, el camino de la lucha política legal. Antonio Navarro Wolf recogió las banderas de Pizarro y desarrolló su campaña alrededor de cuatro puntos fundamentales: la integración bolivariana y latinoamericana, la transformación democrática del modelo de desarrollo económico, la consecución de una paz integral para Colombia y la ampliación de la democracia a través de una Asamblea Nacional Constituyente grande y representativa. El valor y la coherencia demostrados por el movimiento fueron premiados con creces en las elecciones del 27 de mayo. La votación, cercana a los 800.000 votos, el 12.5% del total, constituyó sin duda un plebiscito a favor de la solución negociada del conflicto. Lo que resta, ahora, es continuar avanzando en el camino de consolidar la Alianza Democrática M-19 para recoger el apoyo difuso expresado a través de las urnas en un movimiento fuerte, orgánico, dispuesto con seriedad a disputar el consenso de las mayorías en torno a un proyecto de sociedad más justa y más democrática.

Ahora bien, es preciso aclarar que el relativo éxito alcanzado por el proceso de negociación con el M -19 no significa que se haya dado término final a la violencia, puesto que ella no se agota en el enfrentamiento con uno solo de los grupos guerrilleros. Sin embargo, algunos efectos de especial significación han comenzado a aparecer a partir de la reincorporación definitiva de este grupo guerrillero. El Ejército Popular de Liberación, EPL, el Comando indigenista Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, han iniciado un proceso de diálogo directo y negociación en las postrimerías del gobierno de Virgilio Barco. Pese a la rapidez con que se ha desarrollado este proceso, su culminación todavía no es clara, dado, sobre todo, el cambio que puede significar la llegada de César Gaviria a la presidencia. No obstante, aun sin tener claridad sobre su destino final, estos acercamientos demuestran evidentemente que el camino recorrido por el M-19 comienza a dejar lecciones importantes para el resto de la guerrilla. Por supuesto que no pueden olvidarse las FARC y el ELN, las dos organizaciones armadas que persisten en el enfrentamiento. Sin duda alguna ambas conservan una gran capacidad de perturbación. Sin embargo, el desarrollo de procesos de concertación con el resto de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar tendrá seguramente un impacto sobre estos dos grupos. Bien sea para arrastrarlos hacia la negociación en el próximo cuatrienio, o bien, en términos de aislar políticamente su intención de insistir en la vía armada.

Por otro lado, es preciso recordar que a la ya clásica confrontación entre las guerrillas y el Estado se ha agregado la violencia rural generada por los grupos paramilitares y el terrorismo urbano de los narcotraficantes. Este último factor surgió con fuerza desde el segundo semestre de 1989 debido a la “guerra” declarada por el gobierno contra el narcotráfico a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán. Este hecho obligó al gobierno a enfrentar, forzosamente, un enemigo que había pretendido desconocer por más de tres años. La lucha emprendida contra los narcotraficantes, sin embargo, ha dejado intacta la estructura paramilitar, con lo cual se demuestra que ella no depende exclusivamente del narcotráfico sino que hunde sus raíces en otros grupos de la sociedad civil empeñados en una lucha contrainsurgente clandestina con el apoyo de algunos sectores de las Fuerzas Armadas. Por esta razón, pese a un enfrentamiento de más de ocho meses contra los barones de la droga, continuaron las masacres de campesinos, el asesinato selectivo de

miembros de la Unión Patriótica se agudizó en el período preelectoral hasta llegar al asesinato de su candidato presidencial, persistieron las muertes de periodistas y líderes cívicos y, finalmente, asesinaron a Carlos Pizarro, líder del M-19. En suma, la paz sigue siendo, todavía, un sueño esquivo para los colombianos.

Pese a tan oscuro panorama, la voluntad del M-19 de permanecer dentro de lo pactado, contra todos los obstáculos, no deben ser de ninguna manera subestimada. Suponiendo que esta organización logre continuar hacia la constitución de un movimiento político legal con un proyecto alternativo de izquierda democrática, ello pondrá definitivamente a prueba la capacidad del sistema político para asimilar esta opción y hacerla viable. De lograrse la consolidación de tal movimiento de oposición amplio, democrático y desarmado, quedaría demostrada la viabilidad de alternativas políticas diferentes a la lucha armada en Colombia. Esa posibilidad no sólo le sirve al M-19 o al gobierno. La conformación de un polo democrático de izquierda, al llenar el vacío existente entre el bipartidismo tradicional y la guerrilla, contribuiría enormemente a la despolarización del conflicto, a la "desmilitarización de la política". Por el contrario, el fracaso del movimiento en su proceso de formación, bien sea por su propia incapacidad o por la incapacidad del régimen para asimilarlo, significaría un retroceso inmenso, puesto que cerraría los espacios que se abren hoy en la democracia colombiana. En el peor de los casos, una campaña de. exterminio dirigida contra esta nueva alternativa, del tenor de la ejecutada contra la Unión Patriótica, relegitimaría de nuevo la lucha armada como la única forma de oposición viable en Colombia, con lo cual reiniciaríamos el ciclo de violencias que hoy se pretende terminar.

CONCLUSIONES

Las dos estrategias de paz y apertura democrática contempladas en este trabajo se enmarcan en el contexto de la crisis de la sociedad colombiana en los años ochenta. Esta crisis, definida a grandes rasgos como una crisis de legitimidad, de hegemonía o de credibilidad, afecta en primer lugar al Estado y al régimen político, pero también a los demás actores políticos, incluida la guerrilla en tanto proyecto estratégico alternativo.

Los modelos de reconciliación que se ensayaron a lo largo de la última década como alternativas de solución a la crisis, constituyen un paréntesis importante dentro de la histórica tradición de tratamiento represivo y militar otorgado a la protesta política y social en Colombia. Sin embargo, ambos adolecieron de una limitación fundamental: la falta de representatividad de los actores armados protagonistas de la violencia. Ni el Estado en su totalidad, ni muchos menos la guerrilla en su conjunto, pueden aspirar a representar la inmensa gama de intereses y conflictos que se mueven hoy en la sociedad colombiana. Peor aún: los interlocutores directos en ambos procesos de diálogo —el gobierno como representante del Estado, y un sector de la guerrilla en representación del movimiento armado— tampoco llevan la vocería de cada uno de los actores en conflicto. Los actores son heterogéneos, están dispersos, fragmentados.

No obstante esta inmodificable realidad, ella no desmiente por sí sola la necesidad de buscar una salida negociada a la crisis. La negociación, aún limitada por la escasa representatividad de las partes, reviste de todas formas un carácter estratégico. Ella

tiene como objetivo fundamental disminuir los niveles de violencia, evitar la prolongación y la descomposición del enfrentamiento armado que desde hace tres decenios desangra a Colombia.

Son los costos indeseables de una prolongación indefinida del conflicto y la necesidad de recuperar legitimidad, las razones que llevan a los actores armados a buscar una salida por las vías de la concertación política. Para el régimen, en cierto momento (es el caso de las administraciones Betancur y Barco), resulta menos costoso permitir una apertura que asumir la persistencia de la guerra. Para la guerrilla, aun reconociendo que a partir de su acción armada logró un lugar como interlocutor válido, resulta en extremo costoso mantener la lucha armada en un contexto en el que ya no tiene perspectivas estratégicas ni convoca el apoyo del movimiento popular, y en el que, por el contrario, está condenada al aislamiento y la descomposición.

No basta, sin embargo, con la voluntad de los actores para que el proceso de negociación resulte exitoso. En primer lugar, es preciso anotar que en el caso colombiano él se da en un contexto altamente conflictivo no sólo por la violencia de origen político sino por las demás modalidades de violencia que, combinadas todas, contribuyen a un deterioro creciente de la dinámica política y social. Pero además, existen limitaciones propias de los actores en conflicto que obstaculizan el avance de la solución negociada.

Pese a que el presidencialismo constituye uno de los rasgos más característicos del régimen político colombiano, un presidente sin el apoyo de los partidos constituye, a todas luces, un factor muy débil de poder cuando se trata de transformar el régimen, como condición para la reincorporación del opositor armado. Tanto Betancur como Barco sufrieron de esta falta de respaldo del bipartidismo que ha llevado al fracaso la mayor parte de las iniciativas reformistas. Pero no sólo el Congreso obstruye las posibilidades de salida a la crisis escapando al control del ejecutivo. También lo hacen las Fuerzas Armadas, cuya autonomía tradicional en el manejo del orden público logra oponer a las políticas de paz de los gobiernos civiles, una política contrainsurgente de largo plazo apoyada en la doctrina de la Seguridad Nacional y las concepciones de guerra de baja intensidad. Así, el Estado, históricamente débil e internamente fragmentado, no logra configurar una política de paz coherente y de largo plazo para contrarrestar los efectos de treinta años de violencia.

La guerrilla, por su parte, no ha asumido en su totalidad la necesidad de desmontar el modelo de revolución radical a favor de una transformación gradual de las estructuras apoyada en la movilización de masas a través de la lucha política legal. De allí que, como resultado de casi una década de negociación, sólo se haya logrado finalmente el acuerdo con uno solo de los grupos que conforman el abanico de guerrillas en Colombia: el M-19.

Aunque parcial, este acuerdo no puede ser subvalorado, por el impacto que empieza a producir tanto en el corto como en el largo plazo, sobre la dinámica política en Colombia. Además de muchos otros significados, el resultado logrado hasta ahora con el M-19 implica, ante todo, una revalorización de las soluciones negociadas como salida viable de la crisis.

Este es sólo el primer paso. La solución definitiva de la crisis implica, en el corto plazo, la obtención de condiciones que eviten la escalada y degradación del conflicto. Pero a largo plazo, exige la realización de transformaciones estructurales en lo económico, lo político y

lo social, que logren recomponer las tan deterioradas relaciones entre el Estado y la sociedad civil colombiana. Exige, en suma, la constitución de un nuevo pacto político y social. De lo contrario, las actuales estrategias de paz y apertura democrática no pasarán de ser simples programas instrumentales, de corto plazo, que ante la carencia de redefiniciones en lo estructural, sólo pueden conducir a la recurrencia permanente de lo que los "violentólogos" han definido como el ciclo violencia-amnistía-rehabilitación-violencia.

Capítulo 3

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ANTE LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO

Francisco E. Thoumi
Economista, profesor de la Universidad del Estado de California, en Chico

***** El autor agradece a Thomas Hutcheson y a los participantes en el seminario cuyas ponencias forman este volumen, por sus comentarios a un borrador de este ensayo. Sin embargo, las opiniones aquí expresadas son de responsabilidad única del autor.

INTRODUCCION

La economía colombiana está experimentando una profunda crisis estructural que no se ha reflejado en bajas en el PIB, en crisis de balanza de pagos o de deuda externa, ni en aumentos significativos en el desempleo. Por consiguiente, es posible argüir que la crisis es política y no económica ya que el éxito relativo de las políticas macroeconómicas ha hecho que Colombia haya disfrutado de una tasa de crecimiento del PIB relativamente satisfactoria y estable, y haya evitado la crisis de deuda externa que ha afectado al resto de América Latina[1]. Sin embargo, la crisis colombiana no es de corto plazo, y no puede ser resuelta con un programa de ajuste macroeconómico. La crisis colombiana es sistemática, y presenta desafíos mucho más difíciles de resolver que los presentados por crisis macroeconómicas o del sector externo tradicionales. Al buscar las causas de la crisis actual, ésta puede atribuirse, al menos parcialmente, al crecimiento de la narcoindustria. Sin embargo, ésta ha sido más bien una catalizadora de la crisis y no su causa principal, la cual tiene sus raíces en características básicas del sistema económico-político colombiano, el que ha producido el deterioro de importantes variables económicas y políticas excluidas de los análisis económicos ortodoxos tales como la legitimidad del Estado, el grado de cohesión social, el tamaño relativo y la tasa de crecimiento de la economía ilegal, y la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, para establecer las reglas bajo las cuales deben funcionar los mercados y para definir y proteger los derechos humanos y de propiedad básicos.

La sección II analiza algunas características estructurales del sistema económico-político colombiano que han promovido la crisis. En la sección III se señalan las que podrían ser metas de un sistema reformado, y se hacen algunas sugerencias de política económica. La sección IV estudia los obstáculos que la narcoindustria presenta a cualquier solución a la crisis estructural enfrentada. A pesar de que es claro que en la problemática actual factores políticos y económicos interactúan entre sí, este ensayo se limita a la exploración de algunos temas de economía política y no pretende presentar soluciones completas a lo que es un problema extremadamente complejo. Más aún, es necesario advertir que las reformas económicas sugeridas sólo tienen sentido como complemento a reformas políticas que aumenten la participación y cohesión sociales. La crisis actual es tan profunda, que cualquier proceso de recomposición social en Colombia tomará mucho tiempo. Por

[1] Véanse Revéiz y Pérez (1986) y García García (1989), quienes analizan la continuidad y el éxito de las políticas macroeconómicas y la relativa estabilidad económica que éstas han producido. Sin embargo, a pesar de estos éxitos relativos, el reciente desempeño macroeconómico de la economía es preocupante pues la tasa de crecimiento del PIB ha declinado secularmente al punto que un crecimiento anual del 5,5% es hoy un éxito, mientras que esta tasa fue la promedio obtenida entre 1960 y 1980.

consiguiente, las reformas sugeridas también requerirían bastante tiempo antes de ser llevadas a la práctica en su totalidad. Además, si el proceso de reforma empezara hoy, los resultados posiblemente no se obtendrían en el corto plazo puesto que la dinámica de la crisis es tal que la situación actual posiblemente empeorará antes de mejorarse.

CARACTERISTICAS DE LA CRISIS ECONÓMICA COLOMBIANA

La crisis colombiana es fundamentalmente institucional, siendo el resultado de instituciones que no han evolucionado con la suficiente rapidez y que se han vuelto inadecuadas para enfrentar los problemas sociales. La crisis se refleja de manera particularmente patente y dramática en las instituciones políticas en general, y en el Estado colombiano en particular. Al crecer y hacerse más compleja la economía del país, la intervención del Estado sobre la economía también creció y se hizo más compleja; sin embargo, el Estado no se adaptó al cambio en su papel, de manera que cada vez asumió más responsabilidades ejerciéndolas de forma progresivamente más insatisfactoria, volviéndose incapaz de proveer los servicios gubernamentales básicos tales como garantizar la seguridad física de la ciudadanía, el funcionamiento del sistema legal para resolver conflictos y proteger los derechos humanos básicos. El Estado nunca ha sido fuerte en Colombia, y ha tenido que luchar continuamente para ganar legitimidad en una batalla que aparentemente ha perdido[2].

Históricamente el Estado colombiano ha sido controlado por una élite, por lo que sus acciones no se han percibido por la mayoría de las gentes como medidas que buscan maximizar algún concepto de bienestar social. Los partidos políticos han sido controlados desde la cúpula, con muy poca influencia de las masas populares, concentrando el poder político en dichas élites. La participación política de base ha sido muy débil, y hasta muy recientemente tanto los gobernadores como los alcaldes eran nombrados en vez de ser elegidos[3]. La concentración de poder fue reforzada por el Frente Nacional, que en la práctica monopolizó el poder en manos de los líderes de los dos partidos tradicionales[4].

Otro elemento que ha contribuido a la concentración de poder es la comunidad de muchos de los intereses económicos de las élites liberales y conservadoras, lo cual ha permitido que haya un acuerdo implícito respecto al tipo de sistema económico para el país[5]. Este acuerdo ha permitido que la política macroeconómica sea bastante estable e independiente de los resultados de las elecciones; que se haya mantenido bastante independiente del debate político, y que haya sido controlada en alto grado por economistas

[2] La pérdida de legitimidad del Estado colombiano se estudia en detalle en el capítulo de Francisco Leal en este volumen.

[3] La lógica para el nombramiento de estos gobernantes fue que de otra manera los gamonales controlarían las elecciones y usarían los gobiernos locales para obtener beneficios personales. Esta lógica simplemente reconoce la debilidad institucional y la falta de cohesión y solidaridad sociales prevalecientes en Colombia.

[4] La literatura sobre este punto es muy extensa. Véase, por ejemplo, Hartlyn (1988), Dix (1986) y Berry y Solaun (1980).

[5] En Colombia el sistema económico no ha estado en juego en ninguna elección, lo que contrasta de manera notable con muchos otros países latinoamericanos en donde el sistema económico ha estado frecuentemente en entredicho especialmente en periodos de elecciones.

muy técnicamente calificados[6]. Así, el debate económico se ha mantenido en un nivel bastante profesional (véase el capítulo de Armando Borrero en este volumen). Los políticos, especialmente los senadores y representantes, han estado mucho más interesados en el tamaño del situado fiscal que en las políticas monetarias y fiscales (véase Revéiz y Pérez, 1986). Cada administración ha tenido su propio plan de desarrollo; sin embargo, las diferencias entre planes han sido más de énfasis sectorial que ideológicas.

La concentración del poder político tiene un corolario en el ámbito económico. Los mercados en Colombia son muy imperfectos y segmentados, y el poder político de los diversos grupos se ha reflejado en la generación y protección de rentas económicas que se han convertido en obstáculos importantes a posibles reformas económicas (véase el ensayo de Salomón Kalmanovitz en este volumen). Reformas redistributivas importantes tales como la agraria, urbana y tributaria, que podrían beneficiar a las masas populares, han sido legalmente aprobadas en varias ocasiones, pero las leyes aprobadas han estado muy influidas por quienes serían afectados por ellas y así, no han promovido cambios radicales. Más aún, la aplicación de estas leyes ha sido laxa y ha defraudado las expectativas de muchos beneficiarios potenciales.

El fuerte efecto redistributivo de otras políticas económicas, leyes y reglamentos, ha promovido el crecimiento de actividades y organizaciones encaminadas a obtener rentas y ha propiciado la percepción por parte de muchos colombianos, de que esas políticas se han diseñado en beneficio de grupos económicos pequeños pero fuertes. En este contexto, el Estado es visto como creador de botines y su control como la forma de participar de éstos. Los reglamentos, leyes y políticas estatales no son considerados por la mayoría de los colombianos como reglas establecidas en beneficio de la mayoría ciudadana o de la sociedad en general y, por consiguiente, violarlos no es necesariamente algo ilegítimo. Usando la vieja terminología gaitanista, si el "país político" fija las reglas sin participación del "país nacional", éste no se siente obligado a respetarlas y muchas de ellas son percibidas como injustas. Sucesivas administraciones no han podido crear ni transmitir un sentimiento de equidad sobre la manera en que opera el sistema. En consecuencia, las políticas económicas no han promovido una mayor cohesión social pero sí han aumentado la fragmentación social[7].

Los últimos 25 años han presenciado un crecimiento extraordinario en el número de gremios y otras coaliciones distributivas (Urrutia, 1983). Aunque estas organizaciones ofrecen sin duda canales a través de los cuales aumenta el grado de participación en la

[6] La política macroeconómica ha sido aplicada con cautela, evitando cambios fuertes y experimentos drásticos como los hechos en los países del cono sur de América en el segundo lustro de los años setenta. La política macroeconómica colombiana nunca ha sido óptima desde el punto de vista de ninguna de las escuelas de pensamiento económico, pero ha evitado excesos y ha mantenido un alto grado de estabilidad, lo que ha resultado en un desempeño macroeconómico relativamente satisfactorio. Sin embargo, la experiencia colombiana indica que una buena política macroeconómica es condición necesaria pero no suficiente para mantener un crecimiento satisfactorio a largo plazo, y que la falta de atención a la distribución del ingreso y de la riqueza y a la participación política hace que la mejor política macroeconómica sea insuficiente en el largo plazo para producir estabilidad social.

[7] Obviamente, estas características de las políticas económicas no se presentan solamente en Colombia puesto que la agresiva búsqueda de rentas, corrupción, etc., son comunes en muchos países en desarrollo. Sin embargo, el problema colombiano actual se debe a la dinámica del proceso en que el fracaso del gobierno en promover una mayor cohesión social ha llevado al progresivo debilitamiento del Estado.

formulación de políticas, su gran número contribuye a que las políticas actuales perduren puesto que la principal función de dichas organizaciones es la protección y el fortalecimiento de las políticas que generan rentas para cada organización. Además, como los esfuerzos de cada una de ellas tienden a cancelar los de las demás, éstas dificultan la posibilidad de modificar las políticas existentes. Es preciso señalar que a mediano y largo plazo estos efectos de las coaliciones distributivas tienden a disminuir secularmente la tasa de crecimiento económico del país, pues las rentas aumentan el desperdicio de recursos económicos y la dificultad para modificar políticas disminuye la capacidad de respuesta del gobierno a cambios en la coyuntura económica[8].

La crisis colombiana se ha agravado gradualmente a medida que la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes ha disminuido paulatina pero inexorablemente, debilitando el imperio de la ley y la relevancia de muchas políticas. Como se ha argumentado en otra parte (Thoumi, 1989), la importancia de las actividades económicas ilegales ha aumentado de tal manera que casi todo colombiano genera algún ingreso ilegal y compra ilegalmente artículos (como los de contrabando). Similarmente, casi todo colombiano poseedor de capital tiene una parte escondida ante los ojos del Estado. Como explica De Soto (1986), tanto las actividades económicas formales como las informales tienen costos y beneficios; sin embargo, la economía informal en Colombia está formada no solamente por negocios que no están constituidos legalmente sino también por firmas legales que escogen una legalidad parcial para obtener simultáneamente los beneficios de la formalidad y de la informalidad, minimizando los costos de ambas.

El rápido crecimiento de la economía informal, acelerado por la narco-bonanza, ha acelerado el debilitamiento del Estado y ha acrecentado la falta de respeto hacia sus leyes y reglamentos. Como lo muestra Sah (1986), en una sociedad en que la mayoría de la gente respeta las leyes es muy arriesgado para un individuo no hacerlo; inversamente, cuando la mayoría no las respeta, es muy costoso respetarlas. Como se analiza en otra publicación (Thoumi, 1987), en Colombia la falta de respeto hacia la ley ha crecido a tal punto que es posible argumentar que Colombia ha caído en lo que puede llamarse una "trampa de la deshonestidad" en la cual es legítimo violar muchas leyes y el riesgo de hacerlo es extremadamente bajo o inexistente. Por consiguiente, actos como la evasión de impuestos, el contrabando, el incumplimiento de contratos, los sobornos, fraudes, etc., son de ocurrencia diaria y de riesgo cada vez menor. En realidad, el Estado ha perdido la capacidad de cumplir algunas de sus funciones más importantes al volverse crecientemente inoperantes los sistemas judicial y de regulación estatal.

La brecha entre el comportamiento económico aprobado por el sistema legal y el observado en la sociedad ha aumentado drásticamente, de manera que el sistema legal ha perdido progresivamente su efectividad. Esta creciente brecha crea graves problemas sociales y económicos. Primero, ha promovido el desarrollo de sistemas privados de resolución de conflictos en los que la ciudadanía toma la ley en sus propias manos, apelando frecuentemente a la violencia. Segundo, el aumento en la violación impune de la ley hace que muchas personas establezcan individualmente sus patrones de comportamiento, lo cual lleva a una diversidad de aquellos que son aceptables a los ojos de

[8] El efecto nocivo de los gremios y otras coaliciones distributivas sobre la tasa de crecimiento económico ha sido estudiado exhaustivamente por Olson, 1982.

muchos pero que simultáneamente aumentan la probabilidad de conflictos interpersonales. Este problema es tal que se puede argumentar que muchos colombianos actúan como si tuvieran su propia "Constitución", la que les da grandes derechos y que está en creciente conflicto con las "constituciones" de los demás colombianos. En este ambiente, el costo de efectuar negocios aumenta rápidamente puesto que se hace necesario dedicar cada vez mayores recursos a proteger la riqueza y a hacer cumplir contratos, situación que promueve también el establecimiento de coaliciones distributivas debido a la necesidad de proteger derechos privados de propiedad.

METAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

El más grande desafío de política económica enfrentado por el gobierno colombiano es establecer un sistema que sea respetado por la ciudadanía, en el que exista un sentimiento de equidad respecto a la forma en que la política económica es formulada, instrumentada y ejecutada, y en el que cada ciudadano sienta que tiene algún interés. Este es un desafío formidable, siendo improbable que se pueda conquistar en los cuatro años de un período presidencial. Para enfrentarse exitosamente a este desafío es necesario desarrollar un "proyecto nacional" a ser ejecutado durante un período largo. A pesar de este pronóstico pesimista de corto plazo, puede ser conveniente analizar algunas características del conjunto de reformas que contribuirían a que Colombia superara la coyuntura actual.

Las políticas aquí sugeridas tienen como meta el fortalecimiento del Estado, el aumento de su legitimidad y de la equidad en el funcionamiento del sistema de mercado. La lista que sigue es indudablemente incompleta, pero da una idea del tipo de reformas de política económica que contribuirían a lograr dichas metas.

Primero, el sistema de mercado debe operar de manera que los precios se determinen anónimamente, es decir, sin que los mercados sean o parezcan ser controlados por grupos poderosos, para lo cual es necesario desconcentrar el poder económico. El gobierno debe actuar más como árbitro encargado de hacer cumplir imparcialmente "las reglas del juego", que como un ente paternalista, y no debe proyectar una imagen de promotor ni protector de actividades económicas especificas, ni de distribuidor de riqueza[9]. Es necesario repensar y reformular la función del Estado en Colombia para que sea más difícil que los gremios y grupos de presión lo manipulen. Es imperativo construir un Estado que cumpla algunas funciones fundamentales a cabalidad, y que no se involucre en actividades que lo convierten en creador y distribuidor de botines.

Segundo, una de las principales funciones del Estado debe ser el establecimiento de un sistema legal que refleje la realidad económica del país, y el fortalecimiento de la rama judicial de manera que el Estado recupere su función de árbitro de conflictos civiles y su capacidad para hacer cumplir las leyes. Cabe señalar además, que si las leyes reflejan la

[9] Algunas variaciones de políticas económicas requeridas para lograr estos cambios en la función del Estado serian la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, de los intentos de canalizar el crédito a sectores privilegiados, de la inversión pública en industria; la promoción de la competencia en mercados altamente monopolizados como el del transporte aéreo, incluso cuando ésta provenga de empresas extranjeras.

realidad económica, ellas minimizan los conflictos civiles[10]. Las leyes deben ser escritas de manera que sea fácil interpretarlas y hacerlas cumplir. Así, entre los principales criterios para decidir si una ley es apropiada o no, deben estar la capacidad del Estado para hacerla cumplir, que tenga pocas excepciones o ninguna, y que su interpretación no permita excepciones ni privilegios no contemplados claramente por la ley, especialmente los que beneficien a grupos económicamente poderosos.

Tercero, el gasto público debe dirigirse a igualar las oportunidades de las diferentes clases y grupos de colombianos. Es necesario desarrollar un sistema en que el ingreso y la riqueza estén asociados con el logro individual y la creación de riqueza social y no con privilegios de cuna o con la habilidad para capturar rentas. Por consiguiente, el gasto público debe concentrarse en los sectores sociales para igualar las oportunidades individuales (particularmente en educación primaria, medicina preventiva y protección a la niñez), y en una infraestructura que aumente el grado de integración y competencia de los mercados nacionales.

Cuarto, el gobierno y su burocracia deben ser responsables ante el público, y el grado de participación ciudadana debe aumentarse a todos los niveles del gobierno. Lograr esto no es tarea fácil, puesto que implicaría debilitar el control que los políticos tienen sobre las burocracias, particularmente a nivel municipal y regional. Claramente, el logro de esta meta requiere acabar con el sistema clientelista desarrollado durante los últimos 15 años (véase el capítulo de Francisco Leal en este volumen).

Quinto, los mercados de capitales deben hacerse más competitivos; sin embargo, al eliminar las restricciones existentes es necesario controlar los grandes grupos económicos para que una liberación de los mercados no aumente la concentración de poder económico. En otras palabras, es necesario asegurar que los ahorradores reciban tasas de interés reales positivas, que los pequeños empresarios tengan acceso a las fuentes de crédito formales, que el mercado hipotecario permita financiar vivienda usada, etc. Los cambios en el mercado de capitales deben conducir a que éste asigne recursos eficientemente, sin que grupos poderosos canalicen recursos hacia inversiones que los beneficien y que concerten la riqueza o tengan una rentabilidad social baja. Cambios de esta naturaleza debilitarían, por ejemplo, el control del gremio de la construcción sobre el financiamiento de la vivienda, facilitarían el cobro de impuestos sobre las transacciones y utilidades en finca raíz, y disminuirían los incentivos que los ciudadanos tienen para esconder capital (Thoumi, 1989), y se facilitarían enormemente si la tasa de inflación bajara, disminuyendo la presión para indizar y facilitando el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales de largo plazo.

Sexto, la creación de rentas por parte del gobierno debe minimizarse. Los siguientes dos ejemplos ilustran el tipo de cambios requeridos para lograr esta meta. La protección arancelaria y paraarancelaria a algunos sectores debe disminuirse. Los aranceles y licencias de importación para productos que se traen de contrabando en cantidades

[10] Por ejemplo, la inflación genera arbitrariamente transferencias importantes de riqueza e ingreso. Por consiguiente, las leyes, reglamentos y políticas del gobierno deben disminuir la inflación o permitir la revaluación de activos de las empresas para propósitos contables y tributarios, la indización de contratos, etc. Es decir, la inflación requiere un sistema legal que diferencie entre los conceptos de valor nominal y valor real, y que facilite la formulación y ejecución de políticas que limiten las transferencias de riqueza e ingreso inducidas por ella.

significativas deben eliminarse. Si el gobierno no puede hacer cumplir sus restricciones al comercio exterior, debe deshacerse de ellas; además, la protección debe ser temporal y baja para promover la competencia en los mercados nacionales. Los procesos de licitación en el sector público deben ser transparentes y la asignación de contratos debe hacerse en reuniones abiertas al público, para minimizar la corrupción dentro del aparato estatal.

NARCOTRAFICO Y REFORMAS

El narcotráfico añade una dimensión especialmente compleja a cualquier intento de reforma capitalista democrática que refuerce la legitimidad del Estado, meta que requiere una disminución sustancial del tamaño de la economía ilegal, lo que es imposible lograr mientras florezca el narcotráfico. Más aún, aunque el narcotráfico se elimine, el Estado colombiano tendrá que enfrentar la realidad implicada por la gran riqueza acumulada por los narcotraficantes.

Dada la ilegalidad de la narco-industria fuera de Colombia, y que ésta es inmoral de acuerdo a los códigos de moral de muchos individuos, es posible argumentar que la única política moralmente aceptable es atacarla para acabar con la producción, y confiscar los activos ilegalmente acumulados por los narcotraficantes. Sin embargo, esta recomendación supone implícitamente que el Estado colombiano y los de otros países donde el narco-capital está invertido tienen capacidad de ejecutar tales políticas, lo cual es utópico. Dada la debilidad del Estado colombiano y la estructura de la narco-industria, el problema requiere otras soluciones que desafortunadamente Colombia no puede aplicar independientemente de las políticas de otros países. La narco-industria prosperará mientras las utilidades obtenidas en el cultivo, producción y distribución de narcóticos se mantengan a niveles sustancialmente más altos que los obtenidos en actividades alternativas. Por consiguiente, lo más que Colombia puede lograr persiguiendo y capturando narcotraficantes y destruyendo cultivos y laboratorios es disminuir temporalmente el narcotráfico, hasta que otros narcotraficantes remplacen a los capturados y continúen el negocio. Más aún, el gobierno colombiano no puede confiscar la mayoría de los capitales de los narcotraficantes por estar invertidos fuera de Colombia y porque la gran cantidad de capital legítimo invertido en Colombia que se mantiene escondido con respecto al Estado hace que sea imposible separar el capital escondido “limpio” del “sucio” que sería objeto de confiscaciones (Thoumi, 1989).

El control del flujo de narco-dólares a Colombia requiere la colaboración de los gobiernos de los países consumidores y de aquellos en que las narco-divisas son lavadas, para acabar con las utilidades del negocio y con su lavado. Sin embargo, no hay indicios de que las narco-utilidades en los mercados internacionales vayan a desaparecer en el futuro cercano, y de que los gobiernos de países en que ocurre el lavado de narco-divisas lo controlen, puesto que el lavado de capitales ha sido una rentable actividad financiera aceptada por mucho tiempo[11].

[11] Las utilidades en los mercados internacionales de narcóticos continuarán siendo elevadas mientras la demanda continúe y el tráfico no se legalice. Las instituciones financieras de los países desarrollados en general, y de los Estados Unidos en particular, perderían mucho si se eliminara el lavado de capitales, el cual ha sido promovido por los países desarrollados para absorber la fuga de capitales de países subdesarrollados Y socialistas. Además, los mercados financieros internacionales no tienen forma de diferenciar la fuga de capitales “limpia” de la “sucia”. Naylor, 1987, hace un muy buen estudio de la fuga de capitales y su lavado en los mercados internacionales de capital.

Independientemente del éxito o fracaso en controlar la narco-industria a corto plazo, el largo plazo presenta difíciles problemas de política que surgen de la imposibilidad de cualquier futuro gobierno colombiano para confiscar la mayor parte del narco-capital invertido en el país, debido, por un lado, al gran tamaño de las posibles narco-inversiones futuras, y por otro, a la gran expansión de la economía informal.

La debilidad del Estado y la violación extensa de las leyes que regulan el sistema de mercado han llevado a la legitimación de facto de muchas actividades económicas ejercidas ilegalmente y, como se anotó anteriormente, a que el sector privado esconda al gobierno una importante proporción del capital; se colocó a la economía colombiana en una situación muy vulnerable a la narco-industria cuando ésta empezó a crecer. La gran mayoría de las firmas operaban al menos parcialmente al margen de la ley, situación tan generalizada que acciones tales como evadir impuestos, sobornar a empleados públicos y privados, ejercer el contrabando, etc., no conllevan ningún estigma social. Por consiguiente, la narco-industria encontró terreno fértil en Colombia y a su vez contribuyó a aumentar enormemente la economía subterránea. Este impacto fue causado por el gran tamaño de los ingresos de la narco-industria misma, el crecimiento de actividades subterráneas complementarias como el lavado de divisas, el contrabando de precursores químicos, etc., y el efecto indirecto del tamaño de la narco-industria, que incentivó el crecimiento de actividades ilegales al aumentar los costos de cumplir las leyes[12].

Una de las principales metas de política económica debe ser la legalización de la economía subterránea, como prerrequisito para aumentar la confianza en el gobierno y fortalecer el Estado. El logro de esta meta requiere eliminar el flujo de ingreso ilegal generado por el narcotráfico, lo que, como se anotó anteriormente, el gobierno probablemente no podrá lograr sin que antes las utilidades del narcotráfico no disminuyan sustancialmente, hecho improbable en el corto plazo. Más aún, si los ingresos del narcotráfico desaparecieran, Colombia enfrentaría otros problemas como la asimilación en la economía legal del capital que los colombianos tienen escondido del gobierno, y de las inversiones en Colombia de al menos una parte del capital que los narcotraficantes tienen actualmente acumulado fuera del país y que constituye la mayoría de su riqueza. El narco-capital invertido en Colombia ha sido suficientemente grande como para haber alterado sustancialmente la estructura de poder, contribuyendo entre otros desarrollos al establecimiento de grupos paramilitares y a la represión violenta contra activistas izquierdistas. Estas acciones han puesto graves obstáculos a los intentos de apertura del sistema político iniciados por el gobierno, lo que es un prerrequisito de cualquier proyecto de democratización del país (véanse los capítulos de Borrero, Leal, Melo, Pizarro y Bejarano en este volumen). Un factor que agravará esta situación en el futuro es el gran tamaño del narco-capital invertido en el exterior, que excede varias veces el que se ha invertido en Colombia. Este capital, que puede eventualmente ser invertido en Colombia, será un factor concentrador de poder económico muy importante, y puede bloquear intentos de futuros gobiernos de dispersar el poder económico para resolver la crisis estructural del país.

[12] Al crecer la economía ilegal se hace más costoso para el resto operar de manera completamente legal. Por ejemplo, un aumento en el contrabando incentiva a importadores legales de productos semejantes a contrabandear o subfacturar al menos parte de sus importaciones; al aumentar la proporción del PIB generada ilegalmente, aumentan la carga tributaria relativa sobre el PIB legal, y también los incentivos para evadir impuestos, etc.

En conclusión, la sociedad colombiana necesita reformas estructurales importantes para establecer un capitalismo democrático. Infortunadamente, si el narcotráfico continúa, éste será un obstáculo muy grave a cualquier reforma en esa dirección puesto que continuará alimentando la economía subterránea y debilitando al Estado. El gran monto del capital acumulado por los narcotraficantes es otro grave obstáculo, puesto que actúa como un elemento concentrador de poder económico. Dado que la eliminación de las utilidades del narcotráfico depende de factores fuera del control del gobierno colombiano, y puesto que la legalización y el control del narcotráfico en países consumidores es muy improbable en el corto plazo, la única esperanza de que las utilidades del narcotráfico colombiano disminuyan radica en un desplazamiento de la demanda hacia otras drogas que no sean producidas o distribuidas por colombianos, o en la disminución de los costos de producción de la cocaína sintética que permita el desarrollo de un proceso de sustitución de importaciones en los países consumidores. Sin duda, las perspectivas de que el gobierno colombiano pueda llevar a cabo un proyecto de reconstrucción y democratización nacionales en la coyuntura actual son muy poco halagüeñas puesto que están condicionadas por el mercado internacional de un producto básico ilegal.

Bibliografía

Berry, R. A. y M. Solaun (Comps.) *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Transaction Books, 1980.

De Soto, H. *El otro sendero: La revolución informal*, Lima, Perú, El Barranco, 1986.

Dix, R. *The Politics of Colombia*, Praeger, 1986.

Garcia-Garcia, J. “Notes on Economic Performance and Macroeconomic Policy in Colombia: 1950-1985”, Washington, D.C., marzo, 1989 (mimeo).

Hartlyn, J., *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press, 1988.

Naylor, R. T. *Hot Money and the Polities of Debt*, Linden Press / Simon and Schuster, New York, 1987.

OIson, M. *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.

Revéiz, E. and M. J. Pérez, "Colombia: Moderate Economic Growth, Political Stability, and Social Welfare", en Hartlyn, J. y S. A. Morley (Comps.), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*, Westview Press, 1986.

Thoumi, F. E., “Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29, 2, verano, 1987, 35-53.

____, “Colombian Laws and Institutions, Money Dirtying, Money Laundering, and Narco-Businessmen’s Behavior”, presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, Miami, noviembre, 1989.

Urrutia, M. *Gremios, Política Económica y Democracia*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1983.

SEGUNDA PARTE
Actores institucionales

Capítulo 1

LOS PARTIDOS TRADICIONALES: ¿HASTA DÓNDE SON RESPONSABLES DE LA CRISIS POLÍTICA?

Gary Hoskin
Científico político, profesor de la Universidad del Estado de Nueva York, en Buffalo

INTRODUCCION

La democracia formal ha prevalecido en Colombia durante la mayor parte de este siglo, una tradición que no se ha repetido extensamente en América Latina. El sistema político colombiano está firmemente anclado en un sistema bipartidista cuyas raíces se originan a mediados del siglo XIX cuando los rasgos fundamentales de la sociedad colombiana eran los de una economía orientada hacia la exportación, altamente dependiente de la producción de café, una cultura política elitista con énfasis civilista y tradiciones liberales[1]. Desde la institucionalización del sistema bipartidista, los partidos liberal y conservador han representado fielmente la estructura oligárquica del poder que prevalece en la sociedad colombiana.

Las amenazas a la estructura tradicional del poder, sostenido por un sistema social altamente estratificado y por una participación política restringida, han sido constantemente frustradas a lo largo de la historia de Colombia. Los grupos dominantes han demostrado su habilidad para movilizar recursos en coyunturas cruciales del desarrollo del país, cuando surgieron amenazas serias.

Sin embargo, la actual violencia multifacética que invade al país constituye la amenaza más seria de todos los tiempos al sistema político, al llevar hasta los límites la tradición de cooptación y compromiso de las élites como mecanismo para mantener el sistema. Esto sin subestimar la gravedad de la amenaza de "la Violencia" de la década de los años cuarenta y cincuenta. Sólo que el panorama actual es más complicado y problemático por la diversidad de la violencia. Aunque los orígenes de "la Violencia" trascendieron los conflictos interpartidistas[2], las élites políticas lograron llegar exitosamente a un compromiso, expresado formalmente en el Frente Nacional, con lo cual recuperaron, en últimas, el control sobre sus partidarios. El pacto facilitó lo que Dahl ha denominado una jerarquía de los conflictos[3]. En el caso colombiano, las contiendas entre los partidos arrojaron un conflicto tal que su solución negociada permitió la restauración de la habilidad del sistema.

[1] Para un análisis excelente de la tradición democrática liberal en el periodo post-Independencia, véase David Bushnell, *The Santander Regime in Gran Colombia*, Newark, The University of Delaware Press, 1954.

[2] Véase Paul Oquist, *Violence, Conflict and Politics in Colombia*, New York, Academic Press, 1980, para un estudio inmejorable de las causas regionales y diversas asociadas con la Violencia.

[3] Robert Dahl, "Patterns of Opposition", en *Political Oppositions in Western Democracies*, editado por Dahl, New Haven, Yale University Press. 1966, pp. 378-379.

A diferencia del período de “la Violencia”, en el cual el centro del conflicto descansaba sobre actores identificados con el sistema político tradicional —partidarios liberales y conservadores— la más sobresaliente oposición actual es extralegal en la medida en que evade los canales políticos normales.

Como afirma el ex presidente López Michelsen, el eje principal del conflicto político no está ya entre liberales y conservadores sino entre quienes apoyan el sistema y quienes se oponen a él. En consecuencia la solución del conflicto es mucho más complicada en razón de la diversidad y fuerza de los elementos que se oponen al sistema —grupos guerrilleros, mafias de la droga, grupos paramilitares y grupos de oposición cívica— cada uno con ideologías, objetivos y tácticas diferentes. En tanto que sería factible incorporar a los grupos guerrilleros y a los movimientos cívicos al sistema —aunque los esfuerzos gubernamentales para negociar con fuerzas guerrilleras (diferentes al M-19) no han tenido mayor éxito hasta ahora— parece poco probable que se logre una convivencia con los carteles de la droga y los grupos paramilitares en atención a sus objetivos y tácticas. Tras el asesinato de Luis Carlos Galán, la enérgica respuesta del presidente Barco y la consiguiente declaratoria de guerra total contra el Estado colombiano, la violencia relacionada con la mafia del narcotráfico ha escalado, posiblemente reestructurado la jerarquía del conflicto hasta tal punto que el gobierno obtendrá el respaldo para adelantar su “guerra total” contra esta fuente de violencia. Aunque ésta sea una confrontación prolongada y sangrienta.

El propósito de este ensayo es analizar la responsabilidad de los partidos tradicionales colombianos —liberal y social conservador— en la actual coyuntura de inestabilidad política que azota al país. Desde un punto de vista metodológico, esta tarea es casi imposible en virtud de las relaciones multicausales entre las variables necesarias para descifrar la crisis. Los partidos políticos no son, desde luego, los únicos actores involucrados. Una explicación satisfactoria debe incluir el comportamiento político de otros grupos de las élites, las políticas gubernamentales, presiones sociales para el cambio y diversidad de factores contextuales, tales como el desempeño económico y las intervenciones externas.

Reconociendo, entonces, que la evaluación del rol de los partidos tradicionales en la crisis política actual es una tarea abrumadora, sujeta a múltiples interpretaciones y demasiado estrecha como foco analítico, este ensayo ofrecerá, no obstante, algunas generalizaciones que pueden facilitar la comprensión de la relación entre los partidos y la crisis.

La siguiente sección de este trabajo examinará algunas características estructurales de los partidos políticos colombianos; la sección posterior analizará las reformas políticas diseñadas para restaurar la estabilidad del sistema. La última sección ofrece algunas conclusiones.

La controversia sugiere que los partidos tradicionales colombianos no son los únicos actores importantes involucrados en los esfuerzos para superar la crisis política. Ciertamente los partidos han respondido a la crisis con la institución de reformas políticas significativas que pudieran permitir el surgimiento de un sistema democrático más estable y participativo, asumiendo que la violencia sea derrotada y que el desempeño de la economía retorne a los niveles anteriores a los años ochenta. Son dos supuestos bastante aventurados.

PARTIDOS TRADICIONALES Y SISTEMA DEMOCRÁTICO

La historia política de Colombia corre paralela al sistema bipartidista; su evolución, sus etapas y cambios generalmente se refieren a las variaciones en las relaciones entre los dos partidos tradicionales[4].

> Casi desde sus comienzos, Colombia ha estado caracterizada por la existencia de los dos grandes partidos políticos. Más aún, con algunas excepciones, los partidos no sólo han representado la historia colombiana, la han **hecho**, lo cual es algo bastante diferente[5].

Desde mediados del siglo XIX la política colombiana ha estado definida por la manera en la cual los partidos tradicionales han gobernado y competido por el poder; cualquiera que haya sido el partido en el poder, las relaciones entre los partidos han estado marcadas por períodos de hegemonía partidista, de coaliciones entre los dos partidos y fuertes competencias que produjeron las guerras civiles del siglo pasado y "la Violencia" del presente siglo.

Defensa de la estructura de poder

Por lo menos desde la institucionalización del sistema bipartidista, los partidos colombianos han representado fielmente una extensión de la estructura oligárquica del poder que prevalece en la sociedad. Los desafíos a la estructura tradicional del poder, sostenida en gran parte por un sistema social altamente estratificado, han sido frustrados sistemáticamente a través de la historia colombiana como consecuencia de la capacidad de los grupos dominantes para movilizar sus recursos en coyunturas cruciales del desarrollo nacional, en momentos en los cuales aparecían serias amenazas. La incapacidad para desafiar a las élites para que quebranten los rasgos estructurales predominantes del sistema ha sido explicada por la política de cooptación de las élites disidentes en la estructura del poder y por el status marginal de la mayoría de la población. La perpetuación del control oligárquico en el sistema partidista está reflejada a través de una serie de coaliciones formadas por los dos partidos tradicionales en períodos claves del proceso de desarrollo. En este sentido el Frente Nacional no fue, de ninguna manera, un arreglo novedoso, puesto que las coaliciones políticas han constituido un rasgo fundamental de la política colombiana[6].

---

[4] Fernando Cepeda Ulloa, "Factores que contribuyen al mantenimiento del sistema político colombiano", trabajo presentado en el 45º Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, Colombia, julio 1-7, 1985, pp. 4-11; Gary Hoskin, "The Colombian Political Party System: The 1982 Reaffirmation and Reorientation", trabajo presentado en el XI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Ciudad de México, 1983; Mario Latorre, *Elecciones y partidos políticos en Colombia*, Bogotá, Uniandes, 1974, pp. 251-271.

[5] Mario Latorre, "Colombia: ¿Una sociedad bloqueada?" en *Política y elecciones*, Bogotá, Uniandes, 1980, p. 276.

[6] Para un análisis de las coaliciones entre partidos en Colombia, véase Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, New York, Cambridge University Press, 1988, y Harvey Kline, "The National Front: Historical Perspective and Overview", en *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaun, eds., New Brunswick, Transaction Books, 1980.

Los partidos colombianos no sólo han defendido la estructura de poder; también se han visto constreñidos por él. Como afirmaba Max Weber, la estructura de los partidos es bastante diversa y varia de acuerdo con la estructura de la acción comunal que pretende influenciar. Actúa de acuerdo con la organización de la comunidad en clases o estratos sociales y, sobre todo, de acuerdo con la estructura de la dominación que prevalece dentro de la comunidad[7].

De esta manera resulta irreal pretender que el comportamiento de los partidos tradicionales se aparte significativamente de las preferencias políticas de quienes dominan la sociedad, sobre todo en la medida en que los partidos son una expresión de esos intereses. Los cambios en el comportamiento de los partidos son dictados, en gran medida, por los cambios en la estructura de dominación. Más aún, los partidos políticos tienden a apartarse lentamente de las transformaciones sociales como consecuencia de lo que Lipset y Rokkan denominan el "congelamiento" de los sistemas de partido[8]. Valga decir, que las desavenencias sociales que prevalecían cuando los sistemas de partido se formaron, tienden a perpetuarse y a determinar la competencia interpartidista y el comportamiento partidista subsiguiente.

Estructuras organizacionales estilo "cuadros"

Desde una perspectiva organizacional, los dos partidos tradicionales colombianos corresponden a los partidos de cuadro de Duverger, con la excepción del período inmediatamente anterior al Frente Nacional cuando demostraron su capacidad de movilización de partidos de masas[9]. Sin embargo, esta desviación del modelo de cuadros no se debió tanto a las diferencias ideológicas de clase o de programa, sino, básicamente, a los patrones sociales tradicionales basados en la adscripción. Los colombianos nacieron prácticamente con un rótulo de partido atado a su cordón umbilical[10]. Por lo demás, los partidos reflejan los rasgos comunes a las organizaciones tipo cuadros. Las estructuras partidistas no están bien diferenciadas, no hay organizaciones permanentes en la base de las jerarquías. La actividad en este nivel tiende a alcanzar un pico durante las elecciones, para ceder posteriormente hasta los siguientes comicios.

Personalismos y faccionalismos

Desde los comienzos de la República, los primeros grupos políticos similares a los partidos tendían a organizarse al rededor de líderes políticos. Estos grupos nacientes se caracterizaron por el fenómeno del "caudillismo", el cual siguió siendo su forma organizacional predominante a lo largo del siglo XIX y parte del XX. Los seguidores de los partidos seguían a sus jefes regionales y nacionales tanto en los debates electorales

[7] Max Weber, *Economía y sociedad*, T. II, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 1964, p. 693.

[8] Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Lipset y Rokkan (edits), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press, 1967.

[9] Maurice Duverger, *Political Parties*, Trad. por Barbara y Robert North, Londres, Metheun y Co., 1954.

[10] Eduardo Santa, *Sociología política de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1964.

como en los conflictos armados; y es que, a pesar de las transformaciones dramáticas sufridas por la sociedad colombiana, los activistas políticos y, en menor grado, los simpatizantes de los partidos, todavía tienden a identificarse con una figura política nacional, sea ésta, Lleras, Turbay, López, Pastrana o Gómez.

Como resultado del personalismo que permea las estructuras partidistas, los partidos colombianos han mantenido un faccionalismo considerable. La dinámica del conflicto político gira, con frecuencia, en torno de las luchas intrapartidistas entre líderes faccionalistas como entre los dos partidos tradicionales. Este fue el caso durante el Frente Nacional, cuando los incentivos para la competencia interpartidista fueron limitados como consecuencia de la paridad legislativa y de la repartición de los puestos públicos. El faccionalismo es tan endémico que las coaliciones involucran, con frecuencia, facciones que trascienden las barreras partidistas. Actualmente el conflicto entre facciones está más institucionalizado en el partido social conservador que en el liberal, pero éste no carece, en manera alguna, de múltiples facciones.

Clientelismo y patronaje

El centro de la actividad política partidista está localizado en el Congreso, una característica de las organizaciones tipo cuadro. En razón de la poca fuerza organizacional de los partidos tradicionales, los congresistas dependen significativamente de sus maquinarias electorales individuales para su reelección. El recurso básico del cual dependen es el patronaje gubernamental, de manera fundamental los puestos burocráticos y los auxilios parlamentarios. En el Congreso, la dependencia de estos incentivos se ha tornado más aguda desde el Frente Nacional en virtud del creciente número de listas uninominales, lo cual quiere decir que la inclusión en cualquier lista oficial de partido garantiza la obtención de una curul.

El impacto del patronaje sobre el proceso electoral se refuerza por las numerosas redes clientelistas, basadas en las relaciones familiares y personales.

No obstante, el significado del clientelismo y el patronaje varía de acuerdo con el ámbito electoral. Aunque estos incentivos tradicionales todavía son fundamentales en las elecciones parlamentarias, no son suficientes para explicar satisfactoriamente lo que ocurre en las elecciones presidenciales. El país político continúa designando a los candidatos a la Presidencia, pero a partir de ahí las campañas presidenciales asumen una dinámica propia, más dependiente de las técnicas modernas de los medios de comunicación que del clientelismo para el logro de la movilización del electorado.

Adicionalmente, el impacto del clientelismo y el patronaje sobre el comportamiento electoral se ha visto socavado por el proceso de modernización. Las prácticas clientelistas siempre han sido más efectivas en las zonas rurales, y con la creciente urbanización del país (más del 70% de la población reside en áreas urbanas) las redes clientelistas ya no constituyen un recurso tan significativo por la movilización del voto. Otra manifestación del debilitamiento del clientelismo es el tamaño creciente de la clase media, que en parte se ha volcado en contra de las prácticas clientelistas de los partidos tradicionales.

Diferencias ideológicas

Aunque los conflictos entre los partidos en Colombia han sido alimentados principalmente por la lucha por la hegemonía en el control del gobierno, tampoco han estado ausentes los conflictos ideológicos entre los dos partidos tradicionales. Estas diferencias se han centrado en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, la intervención del Estado en la economía, las políticas económicas y diversos puntos de vista sobre la organización del Estado. El conflicto ideológico se hizo patente en el período comprendido entre 1930 y la formación del Frente Nacional. Aquí compitieron los modelos de organización política y actividad representados por los programas de inspiración reformista de la "Revolución en marcha" de Alfonso López Pumarejo; el Estado corporativo enarbolado por Laureano Gómez y el esfuerzo tardío de Rojas Pinilla por alterar la estructura tradicional del poder de la sociedad colombiana. Aunque el Frente Nacional detuvo el conflicto ideológico entre los dos partidos tradicionales, estos legados siguen vivos en las actitudes de los altos líderes partidistas[11]. Así pues, los partidos tradicionales colombianos se ajustan bien al modelo de cuadro en términos de desavenencias ideológicas, lo cual no implica la ausencia de sistemas de divergencias entre activistas.

Estructuras descentralizadas de partido

Los partidos tradicionales colombianos se asimilan al modelo de cuadro en la medida en que están territorialmente descentralizados, con los departamentos como unidades electorales básicas, y la toma de decisiones en cabeza de los congresistas. Aunque éstos con frecuencia se alinean con un líder nacional, esto no implica necesariamente que prevalezca una estructura oligárquica dentro de los partidos tradicionales, si el modelo asume que las decisiones corren de arriba hacia abajo. Las relaciones de poder están basadas más bien en "estructuras de deferencia recíproca", utilizando la terminología de Eldersveld, entre los jefes regionales y el líder nacional[12]. Sin embargo, si por oligarquía hemos de entender la dominación en la toma de decisiones del partido por parte de los congresistas y ex presidentes, entonces los partidos tradicionales colombianos se aproximan a ese modelo[13].

Estructuras de liderazgo cerradas

A diferencia de los partidos políticos tipo cuadros de otros países, los colombianos están dominados por un círculo cerrado de políticos profesionales, escogidos de los peldaños

[11] Gary Hoskin y Gerald Swanson, "Inter Party Competition in Colombia: A Return to La Violencia?", *American Journal of Political Science*, Vol. 17, mayo, 1973; Gary Hoskin, "Belief Systems of Colombian Political Party Activists", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21, noviembre, 1979.

[12] Samuel Eldersveld, *Political Parties: A Behavioural Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964, pp. 9-10.

[13] Para una defensa de lo que Eldersveld llama un "*stratarchical power structure*" en los partidos tradicionales de Colombia, véase Mario Latorre, *Elecciones y partidos*. Para un argumento sugiriendo una estructura oligárquica de poder en los partidos colombianos, consulte Gabriel Murillo y Ángel Israel Rivera Ortiz, *Actividades y estructura de poder en los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Uniandes, 1973.

medios y superiores de la estructura social[14]. Estos mismos políticos o sus descendientes, han supervisado los partidos tradicionales desde 1930: López Pumarejo, López Michelsen, Carlos Lleras, Alberto Lleras, Julio César Turbay, en el partido liberal.

Laureano Gómez, Álvaro Gómez, Mariano Ospina y Misael Pastrana en el partido conservador. Estos jefes naturales, sin embargo, ya no disponen la agenda política como antes del Frente Nacional. Dependen mucho más de su capacidad de construir coaliciones de partido entre los congresistas, cada vez más independientes. La movilidad dentro de las estructuras de partido, por lo menos desde el nivel de barrio hacia arriba, es extremadamente limitada, como también lo es el acceso a los cargos superiores del partido por parte de otros sectores de la sociedad[15]. Una rápida lectura de cualquiera de los estatutos de los partidos revela que la composición de los entes a cuyo cargo está la toma de decisiones está dominada por este círculo cerrado de políticos profesionales.

Identificación de decreciente partido

Los partidos tradicionales policlasistas siempre se han apoyado en el profundo vínculo partidista de los colombianos, como también en las redes clientelistas para movilizar votos. No obstante, la evidencia sugiere que un creciente número de ciudadanos ya no se identifican ciegamente con los partidos tradicionales, o se abstienen o votan independientemente.

Aunque la información no es representativa de todo el país, los simpatizantes del partido liberal en Bogotá disminuyeron del 61.6% en 1970 al 36.3% en 1982, y la disminución correspondiente para el partido conservador, aunque menos dramática, bajó del 25.3% al 18.9%[16]. De esta manera las elecciones, particularmente las presidenciales, están cada vez más determinadas por los candidatos que logran movilizar la franja, es decir, los independientes, los partidarios con una adscripción débil y los que generalmente se abstienen.

Como consecuencia de estos cambios dramáticos en la identificación partidista, el partido liberal no puede depender ya de la superioridad del apoyo de sus seguidores para ganar las elecciones, como lo demostró la victoria de Belisario Betancur.

Hegemonía electoral de los partidos tradicionales

A pesar de la disminución en la identificación partidista y en las crecientes críticas a los dos partidos, los patrones tradicionales de la hegemonía electoral persisten. En las trece

[14] Para datos empíricos apoyando la naturaleza estratificada y cerrada de las élites políticas partidistas, véase Gary Hoskin, Francisco Leal y Harvey Kline, (edits.), *El Congreso colombiano*, T. II, Bogotá, Cámara de Comercio y Uniandes, 1974, con Hoskin y Swanson.

[15] Gary Hoskin y Gerald Swanson, "Political Party Elites in Colombia: A Spatial Analysis", *Comparative Politics*, enero, 1974.

[16] Para los datos sobre la identificación partidista decreciente, véase Gary Hoskin, "Post National Front Trends in the Colombian Political Party System: More of the Same?" Trabajo presentado en las Reuniones de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Pittsburgh, abril 1979. Los datos de 1982 son de Elsa Gómez, *La elección presidencial de 1982 en Bogotá: dinámica de la opinión electoral*, Bogotá, ANIF, Fondo editorial, 1982.

elecciones para la cámara (Cuadro 1) —las elecciones de 1988 fueron para las Asambleas departamentales— los partidos liberal y conservador obtuvieron un promedio del 95% del total de los votos (este porcentaje incluye los votos de la Anapo desde 1962 hasta 1970 bajo nombres tradicionales). La proporción de los dos partidos en el total de valor osciló entre un 99.9% en 1962 y un 87.6% en 1974 (el voto del Nuevo Liberalismo está contabilizado con los votos del partido liberal para 1986). Aunque la izquierda colombiana mostró un nivel de unidad interna superior al de los partidos tradicionales, de acuerdo con el número de listas inscritas, sólo recibió un sombrío 2.3% de la votación en 1974, 3.9% en 1978, 2.6% en 1982 y 2% en 1986.

CUADRO 1

VOTACION PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES 1945-1988*

Período	Liberales	Conservadores	Anapo	Total de votos	Tasas de participación**
1945	551.224 (62.9%)	294.237 (33.6%)	—	875.856	38.4%
1949	937.600 (53.5%)	806.759 (46.1%)	—	1.751.804	62.0%
1958	2.132.741 (57.7%)	1.556.273 (42.1%)	—	3.693.939	68.9%
1960	1.478.403 (58.1%)	1.059.370 (41.7%)	—	2.542.651	57.8%
1962	1.685.531 (54.5%)	1.287.199 (41.7%)	115.587 (3.7%)	3.090.203	57.9%
1964	1.141.503 (50.5%)	802.282 (35.5%)	309.678 (13.7%)	2.261.190	36.9%
1966	1.529.746 (52.1%)	876.423 (29.8%)	523.102 (17.8%)	2.939.222	44.5%
1968	1.246.332 (49.9%)	840.839 (33.7%)	401.903 (16.1%)	2.496.455	37.3%
1970	1.470.928 (37.0%)	1.083.024 (27.2%)	1.412.752 (35.5%)	3.980.201	51.9%
1974	2.835.245 (55.6%)	1.631.926 (32.0%)	485.424 (9.5%)	5.100.099 ☆	57.1%
1978	2.302.230 (55.1%)	1.645.496 (39.4%)	—	4.180.121 ☆	33.4%
1982	3.141.426 (56.3%)	2.248.796 (40.3%)	—	5.584.037 ☆	40.7%
1986	3.292.464 (47.6%)	2.559.237 (37.0%)	455.706 (6.6%) ★	6.912.341 ☆	72.7%
1988	3.532.689 (49.3%)	2.457.653 (34.3%)	314.124 (4.4%) ★	7.167.501	64.8%

* Toda la información electoral ha sido tomada de las publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados electorales de 1988 corresponden a las Asambleas departamentales.

** La tasa de participación representa el total de votantes dividido por el número de votantes potenciales, tal como lo estima la Registraduría. Con la implementación de un sistema de registro permanente en 1986, sólo aquellos que se inscribieron eran aptos para votar.

☆ El frente de izquierda Unión Nacional de Oposición (UNO) recibió 155.855 votos en 1974, el 3.1% de la votación total. La UNO y la FUP, de izquierda, obtuvieron 178.524, el 4.3% de la votación para las elecciones parlamentarias en 1978. En 1982 la izquierda recibió el 2.5% del voto parlamentario y en 1986 la U.P. recibió el 2%, aunque este porcentaje no incluye los votos de la U.P. en "otras listas". Las coaliciones nominadas bajo "otras listas" obtuvieron 443.222 votos, el 6.4% del total (muchos involucraban a la U.P.). Para las elecciones de Asamblea de 1988, la U.P. recibió el 0.1% de los votos, aunque el partido participó en varias coaliciones; las otras listas registraron el 7.2% de las votaciones.

★ Este voto es para el Nuevo Liberalismo, encabezado por Luis Carlos Galán. Para ser consistente con los años anteriores, los votos del Nuevo Liberalismo deberían ser sumados a los del partido liberal, ya que el primero se unió a éste en 1989.

Desde la década de los años treinta, el liberal ha sido el partido mayoritario. Para las elecciones correspondientes al Cuadro 1, los liberales recibieron un promedio del 55% y los conservadores el 41 %. (una vez más, incluye los votos de la Anapo en 1970). El partido liberal obtuvo la mayoría absoluta de los votos depositados en cada elección, si se incluyen los votos del Nuevo Liberalismo en 1986. La proporción de la votación liberal oscila entre el 62.9% en 1945 y el 51.1% en 1970; y 32% en 1974. La información del Cuadro revela claramente que el partido liberal es el mayoritario, generalización válida también para las elecciones presidenciales.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CRISIS POLÍTICA

Identificar la actual crisis política solamente con el conflicto entre el gobierno y la oposición violenta seria un acto de miopía, puesto que sus raíces penetran más hondo en la sociedad. Probablemente la teoría más ampliamente expuesta se relaciona con la creencia de que las élites políticas han fracasado en la tarea de modernizar el sistema político de acuerdo con las transformaciones dramáticas que han tenido lugar en el período de la posguerra, especialmente en lo atinente al desarrollo económico y la modernización social. De acuerdo con esta teoría, los líderes de los partidos tradicionales contemporizaron durante el período del Frente Nacional y se resistieron a reformar el sistema político de acuerdo con las necesidades de una sociedad cambiante que buscaba una mayor participación política y una distribución más equitativa de la riqueza[17]. Las élites políticas colombianas reaccionaron ante esta falta de simetría entre la sociedad y las estructuras políticas con escepticismo y cautela en torno a la prudencia de adoptar rápidos cambios políticos, aunque pronto entendieron la necesidad de las reformas.

Aunque éste no es el ámbito apropiado para reseñar estos esfuerzos, muchos de ellos frustrados por la falta de apoyo de los políticos tradicionales y la Corte Suprema, cada uno de los gobiernos posteriores al Frente Nacional, desde López hasta Barco, han patrocinado reformas políticas tendientes a modernizar el sistema político. Los esfuerzos de López para "cerrar la brecha" y para descentralizar el sistema político colombiano se vieron frustrados. El modelo más represivo de Turbay también fracasó, como su iniciativa de reforma constitucional; la propuesta de Betancur de abrir el sistema político a grupos nuevos y la reforma al proceso democrático sólo tuvieron un éxito limitado y los programas de Barco para reducir la pobreza, extender la presencia el Estado y reformar la Constitución han sido socavados por la violencia[18]. Es pues, inexacto, conceptualizar la crisis actual como el producto de la ausencia de reformas por parte de las élites políticas colombianas; que estas reformas hayan sido tardías, inadecuadas o mal concebidas, es otra cosa[19].

La profunda crisis política de Colombia parte de las dificultades inherentes al tránsito de una democracia liberal basada en una participación política limitada y una distribución inequitativa del ingreso y de la riqueza, hacia una más abierta, participativa y justa. Las reglas de la "competencia" asociada al sistema político tradicional se han desbaratado y la contienda política se ha trasladado a los canales extralegales. La rivalidad interpartidista sólo constituye una dimensión, aunque muy significativa, de la política colombiana. El forjamiento de nuevas reglas para el juego democrático es complicado y trasciende

[17] Véase Hartlyn, para un análisis de los problemas involucrados en apartarse del esquema "Consociational" en Colombia. El trabajo estándar de referencia que vincula a los políticos tradicionales de partido con la falta de reforma política en Colombia es de Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia,* Bogotá, Siglo XXI, 1984. También, véase su trabajo "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano" en *Pensamiento iberoamericano: Revista de Economía Política* (Madrid, julio-diciembre, 1988), con un articulo del mismo volumen por Gabriel Murillo, "Hacia la democracia participativa en Colombia: retos y posibilidades".

[18] Para una visión global de las reformas políticas en el periodo post· Frente Nacional, véase Luis Javier Orjuela, "La descentralización en Colombia: de la modernización del Estado a la legitimación del régimen", manuscrito inédito, Universidad de los Andes, 1989.

[19] Fernando Botero Zea argumenta que las reformas políticas que surgieron de las administraciones Betancur y Barco fueron bien concebidas, pero sufrieron de la falta de un plan político realista para implementarlas. "En el filo de la navaja: la democracia colombiana en 1988" en *Pensamiento iberoamericano*.

inevitablemente a los líderes políticos. Adicionalmente a los obstáculos inherentes al sistema político, el proceso de concertación nacional se enfrenta a dos tambaleantes bloques: una sociedad civil que según Leal carece de "organicicidad"[20] y una clase dirigente seriamente dividida. En vista de que los demás capítulos estudian estos impedimentos a las reformas democráticas, nos concentraremos en aquellos relacionados con los partidos tradicionales.

Distorsiones de representación dentro de las estructuras partidistas

De acuerdo con muchos académicos y sectores de la opinión pública, los partidos políticos colombianos han auspiciado la crisis política porque ninguno es representativo de la sociedad colombiana. Los partidos, dice el argumento, no poseen programas elaborados para gobernar, ni ideologías sistemáticas ni organizaciones bien estructuradas. En resumidas cuentas, sólo están interesados en ganar elecciones, en el acceso a los puestos públicos, en la distribución de los auxilios regionales, en la obtención de tratamiento preferencial para parientes, amigos y seguidores; todo ello encaminado a beneficiar a un círculo cerrado de políticos profesionales. Finalmente, estas tendencias arraigadas en la cultura política fueron reforzadas por el Frente Nacional, con lo cual proliferaron las facciones políticas dentro de los partidos tradicionales y se fortaleció el egoísmo de los jefes políticos regionales.

La traducción de los intereses sociales y económicos en términos de poder político es una de las funciones fundamentales de los partidos políticos, por lo menos de aquellos con prospectos realistas de obtener el poder a través del proceso electoral. En consecuencia, los partidos políticos tienden a representar a aquellos intereses que dominan la estructura de poder, inclinando casi inevitablemente el proceso de representación hacia el *statu quo*. Sin embargo, como anota Cardoso, la capacidad de los partidos políticos de juntar intereses es siempre tenue; las corporaciones organizadas (sindicatos, grupos de negocios, la Iglesia) no se funden en partidos. Al contrario, los partidos políticos pueden ser absorbidos por ellos[21]. Teniendo en cuenta su orientación clientelista y su tendencia preponderante a ganar elecciones, los partidos exitosos no pueden identificarse excesivamente con' un número limitado de grupos de presión. Más aún, los grupos de presión pueden encontrar que no es productivo fundir sus ambiciones políticas con un partido político específico, sobre todo si ese partido no tiene un impacto decisivo sobre el proceso de la toma de decisiones.

Aunque el proceso de representación en los partidos tradicionales colombianos está inclinado en favor de sectores de élite de la sociedad, éstos fracasan en el buen desempeño de esta función no sólo porque el proceso está altamente distorsionado en términos de la representación de una multiplicidad de intereses sociales, sino porque tampoco está suficientemente institucionalizado. A diferencia del período anterior al Frente Nacional, los grupos organizados de presión tienden a no identificarse con los partidos tradicionales, en razón de su conformación multipartidista, por la complacencia

[20] Leal, *Ibíd.*

[21] Fernando Henrique Cardoso, "Associated-Dependent Development and Democratic Theory", en Alfred Stepan, (edit.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation,* New York, Oxford University Press, 1989, p. 319.

de los partidos tradicionales al reclutar el apoyo de los grupos de presión y, fundamentalmente, porque los partidos políticos contribuyen marginalmente en la toma de decisiones políticas, exceptuando, significativamente, su capacidad de atomizar las reformas que se perciben como posibles alteraciones de la contienda interpartidista o de los contornos básicos del sistema capitalista. Así, la mayoría de los grupos organizados prefieren ejercitar su influencia política a través de canales gubernamentales y no a través de los que ofrecen los partidos políticos. Aunque no sea exactamente consistente con el argumento expuesto anteriormente, las tensas relaciones entre el partido de gobierno de Barco y los principales gremios, sindicatos y la Iglesia son un testimonio de la falta de interacción institucionalizada entre el gobierno liberal y algunos de los grupos de presión más poderosos de Colombia[22].

La crítica en torno a la manera en la cual los partidos tradicionales descargan sus funciones de representación no se ha centrado tanto en sus relaciones con los grupos de presión sino en su incapacidad de representar adecuadamente a los grupos populares que no están incorporados en las estructuras de partidos o de manera significativa en la toma de decisiones. Este es el resultado de la ausencia de incentivos fuertes de los líderes de los partidos para captar estos intereses en razón de la hegemonía electoral bipartidista, de la aprehensión de los líderes claves para desencadenar un proceso de reforma que podría salirse de sus manos y la debilidad organizacional de las estructuras de partido para adaptarse a la participación extensiva.

Adicionalmente, la habilidad de los partidos políticos para representar a los grupos populares tiene sus límites. Como observa Cardoso, refiriéndose al Brasil, los movimientos sociales como las huelgas, invasiones de tierras, manifestaciones estudiantiles y de trabajadores, y protestas cívicas, no están ancladas en los partidos políticos. La trayectoria de los partidos y de estos movimientos pueden coincidir, en ocasiones están casadas, pero después del matrimonio puede sobrevenir la náusea, si no el divorcio[23]. La tensión entre los partidos políticos y los movimientos populares no es exclusiva de los países del Tercer Mundo puesto que patrones similares están surgiendo en países del centro en la medida en que políticas postmaterialistas esquivan los canales partidistas[24]. La capacidad de los partidos colombianos para asimilar estos grupos está limitada por la falta de organización en la sociedad civil, por la competencia pronunciada entre fuerzas opositoras y las demandas políticas concretas de muchos grupos de barrio. Esto no excusa la falta de iniciativa de los políticos tradicionales, con algunas excepciones, para movilizar y representar estos intereses en el sistema político colombiano.

Para que un sistema democrático se desempeñe bien, es necesario que los partidos políticos gocen de una independencia considerable de los grupos organizados para poder representar tanto los intereses nacionales como los específicos. Desde nuestra perspectiva, los partidos colombianos son relativamente autónomos pero esta autonomía

[22] Para una discusión reciente acerca de los grupos de presión colombianos, véase Rubén Sánchez y Dora Rothlisberger, "Formas de organización, representación y participación política de los gremios", en *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, Bogotá, Cerec, 1989.

[23] Cardoso, *Op. cit.*, p. 320.

[24] Ronald Inglehart, "Changing Paradigms in Comparative Political Behavior" en Ada Finifter, (edit.), *Political Science: the State of the Discipline*, Washington, The American Political Science Association, 1983.

tiende a ser contraproducente porque los partidos no incorporan un espectro amplio de intereses y, sobre todo, porque son incapaces de traducir sistemáticamente los intereses que representan en políticas gubernamentales.

Desequilibrio estructural en el sistema político

La crisis de representación es sólo una de las limitaciones de la capacidad de los partidos tradicionales para desarrollar las reformas políticas. Otro problema fundamental se encuentra en el sistema político o, más concretamente, en el proceso de la toma de decisiones. Desde la época de Gaitán, los colombianos han hablado de la separación del país político y del país nacional, lo cual subraya las distorsiones de representación. No obstante, hay otra brecha igualmente importante: aquella que separa a los partidos políticos del gobierno. Asumiendo que los partidos políticos puedan superar sus limitaciones de representación, no se resolvería el problema puesto que los partidos colombianos no están conectados con ámbitos significativos de la toma de decisiones del gobierno.

Hasta este punto el país político, centrado en el Congreso, ha seleccionado a los candidatos presidenciales de los dos partidos tradicionales, pero a partir de ahí los políticos tradicionales persiguen sus propios intereses en el ámbito del Congreso y el gobierno se mueve en su órbita propia, con frecuencia sin mucho apoyo del país político[25]. Esto distorsiona un poco el caso, en el sentido de que el Congreso ha vetado las iniciativas presidenciales, particularmente aquellas que afectan la competencia interpartidista en el país político y aquellas medidas que involucran reformas estructurales. Sin embargo, el punto básico es válido; hay poca integración entre el ejecutivo y los partidos tradicionales, lo cual socava la capacidad de los partidos políticos para representar a la sociedad en la toma de decisiones.

Este desequilibrio estructural entre la rama ejecutiva y el país político debe ser reducido si los partidos políticos colombianos han de desempeñar un papel importante en la toma de decisiones políticas. Actualmente es imposible para un presidente liberal o conservador formular y poner en marcha un programa de gobierno de orientación partidista, a causa de la notoria falta de disciplina de los partidos tradicionales. El objetivo primordial de cualquier político es ganar su reelección.

En un sistema de partido tipo cuadro, el centro del partido reside en el parlamento, lo cual quiere decir que los políticos del más alto nivel están principalmente interesados en retener sus curules, exceptuando a los pocos que buscan la Presidencia. El medio principal para alcanzar una curul en el contexto colombiano es a través de la construcción de una maquinaria electoral basada en el clientelismo, el intercambio de puestos públicos y favores por votos. La admisión al ámbito del país político está basada en el triunfo en las elecciones, no en la suscripción de ideologías o programas de partido. De esta manera, si un congresista recibe sus auxilios regionales y puestos burocráticos, ello usualmente será suficiente para conservar su curul. Como se demostró durante la primera mitad del

[25] Gary Hoskin, "The Impact of the National Front upon Congressional Behavior: The Attempted Restoration of El País politico", en *The Politics of Compromise*. Para un argumento similar, véase Remando Gómez Buendía, *La agenda del liberalismo*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1988, pp. 3 y 4.

gobierno de Barco, si el ejecutivo no ofrece el número habitual de puestos burocráticos al país político, entonces los barones electorales se rebelan.

En consecuencia, el desarrollo de un sistema de partido más responsable es contingente en la reestructuración de incentivos para los políticos de tal forma que puedan ser inducidos a apoyar las plataformas de partido en mayor medida. En resumen, la disciplina de partido es un prerrequisito para realzar el papel de los partidos en el proceso de la toma de decisiones. Teóricamente esto podría surgir de varias fuentes:

a) Los votantes podrían rechazar el clientelismo como base legítima para escoger líderes políticos y, dada su tendencia maximizadora del voto, podría esperarse que los políticos tradicionales alteraran su comportamiento en consecuencia. El comportamiento electoral colombiano refleja claramente una creciente desilusión ante la política clientelista, como se manifiesta en "la rebelión de la clase media", expresada en el Nuevo Liberalismo y en el considerable voto antipartidista por el presidente Betancur. El creciente número de votantes independientes concentrado en áreas metropolitanas también está asociado con un rechazo al clientelismo. Más aún, aunque las redes clientelistas son más eficientes y están más arraigadas en áreas rurales que en las urbanas, Zamosc sostiene que hay una desconfianza y un rechazo manifiestos al clientelismo entre la población rural, con lo cual se socava una de las bases más sólidas del apoyo a los partidos tradicionales[26]. La reacción de los votantes en contra de la política clientelista es creciente y significativa, pero la superación de este baluarte del comportamiento electoral del partido tradicional a través de la instancia electoral sería una tarea lenta y tediosa, por lo menos en las elecciones para corporaciones públicas.

b) La eliminación de los auxilios regionales puede ser otra ruta para lograr la reforma de los partidos. Aunque constituyen una parte relativamente menor del presupuesto nacional, los auxilios son un recurso electoral importante para algunos congresistas. Estos fondos tienden a ser comprometidos para organizaciones específicas y ofrecen a los congresistas poca flexibilidad en la destinación, hasta tal punto que se ha considerado la eliminación de los auxilios del presupuesto. De cualquier manera, es problemático suponer que el comportamiento de los partidos cambiaría notoriamente sin el acceso a estos fondos.

Sin ahondar en áreas específicas de la reforma constitucional, quizá la ruta más probable para cambiar los incentivos políticos involucraría el aumento del poder del Congreso, especialmente en la proyección del presupuesto nacional. Las reformas constitucionales de 1968 restringieron seriamente los poderes presupuestarios del Congreso. Este no goza actualmente de ninguna iniciativa en la confección del presupuesto. Los legisladores tienen una injerencia mínima en la proyección del presupuesto por parte del Presidente y están limitados a aprobarlo o reducirlo[27]. Esta vía hacia la reforma de los partidos no gozaría de mucho apoyo popular, ya que el Congreso tiene poca acogida entre el público. Sin embargo, resulta difícil entrever cambios sustanciales en el comportamiento de los políticos tradicionales si no se les provee de un mayor acceso a los incentivos materiales que acompañan la distribución de los recursos gubernamentales.

[26] Leon Zamosc, "La crisis colombiana y las perspectivas para la democracia rural", en este volumen.

[27] Véase Jaime Vidal Perdomo, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá. Presencia. 1970.

Según este argumento, si a los congresistas se les brindara el acceso a los recursos presupuestales para sus departamentos, se crearía una relación entre el Congreso y la rama ejecutiva en virtud de la cual el Presidente podría negociar con los directorios políticos el intercambio de recursos por el apoyo para los programas de gobierno. Esta relación de regateo está actualmente limitada y no muy institucionalizada en la medida en que es demasiado dependiente del estilo de liderazgo del Presidente en ejercicio y en las débiles capacidades organizativas de los directorios de los partidos tradicionales, especialmente las del partido liberal.

La institucionalización del esquema gobierno-oposición es otra reforma política imperativa para realzar la responsabilidad y la disciplina de los partidos. A pesar de los serios esfuerzos para cambiar los legados coalicionistas del Frente Nacional, asociados con el artículo 120, no ha surgido ningún consenso en torno a su modificación. Los políticos de ambos partidos se resisten a abandonar el patrocinio y los recursos que acompañaban al gobierno de coalición. Arguyen que la participación de ambos partidos tradicionales es obligatoria para superar la actual crisis política. Esta racionalización no es convincente puesto que el conflicto político ya no gira fundamentalmente en torno a la competencia interpartidista tradicional, y los partidos de oposición tienen acceso a la burocracia, en el nivel local, a través del proceso electoral.

Aunque limitados por el desequilibrio estructural entre el ejecutivo y el Congreso, los partidos tradicionales han sido debilitados por la falta de liderazgo político de la Presidencia. Los presidentes posteriores al Frente Nacional, particularmente Carlos Lleras y Virgilio Barco, han fracasado en su intento de desarrollar suficiente apoyo para sus programas entre los políticos de sus propios partidos. En vez de hacer esfuerzos sistemáticos para construir coaliciones intrapartidistas, han preferido la ruta del estadista para superar los impases políticos, es decir apoyarse en el “club de ex presidentes” y en los directorios nacionales. Ninguno de ellos es capaz de imponer mayor disciplina entre sus copartidarios. En pocas palabras, un liderazgo político más efectivo y sostenido por parte del Palacio de Nariño bien podría reducir la brecha entre los partidos y el gobierno, ciertamente no eliminarlo sin reformas estructurales.

La viabilidad a largo plazo de los partidos tradicionales depende, asimismo, de que se abran las estructuras de partido a nuevos grupos y líderes políticos. Los partidos tradicionales siempre han estado dominados por un círculo cerrado de políticos profesionales, con frecuencia por uno o dos jefes naturales. La composición de los entes que toman las decisiones de partido subraya las rigideces y la naturaleza restringida de la participación en los partidos tradicionales. En razón de los cambios dramáticos de la sociedad colombiana, esto ya no representa una fuente viable de legitimidad para los partidos tradicionales. Las reformas en el partido liberal de 1989, particularmente la consulta popular, están orientadas hacia una creciente participación de los militantes del partido. Sin embargo, los cambios son superficiales y seguramente no modificarán los patrones de la toma de decisiones.

MEDIDAS REFORMISTAS RECIENTES

Alterar el comportamiento de los partidos tradicionales de tal forma que reflejen los formidables cambios de la sociedad colombiana durante la generación pasada, no será rápido ni armónico.

El sistema institucionalizado de partido que surgió en el siglo XIX tiene un récord envidiable en términos de su duración, su monopolio del ámbito electoral y, en diferentes grados, su habilidad para estructurar la política colombiana.

Es claro que las "reglas tradicionales de juego" ya no proveen las bases para un régimen democrático en Colombia y, si el país no sucumbe ante las fuerzas del cambio, habrá que transformar las estructuras políticas. Sin embargo, una de las respuestas de las élites políticas colombianas a las amenazas contra su hegemonía ha sido la puesta en marcha de reformas políticas para estabilizar el sistema político.

La actual crisis política ha producido una reacción similar. Si las reformas producirán el efecto deseado, todavía está por verse. Las siguientes son algunas de las medidas reformistas más importantes, cuya adopción se ha producido en los dos últimos gobiernos.

Descentralización administrativa, fiscal y política

El presidente Betancur presentó junto con su plan de paz, un extenso paquete de reformas, del cual una porción fue aprobada por el Congreso. El Acto Legislativo número 1 de 1986 constituye lo que un dualista ha denominado como "la reforma constitucional más significativa de los últimos cincuenta años"[28]. La reforma, junto con la legislación complementaria aprobada durante los gobiernos de Betancur y Barco, estaba dirigida a la descentralización del sistema político. Incluyó (1) elección popular de alcaldes; (2) transferencia de fondos generados por los impuestos nacionales a las ventas, en favor de los municipios; (3) referéndums locales y (4) creación de juntas administrativas y ligas de consumidores con injerencia en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la nueva base fiscal del gobierno municipal está acompañada por una mayor responsabilidad en los servicios públicos, antes a cargo del gobierno nacional.

Se desarrolló una mística alrededor de las reformas bajo la implicación de que éstas conducirían a la restauración de la estabilidad del sistema político, al ofrecer nuevos canales de participación a los grupos que operan por fuera del sistema, reduciendo la brecha entre el Estado y la sociedad a través del desplazamiento, al nivel local, de la responsabilidad y los recursos para la prestación de los servicios públicos. Así, los funcionarios localmente elegidos tendrían un mejor desempeño frente a sus electores. Otros, adicionalmente, verán en las reformas una manera de rejuvenecer el comportamiento político y programático de los partidos tradicionales, socavando sus

[28] María del Pilar Gaitán, "La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia", en *Análisis Político*, Bogotá, No. 3, enero a abril, 1988, p. 94.

prácticas clientelistas. Si asumimos que los políticos locales son de la confianza de los electores, éstos se verían forzados a desarrollar programas coherentes y a responder a las exigencias ciudadanas, con el consiguiente abandono de la marcada tendencia hacia el faccionalismo interno, lo cual limitaría su habilidad para competir exitosamente contra otros partidos y grupos cívicos. Aunque estas reformas son demasiado recientes para medir su efectividad para reestructurar el sistema político —los alcaldes fueron elegidos por primera vez en 1988— la evidencia, aunque limitada, apunta en este sentido[29].

Mayor institucionalización de los partidos políticos

El paquete de reformas de Betancur incluyó el reconocimiento legal de los partidos políticos y la financiación estatal de las campañas, aunque el Congreso no aprobó la segunda. Sin embargo, la Cámara aprobó unánimemente el proyecto de Ley 21 de 1988, durante la vigencia de 1989, y en él solicitaba al gobierno nacional la financiación de las campañas políticas. Adicionalmente, todas las contribuciones privadas para las campañas deberán ser canalizadas a través de los directorios de los partidos. Actualmente la financiación de las campañas está altamente descentralizada en torno a candidatos individuales, lo cual deja a los directorios políticos sin fuentes de ingresos estables y adecuadas. Si el Senado aprueba esta medida se fortalecerá la viabilidad organizacional de los partidos tradicionales.

Apertura del sistema político

Los esfuerzos de las administraciones Barco y Betancur para abrir el sistema político a grupos nuevos, ofrecen la posibilidad de una participación política creciente y una mayor estabilidad del sistema. La Unión Patriótica surgió de la iniciativa de paz del presidente Betancur y el M-19 se incorporó al sistema como partido político con participación en las elecciones de 1990. A la luz de la hegemonía de los partidos tradicionales y la violencia actual, este camino hacia la estabilidad política promete ser tortuoso. No obstante, los prospectos de la institucionalización de un sistema político más amplio y equitativo no son alentadores hasta cuando los principales grupos de la oposición sean incorporados a la vida política y en tanto el gobierno pueda crear un ambiente en el cual su participación no se vea amenazada por la violencia.

Programas de cambio

Finalmente, el gobierno ha respondido más efectivamente a las presiones de cambio que los partidos tradicionales, como lo reflejan una serie de programas que ofrecen alguna esperanza para la construcción de un sistema democrático más viable. Veamos algunos que son ilustrativos: (1) éxito limitado en la incorporación de grupos guerrilleros al sistema; (2) medidas de reforma agraria y urbana; (3) reforma electoral; (4) Plan Nacional de Rehabilitación, PNR; (5) la "guerra contra la pobreza absoluta", del

[29] Para este argumento véase Gary Hoskin, "Colombian Democracy: Political Reform, Elections and Violence", trabajo preparado para el XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, diciembre 4-6, 1989.

presidente Barco, y (6) esfuerzos recientes para fortalecer el sistema judicial. El éxito de estas medidas ha sido socavado, como es obvio, por las limitaciones presupuestales, la oposición política y la creciente violencia.

Sin embargo, los esfuerzos del presidente Barco por ampliar las reformas políticas a través de la mecánica constitucional recibieron un duro golpe cuando, al haberse llegado a la fase final de un proceso de dos años, la Cámara votó a favor de la adición del asunto de la extradición a una lista de ítems que debían incluirse en un referéndum popular. Después de las intensas presiones del presidente Barco y otros políticos de alto rango, el Senado tumbó todo el paquete en diciembre de 1989. El fracaso en la adopción de las reformas constitucionales propuestas demostró la falta de integración estructural del sistema político, el conservadurismo, la indisciplina del país político y la diversidad de intereses representados en el Congreso. La acción de la Cámara no sólo fue motivada por la presión de los carteles de la droga y de la opinión pública, sino también por la oposición a la propuesta de Barco de incorporar al M-19, Y posiblemente a otros grupos guerrilleros, al sistema político.

En resumen, puede afirmarse que las recientes reformas políticas son alentadoras con respecto al surgimiento de una democracia más vibrante y participativa. Pero es poco realista esperar que su impacto se haga sentir si la violencia sigue su curso. Si asumimos que la violencia disminuye y que mejora el desempeño de la economía, no deberíamos ser demasiado pesimistas en torno a los prospectos democráticos de Colombia, porque los partidos tradicionales colombianos han demostrado una capacidad sorprendente para dominar la arena política, si no el gobierno. No deberíamos subestimar su capacidad para adaptarse a las exigencias de la crisis política contemporánea, si ello constituye un prerrequisito para su supervivencia.

Capítulo 2

MILITARES, POLÍTICA Y SOCIEDAD

Armando Borrero
Sociólogo, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia

INTRODUCCIÓN

Las Fuerzas Armadas colombianas ofrecen aspectos diferenciales de sumo interés, frente al estereotipo de la institución militar latinoamericana. Entre éstos resaltan los siguientes:

> 1) No existe en Colombia una tradición de golpes ni gobiernos militares. Incluso la llegada al poder de los militares durante el corto interregno de 1953-1957 se dio en el marco de los conflictos internos del partido gobernante, antes que en los moldes clásicos de la insurgencia militar.
>
> 2) El gasto militar colombiano, el tamaño de las fuerzas militares y el equipamiento de las mismas son bastante modestos en términos comparativos. Colombia tiene la proporción de gasto militar sobre el PIB más baja de toda Suraméríca y junto con México (y sin contar a Costa Rica) los más bajos de toda Latinoamérica.
>
> 3) La situación anterior se presenta en condiciones de un conflicto interno prolongado sui géneris en América Latina. Desde 1948 las Fuerzas Armadas, especialmente el Ejército, han estado inmersas en labores de control del orden público. Las sucesivas etapas de violencia las han mantenido en operaciones antiguerrilleras permanentes y en la década de los años ochenta, con un compromiso que alcanza a la totalidad de las unidades operativas y tácticas del Ejército y buena parte de las otras fuerzas.

Los tres puntos anteriores son realmente poco comunes en América Latina. Pero la sociedad, el Estado y el sistema político colombiano tienen particularidades que los explican. Por otra parte, la honda crisis de violencia que se vive en la década de los años ochenta introduce alternativas diferentes en cuanto a la conservación de un Estado de derecho, en cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en la política y en el gasto público y en cuanto a la continuidad de las luchas internas sobre los moldes clásicos de la guerrilla revolucionaria enfrentada al Estado y a sus Fuerzas Armadas.

El contexto de una reflexión sobre las Fuerzas Armadas colombianas no puede estar por fuera de la crisis de Estado que vive la nación. Los procesos de desinstitucionalización que se viven, sobre todo en las ramas legislativa y judicial del poder público, seguramente redefinirían el papel de las Fuerzas Armadas en el futuro inmediato.

ASPECTOS GENERALES SOBRE LAS FUERZAS MILITARES Y DE POLICIA

Para situar a los lectores extranjeros es necesario hacer una breve descripción de la organización y las características de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Las Fuerzas Militares comprenden el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. La Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa pero no del Comando de las Fuerzas Militares. La preponderancia del Ejército en las FF. MM. es total, e invariablemente oficiales de esta fuerza ocupan el Ministerio de Defensa, el Comando General de las

Fuerzas Militares y la Jefatura del Estado Mayor Conjunto. La existencia misma de un comando único de todas las Fuerzas en lugar del solo Estado Mayor Conjunto como en otros países, indica el desbalance de poder entre las Fuerzas.

El Ejército es más de diez veces mayor en personal que la Fuerza Aérea y unas siete u ocho veces mayor que la Armada. Es difícil obtener un dato preciso por el reciente aumento del pie de fuerza concentrado principalmente en el Ejército. La Policía Nacional, con organización militar, tiene un tamaño comparable al del Ejército. Además de razones históricas, la naturaleza de los conflictos internos colombianos explica la preponderancia de las fuerzas terrestres, las más aptas para el control territorial.

El Ejército está organizado en cuatro divisiones y catorce brigadas. La brigada ha sido la unidad operativa tradicional del Ejército y las actuales divisiones no pueden entenderse convencionalmente. Son más bien regiones militares o conjunto de brigadas en territorios sumamente amplios. El tamaño actual del Ejército puede calcularse en unos 96.000 hombres.

La característica principal de la manera como esta fuerza se implanta en el territorio, es la dispersión. Es difícil encontrar siquiera una unidad táctica (batallón) completa en un solo lugar. La mayoría de los batallones son de infantería pero los grupos de caballería mecanizada y los batallones de artillería operan también como si fueran de infantería. El equipo del Ejército es "liviano", e independientemente de la naturaleza del conflicto interno, el propio territorio, aun bajo concepciones de defensa territorial convencional, no justifica un equipamiento pesado. En pocas áreas del país pueden operar blindados y artillería pesados.

La oficialidad y la suboficialidad son profesionales y la masa de la tropa se compone de conscriptos. El servicio militar es obligatorio, pero por razones de tamaño sólo una parte de los contingentes posibles son reclutados. Actualmente hay unos 3.000 soldados profesionales que pueden ser el núcleo de un futuro ejército profesional. La oficialidad y la suboficialidad se forman en escuela pero la movilidad de las filas hacia la oficialidad es nula como es, por lo demás, el caso de casi todos los ejércitos latinoamericanos. Esto acentúa la tendencia a la oficialidad como casta. La base social del reclutamiento ha cambiado en los últimos tiempos. De un reclutamiento campesino, se ha pasado en los últimos veinte años a un reclutamiento preferentemente urbano (entre otras razones por la velocísima urbanización de la sociedad) ya un espectro más amplio de clases sociales. Tradicionalmente los jóvenes de los grupos altos —y aun medios— evadían el servicio. Hoy se recluta a jóvenes de grupos altos cuando terminan la escuela secundaria, en proporción creciente. Persiste algo de la antigua discriminación en el hecho de ser más corto el servicio de los soldados bachilleres y menos comprometidas en orden público las unidades en las cuales éstos militan. Sin embargo, cada vez es menor la diferencia entre los dos tipos de soldados y el tiempo de servicio se mantiene diferencial como forma de no afectar la formación de recursos humanos con un mayor retardo del ingreso de los bachilleres a la educación superior.

El reclutamiento se ha democratizado entonces, de manera evidente. El origen social de la oficialidad es desde hace mucho tiempo de clase media y esta tendencia no sólo se mantiene sino que se acentúa. La suboficialidad, de origen popular, es formada en la escuela del ramo y socialmente está segregada dentro de la institución con sus propias áreas de vivienda y sus propios centros sociales (clubes y "casinos" de las unidades).

Sólo excepcionalmente, y por cumplir requisitos de edad y académicos, puede un suboficial (pasando eso sí por la Escuela respectiva) llegar a la oficialidad. En otros aspectos, en cambio, se avanza. La mujer ingresó a las FF.AA. como oficial o suboficial y en la Policía se encuentra en los tres niveles como agente, suboficial y oficial.

La Armada Nacional ha sido tradicionalmente una fuerza para el Atlántico. La Fuerza Naval del Pacífico es mínima aunque se construye ahora una moderna base naval en cercanías de Buenaventura. En la Orinoquia y la Amazonia existen flotillas fluviales. La Infantería de Marina, cuyos batallones escasamente suman el tamaño de una brigada, está apostada preferencialmente en la costa norte. El equipo naval de alguna entidad lo componen cuatro corbetas misileras de fabricación alemana y dos submarinos de la misma procedencia.

La Fuerza Aérea opera en varias bases (Palanquero, Apiay, Cali, Madrid, Tres Esquinas, Barranquilla y Bogotá) pero los comandos principales de combate están en Palanquero (aviones Kfir y Mirage V) y Barranquilla (aviones A-37). En Cali opera la escuela de formación y en Bogotá el comando de transporte. La Fuerza Aérea opera además un servicio de transporte para los territorios apartados y marginados de la nación, organizado como empresa (Satena).

La Policía está organizada en divisiones (por departamentos y ciudades mayores) y su estructura es mixta, entre organismo militar y fuerza civil. Su implantación en el territorio es típicamente policial y los agentes son funcionarios a sueldo que pueden optar entre vida de cuartel o vida familiar, según el caso.

EL PENSAMIENTO POLITICO DE LAS FF.AA.

Las circunstancias presentes de la vida colombiana obligan a poner en primer plano el problema de la guía política de las Fuerzas Armadas colombianas. Tradicionalmente en Colombia, la dirigencia política ha invocado la apoliticidad y la no deliberancia de los militares y de la Policía Nacional. El discurso de Alberto Lleras Camargo a los militares colombianos en 1958[1] cuando comienza la etapa del Frente Nacional, después del gobierno militar, es una exaltación de la total abstención de las Fuerzas Armadas en política y se ha invocado, la última vez por el presidente Belisario Betancur cuando sustituyó al ministro de Defensa, general Fernando Landazábal, como la definición de las relaciones entre el mundo de lo político-civil y las Fuerzas Armadas. A cambio de la abstención deliberativa de éstas, el discurso ofreció, a su vez, a los militares, que:

> La política no va a entrar a los cuerpos de la defensa nacional; ninguna presión me obligarla a contrariar lo que yo entiendo como la salvaguardia de la paz y la garantía de que la República esté bien defendida, es decir, la imparcialidad, la neutralidad política de las Fuerzas Armadas[2].

El discurso citado, al comenzar el Frente Nacional, en 1958, era como un registro de un proceso que culminaba. El cambio de unas Fuerzas Armadas con la oficialidad dividida

[1] Alberto Lleras, "Las Fuerzas Armadas", en: *Escritos selectos*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1976, pp. 123-139.

[2] *Ibíd.* p. 136.

por las adscripciones políticas tradicionales de los colombianos a otras con preocupaciones políticas nuevas, inscritas en el conflicto Este-Oeste. Se hacía además un deslinde que implicaba más autonomía para los militares en el manejo de los asuntos internos de la Institución. Textualmente el orador se refirió a una relación contractual:

> Así entiendo yo el gran contrato de reciproco respeto entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas. N o voy a pedirles nada que no esté escrito en la Constitución y las leyes. No me podrán pedir nada que no esté obligado a darles[3].

Muchos son los contratos de este tipo en el sistema político colombiano y más adelante se hará referencia a esto. En todo caso, el gobierno militar, antecedente del Frente Nacional, redefinió la posición de las FF.AA. en el sistema político. Desde entonces, por ejemplo, el Ministerio de Defensa ha estado invariablemente en manos de un general.

Plantear un ejército apolítico es una contradicción en los términos. Más aún, un ejército sin pensamiento político es un ejército que no conoce su oficio. La confusión entre apoliticidad y apartidismo institucional no se ha discutido lo suficiente en Colombia. Lo cierto es que la falta de un pensamiento político para guiar las instituciones armadas se ha revelado como un factor más de la crisis reinante.

Durante todo el Frente Nacional y los gobiernos siguientes, el fundamento político del actuar de las FF.AA. ha sido el anticomunismo. El conflicto Este-Oeste, en su versión de teoría conspirativa de la historia, es el soporte de las apreciaciones estratégicas. Difícilmente este conflicto no hubiera podido estar en primer plano dadas las características de los conflictos colombianos, sobre todo por la presencia de guerrillas revolucionarias desde los años sesenta. Lo cuestionable estriba en el insuficiente énfasis puesto en las condiciones internas del conflicto, comparado con el que hace en la conspiración internacional comunista.

La consecuencia más grave de esto es pensar los conflictos colombianos en una perspectiva puramente ideológica, lo cual determina a su vez una ética maximalista y una dificultad grande para comprender tanto la naturaleza como la posición de los actores en los múltiples tipos de conflicto violento que se presentan en el país.

Una primera confusión surge de colocar el conflicto interno en los solos términos internacionales. Si el conflicto es apenas expresión de una lucha externa, entonces se impone la lógica de los mismos: la nación, como un todo indivisible, se defiende de un atacante extranjero. Cualquier nacional, ya no solamente en armas sino ideológicamente visto como cercano al enemigo, es un aliado de éste y por tanto un traidor. Con esta lógica no se puede comprender totalmente la naturaleza del conflicto interno y por tanto, tampoco se puede situar correctamente el papel que cumplen los llamados grupos paramilitares o de justicia privada en la lucha contra la subversión, ni los peligros que estos grupos entrañan para las propias FF.AA.

En este punto es donde se hace sensible la falta de una guía política clara para las organizaciones militares y de policía. Muchos comandantes, sobre todo los que se encuentran en zonas de enfrentamiento intenso y se sienten con medios restringidos y

[3] *Ibíd.*

aislados, pueden ver, en estos grupos, a “aliados”. En los conflictos externos, “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”. Pero las alianzas entre naciones no ponen en entredicho las instituciones de cada uno de los Estados. Se hacen entre Estados que monopolizan su propia fuerza. La esfera externa es la de la competencia. Pero precisamente para poder competir, los Estados nacionales minimizan en su interior la competencia armada por el poder. El Estado moderno es el único detentador de la fuerza y todo paralelismo, de cualquier signo, lo debilita.

Si bien puede afirmarse que no hubo un plan ni un compromiso institucional con estos paralelismos, si fue notorio el desarme tanto ideológico como científico-social para afrontar el problema. La mezcla y el entrecruzamiento de todo tipo de conflictos sociales (ideológicos, de delincuencia organizada, de conflictos locales y de insurgencia armada) no pueden ser tratados con la sola definición del peligro del “comunismo internacional” y la definición de “enemigos internos” como aliados y agentes del “enemigo externo”. Para precisar operaciones, trato de la población civil, relaciones interinstitucionales y sobre todo para definir los enemigos, se necesitaba mucho más. Ante todo, faltó claridad política para comprender que en la esfera de lo interno no existen —no pueden existir— “aliados” con armas. Toda fuerza que el Estado estimule, o simplemente tolere, con armas, es un enemigo potencial (y en plazos generalmente cortos, un enemigo activo) para el Estado. La confusión entre autodefensas controladas por el Estado y grupos controlados por otras fuerzas, acabó por confundir el panorama colombiano. La fascinación que pudieron sentir muchos jefes militares por el modelo guatemalteco, no sufrió el con traste de una crítica que tuviera en cuenta la enorme complejidad de la sociedad colombiana de los años ochenta.

Entre líneas está planteado ya el problema del narcotráfico. El Estado colombiano enfrenta dos violencias: una desde fuera del Estado, la de la guerrilla, que lucha por destruirlo o capturarlo, para sustituirlo. Otra, que busca paralizar unas partes del Estado, insertarse en otras, y en todo caso, poner de su lado instituciones que necesita para facilitar su actividad, o paralizarlas para que no se interpongan. Militares y policías se encuentran en el ojo de la tormenta: aparato que debe ser destruido según unos —la guerrilla— y aparato que debe ser corrompido según otros —el narcotráfico—. Lo paradójico de esta situación para las FF.AA. es que el componente internacional es tal vez más importante en la segunda, el narcotráfico, que en la primera, la guerrilla. Con la guerrilla, el Estado puede combatir o negociar dentro de los límites de la sociedad nacional. Con el narcotráfico, necesariamente se trasciende a la esfera externa. El Estado debe combatir la violencia que éste produce, pero es claro que no puede afrontar él solo el combate contra el tráfico. Sus orígenes y su fortaleza económica están en el Primer Mundo: en Estados Unidos primero, y en Europa en segundo lugar. La guerrilla en cambio sufre el desarme ideológico de la crisis del mundo socialista y del pragmatismo creciente en la solución de los conflictos del Tercer Mundo.

De las consideraciones anteriores se desprende otra confusión: la que existe entre una lucha librada por medios policivos contra una actividad que si fuera legal no cuestionaría al Estado ni al sistema político, y una lucha militar, de guerra irregular, contra fuerzas que si cuestionan el orden vigente. El envolvimiento total de las Fuerzas Armadas en los dos conflictos implica otro campo de reflexión crítica que no se ha hecho y para el cual el concurso de la sociedad civil con sus instituciones de investigación es absolutamente necesario. El aislamiento de las FF.AA., al cual se referirá este trabajo más adelante, dificulta ese concurso.

En general, puede afirmarse que no existe una doctrina coherente, completa y moderna sobre los problemas de la defensa nacional colombiana. Desde luego, la complejidad de la crisis dificulta una percepción clara de las prioridades. Pero además, existe una evidente desconexión entre las instituciones que pueden generar pensamiento político para las FF.AA. Y éstas. Ni los partidos políticos, ni las universidades, tienen canales formales de comunicación con los militares. La compartimentación del sistema político colombiano y la creciente autonomía militar para diseñar sus propias metas, se combinan para hacer más dramático el aislamiento mutuo.

En el campo mismo de las instituciones militares que deberían cumplir ese papel se encuentra una Universidad Militar que no responde al esquema de Instituto de Altos Estudios sobre la Defensa, sino al de una universidad profesionalizante, de tipo convencional, sin actividad investigativa y que es más bien un organismo que refuerza el aislamiento social de los militares. La Escuela Superior de Guerra, a pesar de su carácter más específicamente militar tiene más contactos con el mundo civil en los cursos que imparte, pero son más episódicos y personalizados que producto de un esfuerzo continuado y organizado con instituciones civiles.

La definición de prioridades en materia de defensa nacional tropieza con los hechos. Durante decenios los conflictos internos, hoy más diversos en orígenes y consecuencias, han condicionado el actuar militar. Los posibles conflictos externos se mantenían como hipótesis remotas. Los acontecimientos de los años ochenta obligaron a pensar en realidades más cercanas. El incidente naval de agosto de 1987 en el golfo de Venezuela, en el cual hubo por parte del vecino país un abierto desafío militar, desnudó la indefensión del país para afrontar un conflicto convencional o siquiera para sostener por disuasión una capacidad de negociación. El reclamo nicaragüense sobre el archipiélago de San Andrés es otra espina. La experiencia de agosto de 1987 obligó al gobierno a invertir recursos en defensa convencional que de otra manera no se habrían producido. En dos años se reconstruyó la Fuerza Aérea y se recuperó el equipo de la Armada. Internamente se introdujo una tensión grande en las FF.AA.: pensar simultáneamente en guerra convencional, equipos modernos, tecnología, educación y entrenamiento por una parte, y por otra, definir las actividades de contrainsurgencia con otras prioridades como el control territorial y el de la población.

En conclusión, las FF.AA. colombianas tienen un serio problema de definición política para su actuar. Es claro que la elaboración de un pensamiento tal es, en primer lugar, una responsabilidad del Estado en su conjunto, porque las FF.AA. mismas no poseen un sistema democrático para trazar sus propias concepciones estratégicas. Aquí tiene clara cabida la fórmula de Von Clausewitz de que la política debe anteceder a las formulaciones estratégicas. La compartimentación del sistema político es, nuevamente, la clave para comprender la ausencia de mecanismos institucionales para debatir y definir la orientación política de las FF.AA. en función de la construcción de un Estado democrático y pluralista.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL SISTEMA POLITICO

Se ha caracterizado al sistema político colombiano como un sistema de vetos mutuos entre los actores con poder y como sistema de compartimientos estancos para la toma de

decisiones públicas. Un ensayo de definición de estas características[4] hace girar el diagnóstico sobre dos proposiciones fundamentales.

> a) El sistema político colombiano tiene dos rasgos fundamentales. Por una parte, busca asegurar el máximo consenso posible entre los actores y la máxima estabilidad institucional, y por otra, reduce los partidos políticos a una función electoral exclusivamente.
>
> b) Dada la "representatividad recortada" del sistema político, el consenso buscado concluye en violencia y la estabilidad perseguida desemboca en parálisis institucional. En violencia porque la negociación y el trámite de los conflictos de manera efectiva y recíprocamente comprometedora sólo puede tener lugar entre sectores sociales plenamente representados. En parálisis, porque el sistema no es apto para captar las demandas de los sectores excluidos ni, por tanto, para impulsar un proyecto alternativo de sociedad.

Ese sistema político ha sido relativamente estable y ha mantenido el bipartidismo. Los partidos tradicionales tienen larga raigambre histórica y logran índices de participación electoral que comparativamente no son, como con frecuencia se afirma en Colombia, excepcionalmente bajos en el contexto internacional. Los partidos han realizado coaliciones, tolerado las disidencias y la actuación de terceras fuerzas. Es decir, son un sistema y unos partidos diseñados para la integración, para la negociación, para el compromiso, para la estabilidad. Todo lo que se espera de un sistema político en los países liberales del mundo desarrollado. ¿Dónde está pues, la falla?

En sociedades mejor integradas, la transacción y el pragmatismo son funcionales porque sobre la base de un sólido acuerdo acerca de las reglas de juego para la toma de decisiones, las mayorías participan en la negociación política no solamente como electores sino también como ciudadanos con demandas específicas.

> Tan extendida está, en efecto, la participación de gremios, sindicatos y asociaciones cívicas en algunos países industrializados, que hoy hasta se debate allí por qué subsisten los partidos políticos, con respuestas tan sugerentes como la de que ellos ya no sirven para partir la opinión sino, paradójicamente, para restablecer el consenso afectado por la tensión entre tantos y tan dispares grupos de interés[5].

En el caso colombiano, en cambio, los sectores sociales sin representación y sin organización, que son los mayoritarios, no tienen calidad de interlocutores eficaces del Estado. Es esa la gran contradicción del sistema político: tiene una capacidad notable para negociar y resolver conflictos entre quienes están adentro, pero tiene a la vez una inhabilidad muy acusada para representar e incorporar a quienes están por fuera.

Sería largo entrar en las determinaciones históricas de este esquema porque tiene que ver con la definición misma de la nación colombiana en la fórmula centralista y católica impuesta por la Regeneración (Constitución de 1886), con los patrones de desarrollo económico y con el tipo de partidos políticos que se dio y se ha mantenido en Colombia.

---

[4] Remando Gómez Buendía, *La agenda del liberalismo*, Instituto de Estudios Liberales, Bogotá, 1988, pp. 3 y ss,

[5] *Ibíd.* pág. 6.

Pero los resultados están a la vista. Para la mayor parte de los ciudadanos el sistema político continúa reducido al solo subsistema electoral.

Ahora bien, el juego entre los actores representados es de vetos mutuos. De esta manera se garantiza la paz entre los de adentro pero se paraliza la política porque los partidos administran el consenso rutinario en lugar de optar o de cambiar. El proceso de decisiones parece darse en torno a la pregunta ¿a quién o a quiénes afecta esta decisión? El "no se puede hacer" porque invade la esfera de tal o cual grupo de poder, obliga a la convergencia.

El sistema político colombiano "despolitiza" la discusión de las grandes cuestiones. La política económica, el manejo del orden público o la política internacional, se mantienen fuera del ámbito electoral. Las elecciones parecen inventadas por el príncipe de Salina, personaje de *El gatopardo* de Lampedusa: dialecto turinés en vez del napolitano, ¡Que todo cambie para que todo siga igual!

Las Fuerzas Armadas han ganado su propio compartimiento estanco. Han ganado autonomía para definir los fines institucionales. No en el grado en que lo hacen las fuerzas armadas del cono sur de América. No en el grado alcanzado por los militares brasileros cuando detentaron el poder político. Pero sí lo suficiente para manejar buena parte del problema del orden público y para escoger sus propios mandos. En el pasado no fueron fiel de balanza en la lucha entre los partidos tradicionales ni lo han sido entre grupos elitistas que se disputan el poder. Han tenido, eso sí, que defender el sistema ante la insurgencia armada que se hace en nombre de excluidos, supuesta o realmente representados, y afrontar la contestación al régimen que suponen los movimientos sociales, generalmente inorgánicos, manejándolos con criterio de orden público antes que con instrumentos políticos más conciliadores.

Vale la pena anotar que el grado de autonomía institucional alcanzado está traspasado, como el país mismo, por la lucha armada en todos los sentidos. Toda protesta social, movimiento sindical o partido de oposición al sistema, queda bajo la lente que ve en ellos posibilidad, al menos, de subversión. Buena parte de la tragedia colombiana es esa progresión viciosa en la cual la insurgencia armada entraba el desarrollo de los movimientos sociales y de métodos de lucha diferentes, y el escaso desarrollo de estos movimientos paraliza el desarrollo de la democracia y el pluralismo.

Las Fuerzas Armadas han avanzado en el proceso de militarización social. Las jefaturas militares regionales al estilo de la instituida en Urabá, superpuesta a las divisiones político-administrativas y a las funciones de los gobernadores y las gobernaciones e intendencias en manos militares como en los casos del Caquetá y Arauca, son una muestra. Nuevamente, se ve en estas medidas cómo la presencia de la guerrilla no permite pensar en Colombia el problema de definir tareas militares alejadas de la arena política interna y cómo se deben asumir, por parte de las FF.AA., responsabilidades directas de gobierno sin haberse definido claramente una dirección política para las mismas.

EL AISLAMIENTO MILITAR

Toda institución militar moderna tiene necesidades de apartamiento social por causa de la naturaleza de sus funciones.

Por otra parte, es normal que las instituciones de este tipo (instituciones absolutas) tiendan a copar la mayor parte de las relaciones sociales de sus miembros. Pero en el caso de los militares colombianos, la prolongación del conflicto armado interno y el involucramiento militar en la represión de la delincuencia y el control de movimientos sociales han pesado como factores de un cierre institucional sumamente acentuado que no parece conveniente para las FF.AA. mismas, ni para el futuro desarrollo político del país.

En otros tiempos, las unidades militares o las personas individualmente podían ser relevadas de las zonas de alto compromiso en materia de orden público. Existían unidades de servicio en tareas propias de tiempos de paz y otras en operaciones. Hoy la variedad de- conflictos en escenarios tanto urbanos como rurales hace, como se mencionaba en la Introducción, que todas las unidades estén envueltas. De esta manera la oficialidad y la suboficialidad pasan períodos sumamente largos —y continuos— en control de orden público, sin posibilidad de mantener relaciones sociales medianamente estables ni siquiera en el orden familiar. La observación de casos en oficiales subalternos, revela situaciones que sin exagerar son dramáticas. Meses y meses de patrullajes y vida en bases alejadas, sin contacto familiar y minimizado hasta el institucional, provocan una relación anómala con la sociedad. Generaciones de oficiales, sobre todo en los últimos diez años, se han formado en el “gueto” social militar.

Las tendencias corporativistas también refuerzan el aislamiento. Potenciadas por la necesidad de seguridad, han hecho que cada vez más la institución cope la vida de sus miembros y de sus familias. La movilidad, de guarnición en guarnición, tampoco favorece el echar raíces. Los grupos de referencia, las diversiones, la educación, la seguridad social, la vivienda, todo ocurre en ámbito cerrado. Dentro de unos años llegarán a las posiciones de mando oficiales muy poco relacionados con la sociedad civil. Los sentimientos de superioridad moral, el realce de sus valores como los únicos eficaces, la visión unilateral del mundo y hasta resentimientos contra un medio social percibido como hostil no son una buena base para manejar un instrumento político fundamental de la vida nacional.

AUTONOMIA y SUBORDINACION EN LA COYUNTURA ACTUAL

Durante el gobierno de Belisario Betancur fue notorio el distanciamiento entre el gobierno civil y los militares. En la coyuntura presente es conocido que esas relaciones han mejorado y que el presidente Barco ha podido actuar mejor como comandante efectivo de las FF.AA. Ante el proyecto de paz de Betancur los militares fueron escépticos si no realmente hostiles. Aun sin sabotear el proceso, esta sola actitud, simétrica con la desconfianza de la guerrilla hacia las FF.AA., ya hacía peligrar el proceso porque desataba los mecanismos que conducen a “las profecías autocumplidas”. La desconfianza, generadora de actitudes y situaciones de enfrentamiento, no fue el menor de los factores que hicieron fracasar el intento betancurista.

El actual proceso de paz, además de ser más institucional, ha permitido avanzar en medidas de confianza recíprocas como lo muestra el caso del M-19. Pero el gobierno de Barco no lo ha adelantado "contra" las FF.AA., sino acompañando el proceso de paz con medidas apoyadas en la vieja lógica de "si quieres la paz, prepárate para la guerra". El gasto militar, que en pesos corrientes ha aumentado cerca de tres veces durante el gobierno Barco, lo ha hecho en pesos constantes hasta el 37.5% frente al último año del gobierno anterior. Se han destinado recursos de crédito externo e interno para mejorar el equipo de las fuerzas militares en aspectos más efectivos y prioritarios que las bases navales o aéreas del gobierno anterior.

***

Dentro de una posición de integrar mejor las FF.AA. al conjunto del Estado, el gobierno de Barco ha logrado avances significativos para una labor pedagógica en derechos humanos y búsqueda de legitimidad. La diferencia esencial con el proceso anterior es que éste no aparece "contra" sino "con" las FF.AA. y con una concentración muy alta de la dirección del proceso en cabeza del Presidente. Los cambios en la cúpula militar se han efectuado con menos traumatismos que en gobiernos anteriores.

No significa esto que se haya reducido la autonomía institucional lograda bajo el Frente Nacional, ni que hayan desaparecido las tensiones en el interior del Estado. Entre la presidencia y algunos de sus organismos y las FF.AA. se han presentado conflictos y diferencias. El tratamiento, al menos antes de 1989, de los grupos paramilitares produjo roces. Pero el estilo de manejo y la concentración de la autoridad en el Presidente ha impedido que se presenten grietas de consideración hasta ahora.

Pero cualquier posibilidad de evolución futura de las relaciones entre militares, política y sociedad en Colombia estará signada por la violencia. Una violencia que no cesa, multiforme y compleja, cuyos mecanismos de autoperpetuación parecen superar la capacidad del Estado para detenerla. Baste anotar que por solas razones políticas, entre enero de 1988 y diciembre de 1989, han sido asesinados por razones políticas 5.266 colombianos. De ellos, 857 lo fueron por la guerrilla y 4.409 fueron víctimas de organizaciones paramilitares o de sicarios[6]. Terrible saldo de un juego cruzado entre diversos intereses que chocan en el país sin que el Estado pueda reducir los poderes que le disputan su hegemonía. Es ese el campo en el cual se juega el dilema de la autonomía o la subordinación. Si la violencia se mantiene, la apelación a la fuerza militar será mayor y la redefinición del papel de las FF.AA. se hará tal vez sin el tiempo ni la tranquilidad necesarios para plantear una reforma profunda del Estado.

En el momento de escribir estas líneas, el papel de los militares se complica en la maraña de las violencias colombianas. Desde agosto de 1989, cuando fue asesinado el dirigente liberal Luis Carlos Galán, el gobierno lleva a cabo una ofensiva sin precedentes contra los jefes del narcotráfico y sus organizaciones de asesinos a sueldo. En esta ofensiva la participación militar es protagónica y dispersa aún más sus fuerzas, las cuales deben enfrentar simultáneamente a la guerrilla y a los terroristas. Si esta dispersión se prolonga,

[6] Jesús Antonio Bejarano, *Presentación al libro Paz, democracia y desarrollo*, mecanografiado, inédito, 1989.

si no se puede vencer pronto a uno para enfrentar al otro, el Estado tendrá que militarizarse más y más con la consiguiente redefinición de las relaciones civiles-militares y el probable aplazamiento de una reforma política urgente. Si la violencia cede, el orden tendrá que ser afianzado por la existencia de unas instituciones reformadas que superen el distanciamiento hoy existente entre un sistema político diseñado para el antiguo país rural y señorial, y las realidades nuevas de una Colombia urbana, moderna, dinámica y en ebullición social.

Capítulo 3

LOS GREMIOS INDUSTRIALES ANTE LA CRISIS

Salomón Kalmanovitz
Economista, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia

Hacia fines de 1981 se fue dibujando dentro de los sectores dominantes de Colombia un cambio de política frente a la subversión. Esta se había fortalecido relativamente en términos políticos, ganando un creciente espacio de opinión, como una forma de oposición posible a los varios gobiernos que habían atacado con medios represivos y militares a los agentes de las propuestas de cambios políticos y reformas económicas. El análisis que sigue intenta establecer el papel desempeñado por los gremios industriales del país en el cambio y desarrollo de las políticas de negociación desplegadas a partir de aquel momento y que han pasado por etapas de auge, retracción y avance desigual.

ALGUNOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES

Los gremios económicos entran en escena política como el anclaje principal (el término es de Daniel Pécaut) del régimen, recurriendo a la concertación con el poder ejecutivo que oblitera a los demás poderes públicos. Gustavo Gallón lo llama un "corporativismo ad hoc", porque no es orgánico y las reglas de juego se fijan por períodos cortos, según la correlación de fuerzas y según la coyuntura, con negociaciones particulares para enfrentar diversos problemas[1].

Tal régimen, por una parte, guarda elementos patrimoniales de la república oligárquica —en particular, un esqueleto constitucional que tiene más de 100 años de establecido y que se inspira en una filosofía escolástica y de tutelaje católico sobre el comportamiento individual, y también un férreo centralismo— que se manifiesta en el poder desplegado por un número limitado de familias de linaje en los niveles regionales y en los centrales y en un acceso especial a las altas posiciones del Estado central y de sus mayores empresas.

Sectores del gobierno central, pero sobre todo del nivel departamental y municipal, son ofrendados a las clientelas de políticos profesionales que racionan también los servicios públicos entre un mayor número de individuos y familias, siendo financiados por una intervención económica del Estado que ha sido creciente históricamente pero que es pequeña en comparación con la que se da en países con desarrollo económico similar.

Esta es la base popular del sistema que es posible por una limitada intervención estatal (financiado por un recaudo tributario igual al 11% del PIB y de un gasto total de alrededor del 18% del PIB) y, a su vez, se torna en la esfera de legitimación más importante con que cuenta el régimen. Al lado de estas esferas confusamente segmentadas existe una más, conformada por políticos que tienen seguimiento dentro de la opinión pública por defender intereses específicos de grupo social (intereses industriales, clases medias, juventud, vendedores ambulantes, intereses regionales, obras públicas especiales, etc.), con lo cual

[1] Gustavo Gallón, "Concertación simple, concertación ampliada", *Controversia* No. 105, Cinep, Bogotá, 1982.

se confunden obviamente los políticos clientelares y los que logran un seguimiento entre segmentos de opinión, basado en acciones y programas.

Los gremios, a su vez, se organizan como bloques de presión, dotados de publicaciones, análisis económicos y políticos, y se erigen como los críticos e interlocutores naturales del poder ejecutivo. Tienen pocas relaciones con el Congreso —excepto las asociaciones de propietarios de tierras, SAC y Fedegan[2], sobrerrepresentadas efectivamente en esta instancia de poder político— puesto que éste es eje de los segmentos clientelares y no tiene ninguna capacidad de afectar la política económica ni el gasto público en magnitud y mucho menos en composición, por lo cual todos sus esfuerzos se centran sobre el Presidente y su gabinete. Mientras más poder e influencia detenten ciertos gremios, más discreción y suavidad exhiben en sus relaciones con el gobierno y asimismo es mayor el velo que cubre sus operaciones financieras y de manejos de impuestos que les cede el gobierno central. De esta manera, la Federación de Cafeteros ha sido caracterizada como "un Estado dentro del Estado", al poder desarrollarse como un gran grupo financiero y disponer de los impuestos de exportación que pagan sus afiliados para invertirlos en obras públicas y servicios que cubren estrictamente las regiones cafeteras[3].

El sistema se ha descentralizado recientemente, en parte como concesión a las demandas de la subversión, pero también como posible solución a una enorme irracionalidad e ineficiencia en el funcionamiento del gobierno central que no cuenta con una oposición que lo fiscalice y cuya cabeza patrimonial y base clientelar lo hacen intrínsecamente ineficaz. Buena parte del gasto público va a ser ejecutado por los municipios en el futuro y esto posiblemente presione para que los gremios establezcan relaciones más firmes con sus administraciones, aunque en el caso de las ciudades mayores del país ya estaban firmemente imbricados en la administración de los servicios más estratégicos para su normal reproducción (Empresas Públicas de Medellín, Empresas Públicas de Bogotá, Corporación Regional del Valle del Cauca, y mucho menos en ciudades tales como Barranquilla u otras menores que son administradas muy irracionalmente por los políticos clientelares).

LOS ANTECEDENTES

Durante los dieciséis años del Frente Nacional (1958-1974), un acuerdo que rígidamente estableció el monopolio bipartidista sobre la vida política del país y congeló la representación de los intereses hegemónicos dentro del conjunto, excluyendo a los demás, se crearon grandes expectativas en las conciencias de todos los colombianos sobre el progreso económico y la paz social que parecían haberse realizado durante esos años. La acumulación industrial había progresado sistemáticamente y se había acelerado en el período de posguerra. En ese momento, la industria ocupaba el 14.8% del PIB. A pesar de algunos problemas creados por la insuficiencia de divisas durante los años sesenta, éstos se habían superado al final de la década y el período 1968-1974 había sido estelar con tasas de crecimiento anual del 8%. En ese momento el producto industrial alcanzaba el 22.9% del PIB. En tal sentido, llegaron a hacerse afirmaciones como la de

[2] Jonathan Hartlyn, "Producer Associations and Policy in Colombia", *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 3, 1985.

[3] Miguel Urrutia, *Gremios, política económica y democracia*, Fedesarrollo, Bogotá, 1981.

Fabio Echeverry Correa, presidente de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, en agosto de 1974: "En el período del Frente Nacional se creó el clima adecuado de paz y tranquilidad que será necesario conservar y aprovechar en lo sucesivo para comprometer al país en realizaciones económicas de gran envergadura"[4].

Sin embargo, el turbulento desarrollo económico del país y los conflictos sociales que lo envolvían fueron creando problemas y situaciones muy difíciles de resolver. Esos problemas tenían que ver con una transformación profunda de la estructura económico-social[5], que no fue acompañada ni aligerada por cambios políticos e institucionales que lograran una suficiente base social para el régimen político y el funcionamiento adecuado, sobre todo mínimamente financiado, de los aparatos de educación, salud, justicia, y hasta los de orden público, todos alarmantemente destartalados y subpagados, con frecuentes reducciones reales de las remuneraciones de sus funcionarios.

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, dirigente durante los años sesenta de una fracción de la izquierda liberal, todas las expectativas de ajustes políticos y reformas sociales sugeridas por el pasado contestatario del nuevo presidente resultaron frustradas; por el contrario, las reformas que se realizaron durante su mandato buscaron liberalizar la acumulación de capital y desataron las regulaciones financieras y el comercio exterior que habían mantenido a la economía dentro de un marco de protección moderada frente al exterior y frente' a las ansias especulativas de sus financistas[6].

Al final de su mandato se pudo hablar de un proceso de involución industrial y descomposición moral. Al respecto Pécaut observa lo siguiente:

> Las circunstancias económicas no son extrañas a esta evolución. El alza rápida de los precios del café a partir de 1975, el auge de las exportaciones "varias" —eufemismo que encubre en particular el tráfico de drogas— han puesto en cuestión la capacidad del Estado colombiano para canalizar de manera productiva esta abundancia inesperada y evitar consecuencias negativas en la distribución del ingreso. La adhesión a una política económica neoliberal y el poder de algunos intereses no ha facilitado, es verdad, la tarea. La especulación fraudulenta ha encontrado con frecuencia el camino abierto. Todas las instituciones, finalmente, han sido afectadas[7].

Con Julio César Turbay Ayala la situación anterior sufrió un considerable deterioro adicional; se hizo evidente que la democratización de la sociedad estaba muy lejos de ser realidad y temporalmente fuera del horizonte de la clase política. Su gobierno llegó

---

[4] Fabio Echeverry Correa, "Evolución industrial durante los gobiernos del Frente Nacional", intervención en el VI Congreso de Abogados Javerianos, Medellín, 15 de agosto, 1974.

[5] El trabajo de Juan Luis Londoño, "Agricultura y transformación estructural, una comparación internacional", registra para Colombia una de las más profundas y rápidas transformaciones socioeconómicas, dentro de una muestra de 170 países, que tienen que ver con intensidad en la acumulación de capital, traslado de la población del campo a la ciudad, cambios de productividad, primero urbanos y después rurales, disparidad de salarios rurales y urbanos, distribución más sesgada del ingreso hasta los años sesenta, demostrando así una de las sociedades más dinámicas y también explicando, por lo menos en parte, una de las transiciones más violentas, dentro de una muestra muy grande de "países en desarrollo". Misión de Agricultura, DNP, Bogotá, 1989.

[6] Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1985, Cap. viii.

[7] Daniel Pécaut, *Crónica de dos décadas de política colombiana*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1989, p. 247.

> ...a encarnar, con razón o sin ella, no sólo la ineptitud y la corrupción que el pueblo colombiano le atribuye a la clase pol1tica, sino la antipatía, la violencia y la crueldad de un régimen despótico... Turbay era la expresión más alta de la clase política generada por el Frente Nacional: carente de concepción política global, aspira al poder como prebenda, y basa su influencia en una vasta red de transacciones clientelistas locales y en una amplia maquinaria burocrática[8].

El llamado Estatuto de Seguridad y la represión que caracterizaron la administración Turbay Ayala desprestigiaron a su gobierno y a las Fuerzas Armadas, que eran las responsables de los allanamientos ilegales, detenciones arbitrarias, torturas y demás abusos y violaciones de los derechos humanos; a su turno, y como consecuencia directa de lo anterior, el M-19 ganaba simpatía, apoyo y reconocimiento a nivel nacional e internacional, proceso que alcanza su punto máximo con la toma de la embajada dominicana en febrero de 1980[9].

El manejo y el despliegue de este acontecimiento le permite al grupo guerrillero lanzar una ofensiva política y toma la iniciativa hablando de una "amnistía general y diálogo nacional"; el gobierno, igualmente, se percata de que ha agotado la política de represión y encuentra en estas circunstancias la oportunidad de retomar la iniciativa política y menciona por primera vez, a mediados de 1980, la posibilidad de una amnistía[10].

Dicha amnistía es promulgada el 19 de noviembre pero en condiciones estrechas y escasos ofrecimientos a los insurgentes, obteniendo el rechazo de los grupos guerrilleros y la crítica de todos aquellos que participaron directa e indirectamente en este "intento de paz".

La oposición al gobierno es entonces de carácter general y aparecen los demás actores del proceso, aprovechando, para esto, la difícil situación económica que se vivía desde 1980 con una fuerte recesión, inflación, restricción monetaria, altas tasas de interés y unos crecientes déficit externo y fiscal.

Los gremios patronales critican fuerte y constantemente la política económica y el conjunto de la acción gubernamental pues, según ellos, de seguir así se destruirían los valores democráticos; en febrero de 1981 se forma un "frente gremial" entre la ANDI (gran industria), Fedemetal (industria metalmecánica), Camacol (construcción), Fenalco (comercio) y ANIF (sector financiero), condenando moralmente al gobierno y sus acciones y pidiendo enfáticamente una "reorientación global" de la política económica que volviera a propiciar la protección y un sistema financiero que favoreciera la acumulación de capital. Sin embargo, una movilización sindical hacia un paro general en 1981 hace reconciliar al frente gremial con el gobierno y su acción conjunta logra neutralizar los esfuerzos de las confederaciones sindicales, con lo cual el paro se produce pero en forma débil y sin lograr sus objetivos[11].

---

[8] Luis Alberto Restrepo y Socorro Ramírez, *Actores en conflicto por la paz*, Siglo XXI Edito res, Bogotá, 1988, pp. 22 y 95.

[9] *Ibíd.*

[10] Daniel Pécaut, *Op. cit.*, pp. 320 y ss.

[11] Jonathan Hartlyn, *Op. cit.*

Con relación a la nueva atmósfera introducida por el proyecto neoliberal, Fabio Echeverry Correa, presidente de la ANDI, denuncia públicamente "una política que deja desarrollar la economía clandestina, los negocios ilícitos y la impunidad, llevando al sector productivo al borde de la ruina e incitando a todo el mundo a lograr el máximo de ganancias en el mínimo de tiempo y sin trabajar"[12]. Los gremios prevén "una situación de hundimiento institucional" y no creen que el gobierno sea capaz de garantizar la paz social y el orden público. Estos eran momentos en que el tráfico de marihuana se encontraba en apogeo y se consolidaban las operaciones de refinación y exportación de cocaína, lo cual era facilitado por el ambiente de laxitud en la ética de los negocios propiciado por las políticas de liberación impulsadas por los gobiernos de López y Turbay.

Se puede agregar que el descenso por este camino apenas se iniciaba y no se preveía qué tan largo podría ser ni qué tan lejos se podría llegar sin que la sociedad dejara de sobrevivir a las condiciones más aberrantes propiciadas por el crimen organizado y la extrema derecha.

Los gremios industriales estaban particularmente molestos con el proyecto neoliberal, en cuanto pretendía facilitar las importaciones que competirían con su propia producción, tradicionalmente dotada de una gran protección que se tornaba infinita en tiempos de escasez de divisas. La actitud gremial frente a la competencia es de calificarla siempre como maligna, con los términos de *desleal* o de *dumping*, en lo cual hay cierta actitud de no admitir el *fair play* de los negocios, justificándose a veces con argumentos de corte patrimonial.

La misma oposición de la ANDI a la liberación de importaciones logró frenar la apertura comercial durante la administración López, pero sus esfuerzos fueron menos atendidos por el gobierno de Turbay que propició un destape de toda clase de artículos importados y que condujo al arreciamiento de las críticas del gremio contra el gobierno.

Años más tarde, en 1986, cuando se observaba que la participación de la industria en el PIB se había reducido a un 21.4% en el promedio 1980-1984[13], Echeverry Correa atacaría directamente al gestor del proyecto neoliberal al afirmar que durante la administración López Michelsen "se tomaron las medidas más perjudiciales para el desarrollo industrial" como la liberación de las importaciones, la tolerancia al contrabando, la revaluación del peso, el sabotaje al Pacto Andino, los tipos de interés excesivos, combinados con el libertinaje financiero. El dirigente gremial se quejaba además de los altos intereses y de un sistema financiero que no contaba con mecanismos para promover "iniciativas con riesgo y larga maduración"[14]. Hay que anotar, sin embargo, que el proyecto neoliberal de reducir la intervención estatal en la economía y por ende reducir también la tributación de los empresarios para el financiamiento de la actividad estatal fue siempre apoyado, a veces con entusiasmo, por todos los gremios de la producción, incluyendo a la ANDI.

[12] Daniel Pécaut, *Op. cit.*, p. 336.

[13] José Antonio Ocampo (edit.), *Historia económica de Colombia*, Fedesarrollo y Siglo XXI Editores, Bogotá, 1987, p. 245.

[14] *Revista Zona*, "La ANDI defiende industrialización", No. 14, 14 al 20 de julio, 1986.

EL TEMA DE LA PAZ

En el escenario convulsionado de 1982, tanto política como económicamente, el tema de la paz se pone al orden del día y todos los actores se pronuncian en torno a ella; desde finales de 1981 la ANDI en la XXXVII asamblea general de afiliados, celebrada en Medellín, empieza una fuerte campaña asegurando que está de acuerdo con quienes sostienen que la paz debe ser el gran objetivo nacional y ofrece apoyo a todas las iniciativas que contribuyan a devolver al país la tranquilidad que se perdió desde tiempo atrás.

El gremio empieza entonces a expresar una posición conciliadora con la subversión y dice comprometerse con el objetivo de buscar la paz. El presidente de la ANDI se expresaba en los siguientes términos:

> En la búsqueda de este objetivo (la paz) debemos· comprometer todos nuestros esfuerzos, sin reservas ni distinciones políticas ni ideológicas, sin egoísmos, haciendo, inclusive, sacrificios importantes. Poco o nada significa el progreso que el país consiga, mientras haya colombianos levantados en armas y existan razones para el odio y el resentimiento. Sin justicia social no conseguiremos de nuevo la paz y la tranquilidad... nunca saldremos del estado actual, mientras no superemos la realidad social. Si queremos cambios, y cambios grandes, no podemos seguir obrando hipócritamente. Corresponde a todos, dentro de un nuevo espíritu y ánimos de desprendimiento y corrección, aportar el máximo, porque las necesidades de Colombia así lo exigen[15].

La ausencia de egoísmo o los sacrificios importantes no obtuvieron expresiones concretas, por lo menos en el terreno tributario en el que la administración Turbay hizo descargas importantes, por la vía de sancionar la evasión y elusión de impuestos a la renta, y también irresponsables, puesto que la caída del recaudo contribuyó a generar un déficit fiscal de grandes proporciones, inigualadas en la historia económica del país —8% del PIB en 1982—, situación ante la cual los gremios económicos apropiaron sin crítica las concesiones que les hacía el gobierno a sus afiliados.

La administración Turbay Ayala terminó su período dentro de un desgaste político considerable: amplios sectores de la opinión expresaban desconfianza del gobierno y en particular de la autonomía de la que carecía frente a los grandes grupos de interés económico —aunque en verdad la ANDI debilitó su influencia considerablemente a costa de los grupos financieros durante su período— y de los estamentos militares; la ANDI llamaba la atención sobre el peligro de este fenómeno, fijando una posición solidaria en últimas, pues aunque tenía la tarea de hacer sentir su descontento, no quería colaborar, de manera alguna, con quienes "...desean modificar las estructuras nacionales por métodos violentos...". La ANDI, en representación de todos los gremios industriales y, en general, de toda la sociedad civil, debía presionar al gobierno pero de ninguna manera podían apoyar grupos que de una u otra forma atentaban contra sus propios intereses.

Esta campaña de los gremios fue apoyada y ampliada por los candidatos presidenciales, los partidos políticos, la Iglesia, los medios de comunicación y los sindicatos, creando así un ambiente general de apertura pero que respaldaba la estabilidad del régimen y sus

[15] Discurso pronunciado durante la XXXVII asamblea general de afiliados, Medellín, 3 de octubre, 1981.

bases fundamentales de orden. El lenguaje utilizado era vacuo; se hablaba de la necesidad apremiante de conseguir una sociedad más justa, con desarrollo económico y bienestar social, pues sólo así se forjaría una verdadera paz, aunque no se mencionaban los problemas de la distribución de la renta, de la tributación por parte de los más ricos o de un incremento sanamente financiado del gasto social. En estas circunstancias, Belisario Betancur se convierte en la esperanza de satisfacer al mismo tiempo los anhelos populares y de las clases dirigentes, al lograr, en mayo de 1982, "la más alta votación que hubiera conquistado antes un candidato a la primera magistratura de Colombia"[16].

En este momento el presidente electo contaba, obviamente, con el apoyo indiscutible de todos aquellos que se habían encargado de promulgar y ahondar el descrédito del presidente Turbay Ayala. El sector industrial, yen particular la ANDI como representante de todos los gremios aludidos, enfocaba sus esfuerzos, por cualquier razón, a ensalzar al nuevo presidente y su programa de gobierno.

En abril de 1982, Fabio Echeverry Correa afirmaba ante todos los industriales del país un espaldarazo a la nueva administración:

> el estilo del señor Presidente y el de sus colaboradores permite abrigar un fundado optimismo. La sobriedad y sencillez del primer mandatario constituye ejemplo para los funcionarios públicos y también para los empresarios y trabajadores del sector privado. En buena hora el doctor Belisario Betancur convocó a un gran movimiento de solidaridad y reconciliación entre los colombianos, que está llamado a convertirse en un hito histórico si el país brinda la respuesta apropiada, a través de los protagonistas del quehacer social y económico, donde sobresalen los empresarios. La nación siente la fuerza de un nuevo impulso y su renovado ímpetu puede ser la base para la recuperación nacional ante las dificultades que subsisten en los planos internacionales y doméstico[17].

En un ambiente de absoluta solidaridad, apoyo y colaboración, el presidente Betancur comienza su gobierno. "Inicialmente, los gremios guardaron silencio expectante ante la política de paz" y se dedicaron a una "labor económica"[18]; en noviembre de 1982, Fabio Echeverry urge una amnistía económica amplia y general, frente a una economía que se está adentrando en una de las recesiones más profundas experimentadas a lo largo de la historia del país. En tales momentos, el dirigente sostiene que "el trabajo honrado volverá a ser un buen negocio". En diciembre del mismo año, la ANDI, la SAC (agricultores), Fenalco y Acopi (pequeños industriales) se reúnen con frecuencia para discutir el incremento de salarios, implementando un frente unido contra unas fuerzas sindicales atomizadas en cuatro centrales de diferentes e irreconciliables ideologías.

EL ABANDONO DE LA PAZ

Al mismo tiempo que los gremios apoyaban públicamente las iniciativas de paz de la administración Betancur, los pasos concretos que se adelantaban para crearle una

[16] Luis A. Restrepo y Socorro Ramírez, *Op. cit.*, p. 61.

[17] Discurso ante la XXXVIII asamblea general de afiliados, Manizales, 10 de septiembre, 1982.

[18] Luis A. Restrepo y Socorro Ramírez, *Op. cit.*, p. 26.

atmósfera adecuada a su desarrollo eran cuestionados por la ANDI. Fabio Echeverry enviaba a Belisario Betancur una carta en los siguientes términos:

> Como la gran mayoría de los colombianos, las personas vinculadas al sector privado recibimos, como esperanza, la decisión del ejecutivo de levantar el estado de sitio y la expedición que el Congreso de la República hizo de la ley de amnistía para los alzados en armas (...)
>
> Han transcurrido varios meses desde entonces, y en la hora presente los espíritus de las gentes de bien se han cargado con la terrible frustración de quienes confiaron plenamente en tales expectativas democráticas, pusieron toda animosidad y reserva, y regresaron confiados a sus abandonadas actividades, para encontrarse ahora ante inexplicable e injusto recrudecimiento de la violencia política y de avasalladora carga del crimen organizado.
>
> El embate de los violentos ha encontrado una sociedad firme, atónita y realmente angustiada, mientras las fuerzas del orden aparecen sin instrumentos jurídicos apropiados para hacer frente al nuevo reto que simultáneamente han planteado insurgentes y delincuentes.
>
> De este clamor me han pedido que sea vocero un sinnúmero de personas vinculadas a las actividades industriales, financieras, comerciales, agrícolas, ganaderas, mineras, cafeteras y simples ciudadanos cuyos nombres omito, ya que en las últimas semanas he dirigido a usted mensajes de apoyo con cientos de firmas que para este mensaje existen también, pero sería muy largo repetirlas. Me han pedido también que ante usted, con todo respeto, invoque las medidas que fueren necesarias para sofocar la violencia y la inseguridad que hoy oprime a los colombianos, llenos de ejemplos que implican luto en un número cada vez más grande de familias buenas y trabajadoras. Se me ha solicitado comunicarle, señor Presidente, que en el sentir de todas estas gentes, de nada o poco valen las buenas voluntades del gobierno y los hombres de bien: ni las medidas económicas, alivios fiscales, orden financiero o reactivación de la producción, ya que el temor, el miedo, la angustia y la desprotección, inhiben las gentes buenas para dar las respuestas que el país necesita.

Sin embargo, el 2 de febrero de 1983 aparecía publicado en los diarios del país el "irrestricto respaldo a la obra de gobierno" que ofrecen al Presidente 900 líderes antioqueños, encabezados por el mismo presidente de la ANDI.

La posición crítica a la política de paz expuesta en privado es radicalmente publicitada el 22 de febrero del mismo año, cuando aparece la "primera avalancha de solidaridad" entre los militares y los sectores de poder económico. La ANDI se une a las declaraciones que hacen los militares en retiro y varios sectores económicos, rechazando enérgicamente las sindicaciones de la Procuraduría a miembros de las Fuerzas Armadas de pertenecer al clandestino movimiento MAS; igualmente, cuestionan los planteamientos del entonces jefe del ministerio público, Carlos Jiménez Gómez, sobre el desarrollo de las investigaciones adelantadas para establecer la identidad de los integrantes de ese grupo[19].

El MAS fue la primera evidencia de una combinación de fuerzas privadas financiadas por los narcotraficantes y que contó con el beneplácito de los militares para atacar

[19] *Ibíd.,* p. 219.

directamente a la guerrilla. Sus primeras acciones estuvieron dirigidas contra el M-19, que había secuestrado a la hija de Fabio Ochoa, y después se extendieron por los Santanderes, contra las FARC y el ELN. Tal tipo de iniciativas se extendieron sistemáticamente por el Magdalena Medio, de 1986 en adelante, y se justificaban semi-legalmente con base en un estatuto de auto defensa y el apoyo político que recibieron en forma tan abrumadora por parte de los gremios de la producción y de los voceros de las derechas de ambos partidos.

Las primeras medidas para revertir los déficit legados por la administración Turbay por parte del gobierno, como eran acelerar la devaluación y aumentar los impuestos a las ventas, fueron apoyadas por la ANDI. Su dirigente aseguraba que la grave situación fiscal por la que atravesaba el país obligaba al Estado a aumentar los impuestos al consumo —no importando que redujera las ventas del sector privado— y así estaba asumiendo el liderato en el saneamiento de la economía y confiaba en que el Congreso sacara al país de su crisis en corto tiempo. Los industriales no consideraron que tal tipo de impuestos descargaba la financiación de la gestión pública sobre las capas medias y populares, que de pocos excedentes disponen, y liberaban a los empresarios, terratenientes y rentistas de asumir una responsabilidad mayor sobre el financiamiento de este gasto público por medio de impuestos a la riqueza y a la renta. De esta manera, la distribución de la renta después de impuestos se hacía aún más desigual que la que existe antes de impuestos.

Para esta época las FARC habían dejado de mostrarse reacias a la paz, y calculando que podría ofrecerles ventajas políticas decidieron buscar un diálogo directo con el presidente Betancur para lograr una tregua temporal, en la cual se han mantenido en forma por demás ambigua hasta el presente, legalizando a algunos de sus militantes y conformando el movimiento Unión Patriótica[20].

Aunque lo anterior podría considerarse como un avance en el proceso de paz, el 27 de abril de 1983 Echeverry Correa hacía un llamado de solidaridad a los empresarios y trabajadores del sector privado para que “sin reticencias ni matices, con la más decidida vocación de servicio al país, emprendamos una verdadera cruzada de solidaridad en torno del tema que he enunciado: seguridad en la vida y en los bienes de los ciudadanos”.

Para entonces era una preocupación nacional el aparente abandono de los campos, la poca inversión que se daba en el agro y la caída en la producción agrícola y ganadera, hechos que a la larga mostraron ser más consecuencia del mismo receso económico que de la situación de conflicto político-militar en los campos, en donde fuertes procesos de inversión y “saneamiento” político venían siendo ejecutados por nuevos terratenientes traficantes[21]; sin embargo, el presidente gremial insistía en que no era el momento

> para jugar al inteligente... podríamos decir y plantear un sinnúmero de ideas, problemas y soluciones; podríamos hablar de desempleo, de recesión mundial, de recesión nacional, de problemas de fronteras, de tipo de cambio, de tecnología o falta de ella, de productividad, de eficiencia, de capacidad gerencial, de demanda interna, de

[20] *Ibíd.*, p. 23.

[21] Hernando Gómez Buendía, Libardo Sarmiento, Carlos Moreno, *Violencia, narcotráfico y producción agropecuaria en Colombia, 1980-1986*, Misión de Estudios del Sector Agropecuario, IEL, 1989.

> alto costo del dinero, de especulación y cientos de ideas más... lo sensato es aplicarnos a un tema que subyace e incide en todos los demás: es el tema de la seguridad[22].

Parece existir una estrecha relación entre los gremios industriales y los gremios agrícolas que concentran a los grandes propietarios del país, algunos de los cuales son bastante tradicionales. Sin embargo, el comportamiento de la SAC corrió paralelo con el de la ANDI al inicio de la administración Betancur, con el nombramiento de un gerente técnico, jovial, que decía cosas progresistas. Esto llevó a la confusión a Jesús Antonio Bejarano, quien en un estudio financiado por el mismo gerente del gremio no se explicaba cómo era posible esta metamorfosis[23], la cual fue despejada precisamente por la declaración conjunta de la ANDI con el frente intergremial que se pronunció a comienzos de 1985.

Esta vez el dirigente gremial volvía a apoyar por completo al gobierno, pero más en su buena fe que en sus acciones:

> Estoy seguro que somos los primeros en elogiar la generosa actitud del Presidente de la República, actitud que lo engrandece y le proyecta una dimensión histórica, cuando aplicó todo su esfuerzo y buena voluntad para buscar que todos los colombianos, no importa cual fuere su ideología, se integraran a la vida democrática y, sin renunciar a sus ideas, las encauzaran por los procedimientos políticos institucionales.
>
> Creemos en el Presidente de la República, lo hemos respaldado en su gestión, lo seguiremos respaldando entre otras cosas, por que hay franqueza en el diálogo y rapidez en la actuación; y son de admirar su capacidad de trabajo y su rectitud a toda prueba. Precisamente por eso, porque existe un estilo diferente, tenemos el deber de anotar les problemas e insistir en el tema de la seguridad. Sin seguridad no se invierte sino que a lo sumo se especula, no se generará empleo ni podrá darse la anhelada reactivación. En las actuales circunstancias se está acabando con el sector real de la economía y con él, fatalmente, se derrumbará el sector financiero, con impredecibles consecuencias en el orden social.

Al mismo tiempo el presidente de la ANDI ponía en tela de juicio la función que estaban cumpliendo los medios de comunicación, pues quería hacer entender que no le hacía ningún bien al país el despliegue del narcotráfico y de la guerrilla

> que con la dirección y asociación de las agencias subversivas internacionales, pugnan por destruir el sistema democrático. Hoy resulta ingenuo pensar que estos dirigentes de la subversión y la insurgencia, bien provistos de sofisticados armamentos, desde Panamá o desde remotos países africanos, se vayan a reincorporar a la vida civil y a actuar dentro del marco de las instituciones políticas, por pródigas y generosas que ellas sean. No debe sorprendernos una escalada subversiva de esta magnitud, pues la verdad es que no ha existido la conciencia ni la solidaridad necesarias para hacer frente a la delincuencia y la conspiración organizada.
>
> Me permito proponer (...) que se integre un grupo de seis u ocho (...) para llevar a cabo una entrevista con el señor Presidente de la República, con el fin de presentarle un documento que haga claridad sobre este dramático tema de la inseguridad. Estamos seguros de que el señor Presidente es consciente de los problemas que se

[22] Reunión con empresarios y trabajadores, Jockey Club, Bogotá, 27 de abril, 1983.

[23] Jesús Antonio Bejarano, *La SAC y el poder*, Bogotá, Cerec, 1985.

> han derivado del recrudecimiento de la inseguridad. Una vez que se obtenga una respuesta positiva, primero por parte del gobierno y luego de los medios de comunicación, será necesario convocar de nuevo al sector privado, incluidas, como ahora, las centrales obreras, para presentar unas propuestas concretas que logren la reactivación, el rescate y el salvamento del aparato productivo.

Los afanes por controlar la información y censurarla de tal manera que se volviera un arma en la lucha contra la subversión, han sido manifestados con frecuencia por los voceros de los gremios que, como en esta ocasión, pretendían coligarse con gobierno y sindicatos para imponer mordazas a la libertad de prensa. Otras veces se han reunido y se han puesto de acuerdo para no aportar pautas comerciales a aquellos medios que son sospechosos de simpatizar con el enemigo o simplemente pretendan ofrecer análisis objetivos sobre los hechos político-militares que sacuden con tanta frecuencia al país.

La ley de amnistía otorgó facultades extraordinarias al gobierno para introducir reformas a las disposiciones orgánicas de la Policía Nacional. El 9 de junio de 1983 los gremios —Cámara de Comercio, Fenalco, Fasecolda (seguros), Camacol, ANIF, Fedemetal, Utracun (central sindical conservadora), Acopi y ANDI— enviaban una carta al presidente Betancur expresándole "respetuosamente" sus preocupaciones, comentarios y sugerencias sobre la reforma de la Policía Nacional, pues consideran que éste no es un tema de dominio exclusivo del gobierno y de quienes dirigen ese cuerpo; el propósito de la carta es

> ...contribuir a la modernización de una institución como la policía que respetamos y que exaltamos, pues pese a todas las limitaciones existentes ha cumplido una gran misión sin la cual la situación del país seria hoy, desde el punto de vista de la tranquilidad ciudadana, mucho más grave. Queremos si su fortalecimiento y su adecuación a las necesidades que plantea la situación social de 1983.

Sin embargo, es grande la desconfianza que muestran los gremios y las capas dominantes del país sobre la función pública en general y la de orden público en particular. En este sentido, las compañías de seguridad privada cuentan con un ejército de 200.000 hombres o sea un pie de fuerza mayor que el de la misma Policía, lo cual se agudiza en los campos, en donde ha proliferado la organización de hombres armados, entrenados en escuelas especiales y que enfrentan a la guerrilla y sobre todo a sus bases sociales.

La ANDI insiste permanentemente en que la paz sólo se consigue con el esfuerzo de todos y con una firme decisión para combatir el narcotráfico, el secuestro y todas las formas de delincuencia que atentan contra el orden, e insiste también públicamente en que "...la fuerza y las armas nos dan tranquilidad momentánea, pero no logran garantizarnos la paz y la seguridad...". Además,

> ...la ANDI, sus industriales y funcionarios son optimistas, creen en Colombia, en sus gentes y en sus posibilidades, y hoy, al igual que siempre, quieren decirle al país que están acá para quedarse aquí y luchar por él como bien lo merece.

En diciembre de 1983, Fabio Echeverry Correa, en un discurso ante la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, llamaba la atención sobre los problemas que estaban golpeando al agro, haciendo especial énfasis en las consecuencias que la presencia de la guerrilla tiene en los campos; aseguraba que sólo la creación de la agroindustria permitiría

el verdadero desarrollo del sector agropecuario siempre y cuando, claro, se acabara con los grupos subversivos que cada día reducían más la frontera agrícola.

En este mismo discurso, el presidente gremial, haciendo referencia a un estudio realizado por Fedesarrollo, comentaba la incidencia que hasta ese momento habían tenido los cultivos ilegales sobre la economía, y en especial sobre el sector agropecuario, pero dejaba claro que la generación de empleo rural y la producción agropecuaria se favorecerían sólo cuando se terminara con la verdadera amenaza: la guerrilla[24].

Nótese cómo en este momento clave, cuando el tráfico de cocaína ya se ha consolidado y está trayendo al país unos US$2.000 millones por año, la posición gremial concibe que éste es un problema menor frente al de la subversión, precisamente porque ya se perfilaba la afiliación del narcotráfico en combatirla con medios más eficaces que los que desplegaba el mismo Ejército Nacional.

El desarrollo del tráfico de cocaína ciertamente desbordó todas las relaciones de fuerza económica existentes hasta entonces en el país. En ciertos momentos, como entre 1983 y 1986, la DEA estimaba que los carteles colombianos obtenían utilidades de US$8.000 millones, las que se redujeron a US$4.000 millones de 1987 en adelante, al abastecer adecuadamente el mercado norteamericano y reducirse el precio al por mayor[25]. Se calcula que en promedio los carteles han introducido US$1.500 millones anuales al país en el período 1980-1989[26], una parte de los cuales la han invertido en fincas, propiedad urbana, comercio, servicios e industria. El valor agregado industrial anual, entre tanto, alcanza unos US$9.000 millones y unas utilidades netas equivalentes a US$1.500 millones, con lo cual se puede inferir que la hegemonía económica de los industriales se había perdido frente a la gran fuente de acumulación ejecutada por los empresarios del narcotráfico dentro y fuera del país. Se puede estimar que el *stock* de riqueza acumulado por los traficantes dentro del país alcanzó una suma de US$7.500 millones y que sus inversiones en los mercados financieros internacionales giraba alrededor de los US$35.000 millones; las dos cantidades sumadas pueden equivaler a más del 30% de la riqueza que poseen los colombianos dentro y fuera del país y que ha sido acumulada durante 100 años de historia moderna del mismo[27].

Aun frente al sector financiero, la industria había perdido terreno en 15 años de neoliberalismo. Como observábamos anteriormente, la participación de la industria en el PIB se había reducido en 2% entre 1974 y 1984, mientras que el sector que presenta bancos, seguros y otras financieras había aumentado su participación del 3.9% en 1973 al 7.8% en 1986. Tal debilitamiento puede contribuir a explicar por qué el gremio exhibe planteamientos fuertes, a veces de crítica radical al gobierno, sin que tal actitud le gane una reconquista de los espacios de poder de los cuales solía disponer.

---

[24] Intervención sobre economía agrícola, SAC, Cali, 5 de diciembre, 1983.

[25] Ethan A. Nadelman, "Latinoamérica: Economía política del comercio de cocaína", *Texto y Contexto*, No. 9, Universidad de los Andes, Bogotá, diciembre, 1986.

[26] Hernando José Gómez, "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", *Coyuntura Económica*, Vol. xviii, No. 3, Fedesarrollo, Bogotá, septiembre, 1988.

[27] Salomón Kalmanovitz, "Economía del narcotráfico en Colombia", *Economía Colombiana*, Bogotá, febrero, 1990.

En su momento todos los gremios subrayaban más el peligro de la subversión que el del tráfico de drogas. Así, ANDI, Acoplásticos, Camacol, Acopi, Analdex, (exportadores), Fasecolda y Fenalco enviaban una carta a Belisario Betancur donde, a pesar de reconocerle la buena voluntad de cambio que había tenido, solicitaban un viraje en la política para dar un tratamiento excepcional de urgencia en vista del inminente deterioro social y económico:

> Observamos con profunda preocupación un avance de la inseguridad, con las características inequívocas de orientarse hacia la destrucción del orden institucional, de minar los valores fundamentales que inspiran nuestro sistema democrático, de crear un colapso en el ordenamiento jurídico, vulnerando los derechos y garantías sociales, lo que conspira contra el desvelado esfuerzo en pro de la paz que todo el país le reconoce y agradece. En cada patio de cada cuartel de nuestras Fuerzas Armadas está contenida la patria... Nuestra voz sólo quiere servir de aliento, de solidaridad, de identidad plena con la acción que cumplen las Fuerzas Armadas en beneficio de esa paz que usted, señor Presidente, como su comandante supremo, y toda Colombia, reclama.

Posteriormente, el 2 de abril de 1984, y mostrando toda la ambigüedad del caso, el presidente de la ANDI enviaba un mensaje de solidaridad a Belisario Betancur aprobando el acuerdo suscrito entre las FARC y la Comisión de Paz, ofreciendo su ayuda incondicional y respaldando la iniciativa de atacar al narcotráfico.

ECONOMIA Y AJUSTE FISCAL

Los gremios reconocían que la escasez de divisas y el desequilibrio fiscal precipitados por la caída de las exportaciones y las políticas irresponsables de la anterior administración eran “escollos grandes” que necesitaban, para su solución, un gran despliegue de imaginación para racionalizar el gasto de divisas, generar unas nuevas y procurar que no se frene la producción.

> Por ello apoyamos y estamos listos a colaborar en que el recaudo de los impuestos se haga en forma eficaz y en vigilar que no se presenten brotes de especulación o merma artificial de productos nacionales (...) Finalmente, Señor Presidente, queremos hacer nuestras sus palabras de reconocimiento a las Fuerzas Armadas de Colombia, “Las Fuerzas Armadas y de Policía (...) son uno de los valores que le dan dignidad profunda a nuestra Patria”.

El 17 de agosto de 1984 la ANDI pedía cambios en la legislación sobre inversión extranjera, que complementara la inversión nacional, criticaba la educación profesional y solicitaba apoyo del gobierno para hacer frente a las peticiones de pago de los acreedores extranjeros.

Así mismo, el gobierno se comprometió a revisar las fórmulas de deuda privada contenidas en la Resolución No. 33 de la Junta Monetaria para normalizar el crédito externo y para solucionar el déficit fiscal, después de que la ANDI solicitara apoyo al gobierno. Eventualmente éste respondió por la deuda externa privada y, en el caso de los industriales, proveyendo mecanismos especiales que reducían los intereses y amortizaciones y que protegían a los deudores de la diferencia en cambio (devaluación).

En el caso de la banca privada le correspondió al gobierno asumir la deuda totalmente, lo cual lo forzó a nacionalizar buena parte de ella, ante lo cual los industriales se lamentaron del “creciente estatismo” en la economía.

El 7 de octubre la ANDI solicitaba la reestructuración de la Junta de Importaciones y sostenía que el gobierno era el responsable directo de la poca industrialización del país, pues estaba obstruyendo el crédito externo, a pesar de que había un enorme faltante de divisas con qué hacer las aludidas importaciones.

Para esta época el M-19 había aceptado las condiciones para el diálogo nacional, las FARC pedían el levantamiento del estado de sitio y la ANDI, Fedesarrollo y el gobierno publicaban documentos con estimaciones bastantes pesimistas del crecimiento industrial. En octubre 11 el presidente de Acopi apoyaba las declaraciones de Fabio Echeverry Correa sosteniendo que, evidentemente, el cierre a las importaciones frenaba la reactivación económica.

Para ese entonces el Fondo Monetario Internacional exigía a Colombia un drástico ajuste fiscal, disciplina monetaria, reducción del gasto público, fomentar exportaciones, liberar importaciones y eliminar los subsidios, elevando las tarifas de los servicios públicos.

Las reacciones de los gremios no se hicieron esperar y el 19 de octubre aparecían las declaraciones de la ANDI rechazando las exigencias del FMI. Tales políticas seguían causando diversas reacciones y la ANDI, que desde el comienzo las rechazó, planteaba ante la prensa el 13 de noviembre, “cogestión económica externa o autonomía plena”, demostrando que siempre hay intereses nacionales pues las políticas propuestas comprometían la rentabilidad de corto plazo de la industria y hadan más penosa y larga la recuperación económica.

Durante la inauguración de la muestra textil en Bogotá, el 15 de noviembre, la ANDI pedía salvar las exportaciones de textiles, sometidas al sistema norteamericano de cuotas, y solicitaba al gobierno aclarar rápidamente con los Estados Unidos el problema de este sector y exigía una revisión de la política algodonera, con la cual los agricultores estaban en capacidad de imponer precios altos que deterioraban aún más la situación económica de las textileras.

Por esta época los gremios se reunían en Palacio para concertar las políticas de desarrollo económico y las conversaciones de paz, pero también aparecía un comunicado clandestino, denominado “El comunismo y la paz” denunciando el procedimiento del gobierno y asegurando que “...la existencia de la Comisión de Paz es inconstitucional y su nombramiento una violación de la Carta Fundamental de la República de Colombia... Re-currimos a la clandestinidad debido a la censura de prensa de los sicarios comunistas que asesinan a los periodistas en las calles de las ciudades”.

Al mismo tiempo, Francisco de Paula Ossa, presidente de Acopi, solicitó la constitución de un frente gremial para luchar por la supervivencia de las instituciones y de la paz, puesto que sin ella la nación no tendría futuro; el presidente gremial decía: “Queremos la paz, pero no a cualquier precio, a la paz de los vencidos se llega por la entrega, girón a girón de la soberanía y de las leyes. Nunca la debilidad o el apaciguamiento logró detener al enemigo, sino lo contrario, envalentonarlo”.

Por esta misma época, la ANDI reclamaba decisiones rápidas y serias sobre el problema de la deuda externa; el gremio aseguraba que el país estaba abocado a la necesidad de reestructurar sus pasivos con el exterior y de obtener recursos nuevos de crédito o a la cesación de pagos.

En la revista de la ANDI, en febrero de 1985, Fabio Echeverry Correa critica al gobierno, especialmente en lo relacionado al acuerdo con el FMI, señalando que esto ha creado confusión en la opinión pública pues le resta autonomía al ejecutivo en la dirección de la política económica.

En este editorial el presidente gremial también proponía que el gobierno asumiera la garantía de la deuda externa privada ante los bancos acreedores del exterior, para obtener de ellos nuevos créditos y no tener que recurrir a los acuerdos con el FMI; criticaba al gobierno por no tomar decisiones rápidas, “La situación no da espera, es hora de que el gobierno se decida y no continúe divagando en el campo de la metafísica alejado de la realidad pragmática de la economía. Cada minuto de demora cuesta, y ese costo lo pagaremos todos los colombianos”.

El 15 de abril, la ANDI advertía que una nueva reforma fiscal aumentaría en forma notable los tributos y generaría un verdadero caos en materia impositiva. “También inquieta a la ANDI el desmantelamiento de los sistemas impositivos y la implantación de la anarquía fiscal, que sería el inevitable resultado de otorgar a departamentos y municipios plena autonomía para modificar las bases y tarifas de los tributos existentes”.

En la posición anterior destacan dos actitudes tradicionales de las clases dominantes colombianas frente al financiamiento de su Estado, que es hacerlo en la menor cuantía posible, y de no permitir injerencia del constituyente primario a nivel local para que tenga alguna participación en las decisiones de gasto público. En estos momentos se adelantaba la discusión legislativa sobre la descentralización tanto política como de gasto público, mediante la cual los municipios elegirían su alcalde y éste no sería entonces nombrado indirectamente por el Presidente, el Estado central haría un traslado a los municipios de la mitad del impuesto a las ventas y los electores tendrían representación en las empresas municipales de servicios. La iniciativa descentralizadora surgió de las presiones de los movimientos cívicos que se han desatado en el último decenio y fue discutida en los diálogos por la paz, uno de los foros concedidos por el gobierno al M-19 para la discusión de nuevas propuestas políticas.

El presidente de la ANDI sostenía en mayo del mismo año, que la política económica del gobierno y los compromisos pactados con el FMI ocasionarían, en el mejor de los casos, un crecimiento de cero en la industria colombiana durante 1985.

Echeverry Correa declaraba que se debía respaldar la tarea del gobierno pero sin aceptar nuevos sacrificios económicos; no creía en la efectividad del plan de ajuste y preveía un estancamiento en la producción, acompañado de un alto nivel inflacionario.

Acogía el llamado del presidente Betancur para salvar al país de su crisis, pero no entendía por qué el gobierno planteaba que hacía falta su colaboración: “Pienso que un país, debido a las circunstancias de todos conocidas, que ha aceptado un proceso nuevo como el de la paz pero al mismo tiempo cinco reformas tributarias, cuando se le había

dicho desde un principio que no habría nuevos impuestos durante los cuatro años de este gobierno, está dando ya una colaboración muy grande".

El 20 de junio de 1985, Acoplásticos, Analdex y ANDI enviaron una carta al presidente Belisario Betancur reiterando "con ánimo desprevenido" su inconformidad con el viraje que se le había dado al manejo de la política de comercio exterior; según los gremios esto estaba ocasionando una crisis de confianza del sector exportador en el gobierno nacional, pues "...mientras no se definan unas reglas claras, estables y coherentes, será imposible la reconquista de los mercados externos para el país, que constituye uno de los pilares de su política económica incluida en el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad".

LOS OSOS COMUNISTAS

En octubre 11 de 1985, durante un almuerzo de "Amigos 80", Fabio Echeverry Correa destacaba la preocupación sobre la manera como había evolucionado la tranquilidad y la seguridad en el país; sostenía que desde los años setenta un desorden de valores se había apoderado del aparato productivo, de los medios de comunicación, de los políticos, etc., dando paso a filosofías importadas, a la guerrilla y "otras enfermedades que al unísono se hacen presentes en el ámbito colombiano".

Hacía énfasis en la presencia del comunismo en Colombia asegurando que había que creerles, a sus voceros y representantes,

> que están aquí, que representan el marxismo-leninismo, que tienen instrucciones del exterior, que Colombia es país prioritario, país blanco clave dentro del ámbito mundial, que vienen ayudas de orden ideológico, económico y bélico-militar, que quieren el poder, que están luchando para obtenerlo, que estarán presentes en Colombia en procura de ese poder, sencillamente que quieren manejar el país, que quieren cambiarlo sustancialmente, modificar sus parámetros, sus credos y sus filosofías.
>
> Que naturalmente quieren remplazar la clase dirigente mayor y la otra clase dirigente que ustedes representan, como la clase más joven que viene por detrás y hará el próximo relevo, luego yo creo que es majadero y tonto que vayamos nosotros ahora, a estas alturas de la vida, a empezar a pensar si aquello si es cierto o si la solución de los problemas y las dificultades que nos rigen y vivimos hoy van a cambiar porque eligen un nuevo presidente o porque alguien hace diez discursos o porque unos directores de medios de comunicación elaboran 20 editoriales o porque se presentan unos debates importantes en el parlamento.
>
> Yo creo que no, yo creo que hay que ser más realistas, hay que tener los pies en la tierra, hay que hacer un análisis más serio de qué es lo que está sucediendo y además, creerles a quienes nos están diciendo, qué es lo que están haciendo y por qué lo están haciendo.

En este discurso hace una comparación entre Colombia y los países que "sucumbieron a la invasión del marxismo-leninismo internacional", asegurando que es hora de tomar conciencia, pues estos países no tenían condiciones diferentes de las que presentaba Colombia en esa época[28].

[28] Discurso sobre industria privada, almuerzo de "Amigos 80", Medellín, 11 de octubre, 1985.

En un discurso posterior, ante los rotarios, hacía énfasis en este mismo tema, aunque esta vez sí reconocía que el *Oso ruso* no era el único problema que tenía el país, pero dejaba en claro que los "ositos criollos hacen fértil la tierra, abonando el lugar, para que el otro siembre, coseche".

Se trata, por lo general, de un discurso basado en doctrinas de seguridad, similar al que manejan los militares y que enseñan a los industriales en sus cursos de acción cívica, con su recurso al enemigo externo, al cual se magnifica y sataniza culpándolo de todos los males que sacuden al país; preocupa que tal tipo de pensamiento sea aceptado por los máximos dirigentes de la producción manufacturera, envueltos en procesos técnicos y financieros complejos, quienes tienen que cambiar, modernizar al país, para que sus empresas sean innovadoras y exitosas, que deben conquistar el futuro, o sea, a quienes les corresponde ser flexibles y debieran recurrir a explicaciones sociales complejas sobre los grandes problemas que enfrenta Colombia y a cursos de acción que reconocen, primero que todo, los problemas internos que han estallado en forma tan devastadora y desestabilizadora para la política y la economía durante el último decenio.

Afirmaba Echeverry Correa que en Medellín, aunque existían algunas adversidades como el narcotráfico, la vida, en términos generales, había sido seria y buena, hablando en un tono parroquial y semifeudal; reiteraba el dirigente su propuesta para fundar

> una corporación sin ánimo de lucro, que se dedique a mostrarle al país en qué consisten sus libertades, cuál es su establecimiento, qué es el sistema democrático, qué hay que hacer, porque hay necesidades, porque hay fallas, porque hay puntos flacos a los que debemos ayudar a corregir, así estemos pagando impuestos, impuestos altos... Esta invitación la he venido formulando sin interés ninguno de la agremiación que dirijo, de la ANDI, sin interés ninguno mío personal, a conformar unos grupos de trabajo que además se institucionalicen y mantengan la comunidad en el tiempo, porque no es un problema para definir en un año, es un trabajo que nos va a corresponder hacer diariamente durante el tiempo que estemos aquí... si no hay unos comités que mantengan permanentemente relaciones con alcurnia (!), con los partidos políticos, con las Fuerzas Armadas, con los medios de comunicación, con la universidad, y quien entrelace entre nosotros mismos, cada quien continúa, eficiente e inteligentemente haciendo su propia y personal labor, en donde ha cumplido un excelente trabajo pero sin dedicarle ese tiempo y ese dinero y esa inteligencia y esa generosidad al medio ambiente en que vivimos, la situación va a ser delicada ... es que allí hay comunismo, hay guerrilla, hay narcotráfico, hay narcoguerrilla, allí hay ciudadanos incorrectos, allí hay gente que no cumple con su deber, allí se acabó el orden de prioridades y allí se le acabó también a la comunidad colombiana el carácter y la capacidad de sancionar aun a aquellas personas que siendo familiares actúen incorrectamente, como lo hicieron los mayores y nos lo dejaron por herencia[29].

Posteriormente, el 7 de noviembre de 1985, Fabio Echeverry Correa enviaba un mensaje a Belisario Betancur, a raíz de la cruenta toma del Palacio de Justicia por el M-19 y que fue recuperado sin importar el sacrificio de la mayor parte de la Corte Suprema[30]: "En la ardua y cruenta lucha por la defensa de la democracia y de sus instituciones, bien valió el

[29] "La industria privada", almuerzo con los rotarios, Medellín, 17 de octubre, 1985.

[30] Ramón Jimeno, *Noche de lobos*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1989.

sacrificio que ofrecieron las Fuerzas Armadas bajo su suprema dirección. Me uno al júbilo de la nación que contempla el retorno del orden y el imperio de la ley".

El 12 de noviembre enviaba otro télex al Presidente de la República:

> Felicitaciones Presidente por su alocución televisada que acaba de terminar, fue inteligente, generosa, magnánima, valerosa y clara... pienso que quedaron claros sus sentimientos y sus objetivos y que le deben quedar claros también a los colombianos todos bandoleros o no y al mundo entero que nos vigila. Comparto su dolor y el de las familias de los sacrificados por la ausencia de los seres queridos y comparto más aún su afán de superar los escollos con la ayuda de la Providencia. El precio pagado fue muy grande pero sale Colombia fortalecida y creo, y espero, se pueda evitar en el futuro tener que pagar el precio total.

De la anterior cita vale la pena resaltar la actitud del dirigente del gremio de la gran industria colombiana frente a los conflictos tan profundos que explotan en la sociedad: se podrán superar con la ayuda de "la Providencia", o sea del "cuidado que Dios tiene de las criaturas", no por la acción consciente de los hombres sobre el medio; no de su asociación alrededor del Estado para actuar colectivamente, sino de la intervención divina.

El 15 de noviembre, el comité empresarial del Valle, encabezado por la ANDI enviaba al Presidente de la República un mensaje de solidaridad frente a la decisión tomada por él en la toma del Palacio de Justicia; manifestaban sus sentimientos de dolor ante la sangre derramada y resaltaban el hondo valor

> del testimonio que las víctimas nos han otorgado como ejemplo para nosotros y para las próximas generaciones. Es indispensable resaltar el acto heroico de los magistrados de la Corte, la lección perdurable que otorga su muerte en defensa de las instituciones y consagrar en la memoria de Colombia la inmortalidad de su espíritu ciudadano.
>
> De quienes custodiaban por vocación y por convencimiento la Constitución nacional seria ofensivo e ilógico, además carente de toda grandeza, haber esperado la claudicación de sus principios o la sumisión siquiera momentánea de la dignidad de la patria... Hacemos un llamado a la reflexión, un llamado a la serenidad de todos los colombianos de buena voluntad, para que entiendan que el Presidente de Colombia ha demostrado en nombre de cada uno de nosotros que no todo es negociable para que mediten en que lo que se ha protegido es la Constitución y se ha defendido la libertad que da significado a la vida... El Valle del Cauca y el país entero sabe que hoy más que nunca usted está dispuesto a todo para proclamar la libertad y defender la democracia. La consecuencia lógica debe ser la solidaridad con las dolorosas determinaciones que usted ha tomado y de seguro deberá continuar asumiendo en beneficio del país entero.

Aquí cabe destacar el tono de reconocimiento al sacrificio humano y la exaltación de valores vacíos de contenido, también fruto de una larga tradición nacional, más feudo-católica que capitalista, y que lleva a desarrollar la oratoria protopopéyica, de simulación, que se escucha con tanta frecuencia en el Congreso de la República.

POSICIONES FRENTE A LA ADMINISTRACION BARCO

El programa económico y social del candidato Barco a las elecciones de 1986 era parecido al propuesto al país por Alfonso López Michelsen en 1974: un bajo perfil de la intervención estatal y una mayor proporción del gasto público para atender las necesidades de los colombianos más pobres. Pero era nuevamente un programa sin financiamiento en firme, puesto que el candidato prometió reducir impuestos. En el plano político, Barco lograba diferenciarse de Betancur al continuar el proceso de negociación por la paz pero con mayor firmeza que su antecesor.

El 24 de julio de 1986 los gremios empresariales enviaban un documento al presidente electo Virgilio Barco, expresándole la más decidida colaboración en el proceso que estaba próximo a iniciar. Aceptaban que el progreso nacional se había detenido en los últimos años, por lo cual veían indispensable la intensificación de los esfuerzos en aras de lograr una mejora radical en las precarias condiciones de vida que afectaban a tantos colombianos.

> Por esto, las fuerzas sociales que representan los gremios (...) no vacilan en acoger como propio ese trascendental propósito —erradicación de la pobreza absoluta— y se comprometen a realizar las ingentes tareas indispensables para lograr un incremento sustantivo de la producción y el empleo (...) Registramos con beneplácito estas palabras suyas: "El Estado colombiano está demostrando una alta ineficiencia (...) Con la estructura administrativa actual es imposible llevar a cabo cualquier forma útil de planeación".
>
> Bien sabemos que usted asigna la importancia que corresponde a la seguridad y a la paz públicas (...) bien decía usted (...) "procurar la pacificación del país, con mano tendida y pulso firme, removiendo las causas profundas de la inconformidad, dentro del marco de un Estado de derecho, dándole a nuestras Fuerzas Armadas el respeto y el respaldo a que son merecedoras como garantes del orden y defensoras de nuestras instituciones".

Aseguraban los gremios entonces, que el Presidente contaría con todo el apoyo que requiriera y reclamaban profundas reformas sociales, nuevamente en forma gratuita, que garantizaran una vida digna sin impedimentos económicos, pues sin éstas no se podría atacar lo que Belisario Betancur denominó "las causas objetivas de la subversión".

Las características propias del presidente Virgilio Barco le dieron connotaciones bien diferentes a las relaciones entre los gremios y el ejecutivo; durante la primera etapa de su administración, la correspondencia entre ellos disminuyó notablemente y los gremios, criticando esta actitud del Presidente, decidieron esperar pacientemente el momento adecuado para ejercer su influencia.

Ya en septiembre, durante la asamblea general de la ANDI, celebrada en Barranquilla, el presidente del gremio criticaba públicamente al gobierno, asegurando que

> Todos los buenos Índices y el excelente panorama futuro de la inversión, generación de empleo, crecimiento y demás resultados positivos se verán frustrados si el país continúa sufriendo la gran escalada de las distintas violencias que hoy confluyen

> sobre la sociedad colombiana, generando anarquía, miedo, terror, inseguridad e inestabilidad, enfermedades graves contra las cuales no vemos aún que el gobierno o los políticos tengan en análisis y proceso ninguna terapia saludable.

Asimismo, el presidente gremial aseguraba que a pesar de todo la clase empresarial colombiana tenía fe en las posibilidades del país, en la fortaleza de su economía y en su futuro: "...Cada día más compatriotas ratifican su deseo de permanecer en Colombia y de contribuir con sus esfuerzos al fortalecimiento de las instituciones, a la creación de nuevas fuentes de trabajo y al enriquecimiento general...".

Sin embargo, aunque Echeverry Correa declaraba su inconformidad con la forma como se habían manejado los acuerdos y los criterios decisorios en las relaciones entre el país y los levantados en armas, reiteraba una vez más que los programas sociales, y el gobierno en general, tenían en la ANDI y en todos los industriales los más decididos colaboradores[31].

Más tarde, en noviembre, el presidente de la ANDI manifestaba su preocupación por el incremento que se registraba en todas las formas de violencia: terrorismo, secuestro, chantaje y asesinatos; aseguraba que el país atravesaba por una difícil situación social aunque se registraba un comportamiento favorable en el sector productivo.

> Por ello hay que lamentar que mientras nuestra estructura democrática se debilita día a día, las distintas fuerzas del país no estén alrededor de un objetivo único o de un propósito nacional que nos haga posible salir del caos social en que nos encontramos. Basta mirar solamente cómo en el sector político tanto liberales como conservadores están divididos, los conservadores creen que hacer oposición es simplemente rechazar todo lo que presenta el gobierno, éste no encuentra el apoyo de su partido para sacar adelante los programas que requiere el país, ni se comunica con su partido, lo cual desvirtúa la tesis de que hay un partido de gobierno y un gobierno de partido, y un esquema de gobierno-oposición bien estructurado[32].

Los gremios industriales, entonces, durante los primeros meses del gobierno de Virgilio Barco guardaron relativo silencio dejando que el ejecutivo creara algún escenario. De esta manera se llega al año 1988, momento en el cual el presidente Barco expide el llamado Estatuto para la defensa de la democracia, que incluye severas medidas contra el narcotráfico, la guerrilla, el terrorismo y en general, contra la delincuencia organizada.

En esta misma época el Presidente también proponía encabezar personalmente una reunión de las tres ramas del poder público y un diálogo con los voceros de los partidos políticos, los gremios, la Iglesia y los medios de comunicación, para estudiar una estrategia global contra el narcotráfico y acordar las formas de colaboración; Barco se comprometía a hacer todo lo que estuviera a su alcance para que el entendimiento y el consenso en torno a estos propósitos nacionales, se mantuvieran y fueran duraderos.

En este escenario el presidente Barco y sus colaboradores inician un nuevo proceso de paz que cuenta, voluntaria o involuntariamente, con el apoyo de los diferentes actores. Sin embargo, existen nuevas circunstancias: el M-19 se ha debilitado políticamente y está

[31] Discurso durante la XLIII asamblea general de afiliados, Barranquilla, 11 de septiembre, 1987.

[32] Intervención durante la inauguración de la planta de Agroince, San Martín (César), 25 de noviembre, 1987.

prácticamente derrotado en lo militar, lo cual lo conduce a negociar la entrega de sus armas y a participar legalmente en política; las FARC han perdido considerables espacios territoriales a manos de fuerzas privadas financiadas por narcotraficantes en el Magdalena Medio y por el Ejército en las zonas de frontera del suroriente, al tiempo que han perdido prestigio y militantes por sus inestables relaciones con el mismo narcotráfico; el ELN ha ganado fuerza entretanto, y a pesar de su sectarismo tiende a entrar en un nuevo terreno político de negociación de las relaciones entre transnacionales del petróleo y gobierno. El narcotráfico hace una sólida alianza con la extrema derecha nacional, sectores del Ejército y la Policía, sectores del partido liberal y conservador, que se resquebraja en la medida en que enfrenta devastadoramente al gobierno nacional y a los Estados Unidos en sus políticas de reprimir el tráfico de drogas. El gobierno, presionado sistemáticamente por el Banco Mundial para que cumpla con los compromisos de liberación de importaciones, adquiridos en la negociación del refinanciamiento de sus deudas, anuncia medidas en tal dirección que de nuevo son criticadas acerbamente por los gremios industriales. Mas ésta es otra apasionante y repetitiva historia que exige un tratamiento diferente y, claro está, por aparte.

Capítulo 4

LA IGLESIA JERÁRQUICA: UN ACTOR AUSENTE

Fernán González
Politólogo, investigador del Centro de investigación y Educación Popular, CINEP

Muchos se preguntan por qué la Iglesia católica colombiana, que tradicionalmente ha desempeñado un papel tan significativo en la historia política del país durante el siglo XIX y buena parte del XX, ha aparecido con un perfil tan bajo en la coyuntura reciente.

Ante este interrogante surgen dos líneas de respuesta: para algunos, como Alexander Wilde, este bajo perfil es resultado de la evolución de la situación de la Iglesia a partir del Frente Nacional; Wilde, en un libro que examina diferentes aspectos del Frente Nacional, señala que éste significó una ruptura de la tradición de la dependencia de la Iglesia con el partido conservador y el fin de sus tradicionales conflictos, al hacerla parte integrante del régimen bipartidista. Desapareció así la actividad electoral de los clérigos en pro del conservatismo salvo casos aislados. La Iglesia se dedicó entonces a una labor de modernización interna fortaleciendo sus estructuras centrales a través de una secretaría permanente del episcopado con sede en Bogotá, una entidad nacional de coordinación de las diferentes diócesis. También mostró una mayor preocupación por los problemas del desarrollo y la acción social, con mayor presencia de los científicos sociales. Sin embargo, Wilde cree que estas nuevas estructuras burocráticas no hacían sino cubrir la estructura tradicional de autoridad jerárquica que conservaba un omnipresente control, sin ninguna tolerancia para la autonomía necesaria ni la innovación creativa de los niveles más bajos de la estructura. En resumen, Wilde cree que tanto para la Iglesia como para los partidos tradicionales el Frente Nacional tuvo una función negativa: buscaba solucionar problemas viejos pero no afrontaba los nuevos, pues se había hecho para suavizar los enfrentamientos bipartidistas pero no para legitimar ningún cambio positivo. Las estructuras eclesiásticas estaban hechas para la defensa frente al liberalismo laicizante y secularizante, pero no para una presencia creativa en la sociedad[1].

En un documento posterior, Wilde sostiene que la Iglesia ha llegado a ser casi irrelevante por su estrecha identificación con el régimen, cuya declinación comparte. Para ser relevante, la Iglesia habría necesitado distanciarse del régimen en vez de identificarse con él. La resistencia de la Iglesia a tratar de entender el fenómeno de los curas "rebeldes" o contestatarios, perjudicó, según Wilde, tanto a la causa de la Iglesia como a la de la misma democracia colombiana[2].

Para otros, el bajo perfil se debe más bien a un acomodamiento de la Iglesia a un mundo más secular y pluralista: esto se evidencia en el liderazgo más discreto y pragmático del cardenal Mario Revollo, en contraposición al estilo más intransigente del cardenal López Trujillo, en la presencia del cardenal Revollo en la Comisión de Notables para el diálogo con la Coordinadora Nacional Guerrillera, en la participación de monseñor Castrillón, presidente del Celam, en la comisión creada a raíz del secuestro de Álvaro Gómez, en la creación del comité del episcopado para la vida, la justicia y la paz, que ha empezado a

[1] A. Wilde, “The Contemporary Church”, en *Politics of Compromise*, Coalition Government in Colombia.

[2] "Redemocratization, the Church, and Democracy", Working paper, Kellogg Institute, 1984.

tener cierta presencia en la defensa de los derechos humanos a través de su coordinador, monseñor Guillermo Vega. En esta línea de pensamiento, ante la nueva situación la Iglesia tiende a mimetizarse en un clima que procura minimizar el riesgo de confrontación ideológica con el gobierno liberal: por ejemplo, ante la reforma del Concordato propuesta por el gobierno, la Iglesia ensaya su estrategia de siempre, que consiste en entrar hablando duro para luego bajar el perfil.

El problema de estas dos posiciones es que ambas tienen razón, porque la Iglesia está lejos de comportarse como un cuerpo homogéneo y monolítico: es esto lo que le permite a la Iglesia como cuerpo sobrevivir a los cambios de las sociedades y culturas en las cuales se inserta. Hay que distinguir entre el clero diocesano y el clero religioso, cuyas posiciones frente a la crisis aparecen a menudo contrapuestas. Pero incluso entre el mismo episcopado hay jerarcas que pertenecen a un sector premoderno, otros son *modernizantes-conservadores* y otros *modernizantes-progresistas*, algunos de los cuales se acercan a las posiciones de sectores liberacionistas del clero. Pero hacia el exterior, se ha procurado siempre cerrar filas y dar imagen de total uniformidad; al parecer, se piensa que esto favorece las negociaciones frente al Estado en el campo de la legislación familiar y educativa.

Además, esta imagen de monolitismo se ha visto favorecida por la *creciente centralización* del manejo de la principal institución de la Iglesia colombiana, la Conferencia Episcopal, que recibió la impronta del liderazgo personal del cardenal Muñoz Duque. Esta centralización favorece la legitimación global del sistema político por parte del episcopado; ningún obispo o clérigo puede individualmente hablar en nombre de la Iglesia, pues la Conferencia Episcopal es su único portavoz oficial.

Sin embargo, este monolitismo se presenta a nivel de la "cúpula" nacional de la jerarquía: a nivel local, hay participación activa de curas, monjas y comunidades eclesiales de base, en paros cívicos, movimientos regionales, etc., incluso a veces con aprobación y hasta respaldo de obispos de manera individual.

FRACASO DEL MODELO DE CONTROL DE LAS INSTITUCIONES

Sin embargo, la tendencia creciente a la centralización choca con ese pluralismo en el interior de la Iglesia, produciendo muchos conflictos internos y frenando las respuestas adaptativas de las tendencias más progresistas: precisamente la incapacidad de la jerarquía eclesiástica para manejar creativamente los problemas de la falta de consenso interno en materias socioeconómicas y políticas mostró la falta de respuestas nuevas a los problemas nuevos que se presentaban. Esta incapacidad es probablemente el resultado del modelo con que la Iglesia estaba acostumbrada a funcionar frente a la sociedad colombiana: el control desde arriba de las instituciones civiles consideradas como iguales o subordinadas a las eclesiásticas supone conservar una imagen de Iglesia monolítica, sin fisuras, que negocia de igual a igual con el Estado. Hacia afuera no puede permitirse el lujo de aparecer dividida[3].

[3] La parte general sobre la situación de la Iglesia durante estos años, en este aparte del modelo institucional de la Iglesia, están tomados del capítulo "La Iglesia católica y el Estado colombiano (1930-1985)", de Fernán González en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, Ed. Planeta colombiana, Bogotá, 1989.

El problema es que ese modelo deja de funcionar cuando desaparece el consenso sobre la legitimidad de las instituciones. Y eso fue exactamente lo que ocurrió a partir de los años sesenta. Tanto la unanimidad doctrinal dentro de la Iglesia católica como el consenso sobre la legitimidad de las instituciones nacionales empezó a desvanecerse. Este cambio no sólo fue resultado de las reformas políticas y económicas del régimen bipartidista, sino también él reflejo de los cambios ocurridos en la sociedad colombiana y en la Iglesia universal a partir del Concilio Vaticano II.

La rapidez y profundidad de los cambios que Colombia ha vivido en menos de una generación han sorprendido a observadores nacionales y extranjeros. Malcom Deas, historiador inglés experto en el tema político colombiano y un agudo observador de nuestra sociedad, ha señalado cómo tal vez el mayor cambio realizado en ella en los últimos veinte años es el ocurrido con la Iglesia: "Una secularización acelerada de la sociedad, que en los años sesenta era inimaginada, y que seguramente de sólo imaginarla le habría producido infarto a un cura". Sólo en segundo lugar menciona Deas la acelerada urbanización y la consolidación de unas nuevas clases medias; después señala los cambios en las relaciones entre padres e hijos, la mayor corrupción administrativa y económica y el menor aislamiento del país con respecto al exterior. Para Álvaro Tirado Mejía, uno de los efectos positivos del Frente Nacional fue haber laicizado al país en un tiempo récord y sin mayores conflictos.

Obviamente, los cambios ocurridos en la sociedad colombiana tenían que afectar la situación de la Iglesia católica en ella: con un estilo de organización y de pastoral pensado para un mundo predominantemente rural y un país bastante aislado de las ideas y corrientes intelectuales en boga en el resto del mundo, la Iglesia debió afrontar el desafío de una acelerada urbanización y de una mayor apertura intelectual del país. Los avances económicos en el campo y la ciudad implicaron un aumento de las desigualdades sociales, un creciente desempleo y una masiva expulsión de campesinos a las ciudades, lo que trajo consigo la metropolización de las cuatro principales ciudades del país y un monstruoso aumento de la población marginal. Esto significó un cambio fundamental en los problemas que los curas debían afrontar en las parroquias urbanas.

La creciente profesionalización de las clases medias, especialmente de sexo femenino, produjo importantes modificaciones en la estructura familiar. La no adecuación de la familia tradicional al nuevo papel de la mujer causó una crisis severa en la institución familiar, cuya importancia no parece haber sido percibida por la pastoral familiar y educacional de la Iglesia: innumerables divorcios y separaciones han llevado a un modelo de familia organizada en torno a un solo progenitor y a la proliferación de nuevas uniones de hecho, a las cuales ni la sociedad civil ni la Iglesia estaban acostumbradas. Esta inadecuación se ve reflejada en la legislación familiar vigente, que el Concordato ratificado por el gobierno de Betancur no permite modificar.

Otro punto particularmente conflictivo ha sido el referente a la planificación familiar, que se ha extendido por todo el país, produciendo una baja en la tasa de natalidad imprevisible hace veinte años. Se calcula que, a pesar de las enseñanzas oficiales de los papas y obispos, más de la mitad de las mujeres en edad fértil planifican de algún modo, incluso en las zonas campesinas de Boyacá, Nariño y el oriente antioqueño, donde se considera que es más fuerte el control social del clero. En este aspecto puede también haber influido el hecho de que el control natal ha sido un punto conflictivo en la ruptura del consenso de

la propia Iglesia: muchos teólogos y sacerdotes expresaron, tanto en público como en privado, su distanciamiento frente a las enseñanzas oficiales de la jerarquía en este punto subrayando la importancia de la decisión que la conciencia de las parejas podían tomar sobre el control natal. Frente a este disentimiento, el episcopado colombiano ha condenado unánimemente cualquier opinión teológica que permitiera esa libre decisión de la pareja, así los argumentos teológicos usados fueran admitidos por teólogos y jerarquías católicas en otras partes del mundo.

CAMBIOS EN EL INTERIOR DE LA IGLESIA

La reforma constitucional de 1886 y el Concordato de 1887 le habían otorgado a la Iglesia católica el control del aparato educativo oficial en materias religiosas y morales, lo que condujo a una serie de conflictos durante la república liberal (1930-1946), que intentaba cierta modernización y secularización del Estado. Los cambios culturales y sociales a partir de los años sesenta evidenciaron las consecuencias desventajosas a largo plazo de esos privilegios constitucionales: la impreparación de la mayoría de la Iglesia católica para dialogar con otros estilos de pensamiento y otras formas de organización social, acostumbrada como estaba a una situación de virtual monopolio religioso y a un país bastante aislado de las corrientes intelectuales en boga en el resto del mundo. Pero el influjo de la revolución cubana, el mayor contacto intelectual y académico con universidades de fuera del país, la llegada al país de libros que recogen la producción intelectual de todas las tendencias, significaron el fin del aislamiento en que solía vivir la mayor parte del país.

Pero también en el seno de la misma Iglesia católica ocurrieron cambios importantes que tomaron por sorpresa a la mayoría de los jerarcas colombianos. El Concilio Vaticano II significó un importante intento de diálogo con el mundo moderno surgido de la Ilustración, al subrayar la dimensión histórica de la Iglesia, al aprobar la concepción de ésta como pueblo de Dios en marcha a través de los avatares de la historia, lo mismo que el esquema de libertad religiosa. La inmensa mayoría de los jerarcas y del clero colombianos no estaban preparados para tal vuelco, pues llevaban luchando casi dos siglos contra la idea de libertad religiosa aprobada por el Concilio. Varios obispos y teólogos llegaron hasta confesar que les habían “desencuadernado” sus manuales de teología; muchos aceptaron apenas de manera superficial los nuevos enfoques, que representaban sólo un barniz modernizante superpuesto a sus concepciones tradicionales. Además, muchas declaraciones conciliares fueron aprobadas sólo mediante un consenso formal que ocultaba a veces posiciones muy diversas, en ocasiones hasta contradictorias.

El resultado de dichas contradicciones latentes se hizo manifiesto cuando los obispos regresaron a sus sedes respectivas y empezaron a ser confrontados por su clero en nombre de las doctrinas que ellos mismos habían aprobado. Esto puede ser ilustrado mediante lo ocurrido con *El Catolicismo*, considerado órgano oficioso de la jerarquía, cuyos directores (uno de ellos, el actual primado colombiano, el cardenal Mario Revollo Bravo) se vieron obligados a renunciar y cuya publicación fue suspendida por el cardenal Luis Concha Córdoba. El cardenal estaba en desacuerdo con la orientación del periódico, que se había dedicado a difundir los temas conciliares y había planteado una “vasta reforma de estructuras”. Por esto, 95 sacerdotes pidieron al cardenal una orientación concreta sobre la aplicación de los documentos conciliares. El prelado respondió que las

amenazas del Vaticano II sólo obligaban a la Iglesia colombiana a cambios litúrgicos y no a cambios sociales.

Sin embargo, el impacto del Vaticano II produjo un gran dinamismo eclesial de curas y laicos, sobre todo entre la juventud. Esta desigual asimilación de los nuevos enfoques se manifiesta en unas diferentes posiciones: el entusiasmo de muchos clérigos y laicos por llevar hasta sus últimas consecuencias el llamado *"aggiornamento"* o puesta al día de la Iglesia frente al mundo moderno, contrastó con los intentos tímidos y desconfiados de la mayoría de los jerarcas, El problema era más grave, dado el modelo institucional de Iglesia imperante en Colombia y su íntima vinculación con el Estado: además, debían añadirse los problemas típicos del Tercer Mundo (atraso económico y cultural, pobreza, injusticia, desigualdad social y económica, poca participación política de las masas populares, etc.) para los cuales el Concilio Vaticano II no ofrecía claras directivas y la llamada Doctrina Social de la Iglesia sólo daba orientaciones demasiado generales. En resumen, la Iglesia colombiana debía afrontar los problemas del siglo XIX (diálogo con la modernidad) junto con los problemas del siglo XX, en el marco de un país subdesarrollado y dependiente.

La desigual asimilación del Vaticano II se hizo patente en la discusión en torno al Concordato de 1973, aprobado por los dos partidos tradicionales a pesar de la oposición teórica de bastantes liberales y de algunos miembros del propio clero. Según el entonces candidato liberal Alfonso López Michelsen, el acuerdo debía ser aprobado para evitar enfrentamientos con la Iglesia católica, que eventualmente podrían acarrear la ruptura del bipartidismo. El nuevo Concordato, aunque suprimía algunas disposiciones aberrantes como la llamada Ley Concha, estaba muy lejos de concordar con las posiciones teóricas del nuevo espíritu conciliar. En la discusión se hizo todo lo posible para que no aparecieran posiciones divergentes en el interior de la Iglesia: la imagen de monolitismo es esencial para una Iglesia que se enfrenta al Estado como sociedad perfecta frente a sociedad perfecta.

Algo parecido sucedió con respecto a la Conferencia episcopal en Medellín en 1968, pero de manera aún más marcada, ilustrando la desigualdad de enfoques sobre la realidad latinoamericana que coexistían entre las diferentes iglesias latinoamericanas. Los obispos colombianos se mostraron opuestos al documento básico de trabajo, quejándose de que los problemas en discusión y la orientación habían sido impuestos por los episcopados y expertos del Cono Sur, por lo cual no representaban la realidad colombiana. Por esto, decidieron presentar un contradocumento que pretendía matizar un poco la descripción un tanto negativa que se hacía de la realidad latinoamericana. Este contra documento no fue considerado en la reunión por haber sido presentado fuera de los plazos reglamentarios. Pero sus ideas básicas aparecieron cuando la Conferencia episcopal colombiana trató de aplicar las conclusiones de Medellín a la situación colombiana en 1969, buscando sistemáticamente suavizar las realidades consideradas demasiado conflictivas. El libro *La Iglesia ante el cambio* recoge los resultados de la reunión de obispos colombianos: insiste en las categorías de subdesarrollo y marginalidad, pero subrayando que esos fenómenos subsisten a pesar de los esfuerzos del Estado y de la Iglesia por erradicarlos.

Se reconocen también la dependencia externa, la desigualdad de la propiedad, la falta de real participación política pero haciendo énfasis también en aspectos positivos que los compensan. Aunque se menciona tangencialmente la necesidad de un cambio de

estructura, no se habla de la violencia institucionalizada que produce como respuesta la violencia de los oprimidos contra los opresores (tema central en Medellín). En cambio, se señalan claramente los peligros de la opción temporal y de la tentación de la violencia.

Estas posiciones conciliadoras son frecuentes en los documentos episcopales colombianos, que suelen ser siempre moderados en las críticas en lo social, económico y político. En 1970, cuando el auge electoral de la Anapo amenazaba con imponerse sobre el Frente Nacional, el cardenal Aníbal Muñoz Duque intervino para pedir el sometimiento a los resultados electorales considerados fraudulentos por la oposición, el abstenerse de toda protesta pública contra las autoridades, lo mismo que evitar comentarios que expresaran desconfianza frente a los recursos de la democracia colombiana. Lógicamente, esta intervención fue interpretada como un intento para favorecer el triunfo del candidato oficial, Misael Pastrana Borrero. Sin embargo, algunos documentos episcopales aparecen más críticos frente al sistema político del país. Tal es el caso del documento *Justicia y exigencias cristianas*, que recoge las conclusiones de la conferencia episcopal de 1973. Este libro denuncia la existencia de la apatía política generalizada y la ausencia casi total de conciencia política, que conducen a la perpetuación de una minoría en el poder. Se denuncian allí formas de opresión de grupos económicos en todos los terrenos, lo mismo que grandes injusticias en el campo político, que han sido determinantes de nuestra general situación de injusticia. Pero se condena toda apelación a la violencia y se proclama que la Iglesia debe estar por encima de toda ideología.

Esta actitud contrasta con la asumida por otros sectores clericales y religiosos, formados en la mentalidad posconciliar y más insertados en las realidades sociales del país, que pretendían romper con la actitud tradicional de "gueto" frente a nuevas corrientes ideológicas y sociales. Estos nuevos sectores fueron descubriendo consecuencias más radicales de los documentos conciliares y de las conferencias episcopales, al confrontarlos con la situación social y económica de las masas marginales con quienes su ministerio pastoral los ponía en contacto. La jerarquía va endureciendo paulatinamente su posición frente a estos grupos clericales, con lo cual éstos se van radicalizando cada vez más al ponerse en contacto con grupos y pensamientos de izquierda en un diálogo para el cual no estaban preparados intelectualmente. Por supuesto, hubo muchas imprudencias y salidas en falso de los nuevos "profetas" frente a la institución eclesiástica, parcialmente debidas a su celo apostólico y a su afán por identificarse con la situación de miseria del pueblo con quien trabajaban, pero también a su ingenuidad política y a su desconocimiento de las ciencias sociales: de ahí su tendencia a mitificar y supervalorar de manera acrítica los aportes del marxismo, generalmente presentados en su versión más simplista y menos matizada. La beligerancia de estos sectores clericales en sus denuncias contra una jerarquía eclesiástica que ellos consideraban demasiado comprometida con los sectores dominantes producía cada vez un mayor endurecimiento de parte de los obispos, hasta impedir todo diálogo con los llamados sectores "rebeldes" del clero cuya imprudencia y falta de tacto político corrían frecuentemente a la par con la falta de sentido pastoral y la incomprensión de la realidad social por parte de sus pastores, cuya única respuesta solía ser el recurso a la autoridad.

Este contexto de mutuas incomprensiones y de diferente apreciación de la situación del país, enmarca las posiciones de la jerarquía frente a Camilo Torres, los grupos sacerdotales de Golconda y SAL (Sacerdotes para la América Latina) y otros similares. Camilo Torres representó inicialmente un intento de diálogo con el mundo universitario,

con las ciencias sociales y con una sociedad considerada injusta. Camilo fue luego radicalizando sus posiciones: insistía así en la necesidad de que el amor cristiano se hiciera eficaz, traduciéndose en la ciencia, en la técnica, en la política hasta llegar incluso a la violencia guerrillera. Según él, la ciencia y la experiencia lo habían convencido de que la revolución era la condición necesaria para realizar el amor eficaz que su fe le pedía. Por eso consideraba que la revolución era un deber para todos los cristianos. Con respecto a la estructura eclesiástica, Camilo llegó a expresar que sentía repugnancia para trabajar dentro de ella (cuando el arzobispo auxiliar de Bogotá, Rubén Isaza, le ofreció un trabajo en la curia arquidiocesana) porque estaba seguro de que esto lo separaría del mundo y de los pobres "para incluirlo" en un grupo cerrado de una organización perteneciente a los poderes de este mundo.

El grupo Golconda, llamado así por el nombre de la finca en Viotá donde se reunió en 1968 la agrupación sacerdotal dirigida por monseñor Gerardo Valencia Cano, trató de recoger tanto la herencia del pensamiento de Camilo como las conclusiones de la conferencia episcopal de Medellín que acababa de celebrarse. El documento base del grupo comienza citando dicha conferencia, manifestando que el subdesarrollo del país se debe a la situación de dependencia económica, cultural y política en la cual vive. La dependencia frente a centros extranjeros se traduce en la dominación interna ejercida por las oligarquías nacionales a lo largo de toda nuestra historia. Según el documento, la Iglesia católica ha sacralizado esta dependencia externa y dominación interna como "la expresión inequívoca de la voluntad de Dios". Por todo esto, el grupo Golconda rechazaba por igual el imperialismo neocolonial, la burguesía nacional y el maridaje entre la Iglesia y el Estado, proponiéndose como objetivo la lucha "por un cambio profundo y urgente de las estructuras socioeconómicas y políticas del país" y por la actualización de las estructuras eclesiásticas tanto internas como las relacionadas con la sociedad y el Estado.

El grupo Golconda tuvo una vida efímera por causa de las disensiones internas, la falta de una organización sólida y por la muerte del obispo Valencia, que daba cierta cohesión a las diferentes tendencias existentes en el interior del grupo. Pero la incomprensión y persecución de algunos jerarcas tuvo que ver también con la desaparición del grupo, que era tachado de marxistoide y demagogo.

Cuatro años después, el grupo de Sacerdotes para América Latina, SAL, intentó nuevamente recoger las ideas de Camilo Torres y el grupo Golconda. El consenso mínimo del grupo apareció el 13 de diciembre de 1972: se recalcaba en él la opción evangélica por los pobres como exigencia de la vocación sacerdotal, se rechazaba el capitalismo, lo mismo que la búsqueda de una tercera vía reformista entre capitalismo y comunismo, y se optaba claramente por el socialismo. El documento acepta el análisis marxista como metodología y el diálogo con marxistas en una acción común. El grupo se caracterizó por las continuas denuncias de situaciones concretas de los poderes eclesiásticos y civiles, lo mismo que por el anonimato de sus miembros: se buscaba así evitar la represión tanto de la jerarquía eclesiástica como del poder civil.

El anonimato del grupo y la beligerancia de sus denuncias contra la jerarquía llegó a exasperar todavía más a la mayoría de los obispos, que empezó a ver enemigos de la Iglesia en todo grupo o persona crítica. En 1976 la Conferencia episcopal colombiana se dedicó al tema de los sacerdotes, religiosos y laicos que habían asumido una posición radicalizada en política: los resultados de la reunión quedaron plasmados en el

documento *Identidad cristiana en la lucha por la justicia*. Allí se critican los intentos de síntesis entre marxistas y cristianismo, aludiendo a Golconda y SAL, los encuentros sobre teología de la liberación y a sacerdotes que hacían parte de centros de estudios o investigaciones, tales como el Cinep, Denuncia, Encuentro, Iplaj y similares. Según el documento, todos ellos representan "un verdadero embate contra los pilares mismos de la fe católica, una identificación de la evangelización con una pretendida promoción humana, una concepción subjetiva de un supuesto cristianismo que prescinde del magisterio y de la tradición de la Iglesia". Se critica de manera especial la opción por el socialismo y el uso de categorías marxistas de análisis. Por todo esto, la jerarquía exhorta a esos grupos a reflexionar y a revisar sus posiciones, en actitud de oración y en diálogo con las comunidades cristianas presididas por los obispos. Cinco años más tarde, en agosto de 1981, la XXXVII asamblea plenaria del episcopado colombiano emitía una solemne condenación del Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular), dirigido por los jesuitas, y de su revista *Controversia*, lo mismo que de la revista *Solidaridad* y las llamadas "Comunidades eclesiales populares". Según la condena, estos grupos y revistas estaban imbuidos "de ideologías y propósitos que atentan gravemente contra las doctrinas y disciplinas de la Iglesia" y habían persistido en "sus propósitos ideológicos que rompen la comunión de la Iglesia del Señor". Ni en 1976 ni en 1981, se dio a los grupos condenados la oportunidad de defenderse o de explicar sus posiciones. Sólo después de 1981 hubo intentos de algún acercamiento y diálogo entre las partes. Sin embargo, durante los últimos años se habían moderado un tanto este tipo de enfrentamientos y parecían haber amainado la polarización y radicalización de las diversas posiciones (al menos, estos dos últimos años).

En cambio, la relación de la Iglesia oficial frente al Estado y la sociedad civil parece haberse modificado muy poco: a pesar de algunas propuestas de denunciar o modificar el Concordato vigente, el país fue sorprendido en mayo de 1985 por una ratificación del tratado por tiempo indefinido con sólo unas modificaciones mínimas: los casos de separación de cuerpos podrían ser conocidos por los jueces de circuito (antes lo hacían sólo los tribunales superiores y la Corte) y se suprimían los llamados privilegios paulino y petrino, que eran reconocidos por la ley colombiana. Esta negociación se hizo aprovechando el hecho de que el presidente Betancur era de filiación conservadora, ya que el conservatismo ha estado tradicionalmente más cercano a la Iglesia católica.

Con respecto a la sociedad, la condena de la jerarquía se sumó a la crítica generalizada de los gremios económicos y del gobierno contra el paro cívico de junio de 1985. En esa condena, los obispos afirman ser conscientes de los problemas que aquejan a los pobres de Colombia pero aseguran que un paro de esta naturaleza no conduce a la solución de los males denunciados sino a sumergir al país en inútiles y contraproducentes desasosiegos e intranquilidad. Por eso, invitan a los católicos a dar un testimonio de sensatez superando "toda tentación de violencia, subversión y anarquía".

En todo el proceso de polarización antes descrito influyeron bastante los acontecimientos ocurridos en la Iglesia latinoamericana y del mismo Vaticano, específicamente en torno a la discusión sobre la teología de la liberación y a los cambios ocurridos en la cúpula de la Conferencia episcopal latinoamericana. En ambos procesos, la jerarquía colombiana ha desempeñado un importante papel que supera las barreras nacionales y proyecta su liderazgo a nivel continental y universal por primera vez en la historia. El Celam, desde 1963 hasta 1972, bajo la dirección de obispos chilenos y brasileños, había emprendido

una labor de estímulo de un pensamiento teológico y de una acción pastoral comprometidos con la realidad latinoamericana. De allí arrancarían varios procesos de búsqueda teológica y pastoral principalmente en el Perú, Brasil, Centroamérica y el Cono Sur, que han sido posteriormente englobados bajo el nombre genérico de teología de la liberación; también se nutrirían de allí toda una serie de experimentos creativos de pastoral, entre los que se destacan las comunidades eclesiales de base, florecientes sobre todo en la Iglesia brasileña. A partir de noviembre de 1972 en la reunión de Sucre, Bolivia, se inicia una nueva orientación, caracterizada por la cautela y el temor de haber ido demasiado lejos.

Algunos obispos latinoamericanos, preocupados por la radicalización de muchos curas y religiosos y por las crisis internas producidas en sus Iglesias, junto con algunos sectores de la curia vaticana, un tanto inquietos por las tendencias consideradas demasiado horizontales y democráticas de algunas Iglesias como la brasileña, eran partidarios de un vuelco en la organización del Celam. En la nueva orientación se destacó el actual cardenal de Medellín, Alfonso López Trujillo, primero como secretario general y luego como presidente del Celam. Las tensiones entre el nuevo grupo directivo de la Conferencia episcopal latinoamericana y los partidos de la orientación anterior se hicieron patentes en la preparación de la Conferencia episcopal de Puebla en 1979.

Otro punto que ilustra las contradicciones internas de las Iglesias latinoamericanas es la discusión sobre la teología de la liberación. López Trujillo, primero desde la secretaría general y luego desde la presidencia del Celam, promovió una serie de reuniones a nivel mundial con el fin de frenar la expansión de la teología de la liberación con la ayuda financiera de la fundación alemana Adveniat y el apoyo de algunos sectores de la curia vaticana. Con la misma orientación, surgieron publicaciones como *Tierra Nueva* de Bogotá, fundada y dirigida por el jesuita belga Roger Vekemans y apoyada por López Trujillo. Estas reuniones y revistas se han dedicado casi exclusivamente a señalar las supuestas o reales ambigüedades de dicha teología, a la que se busca presentar como un todo indiferenciado y monolítico identificándola indiscriminadamente con las categorías marxistas de análisis presentes sólo en algunos de los teólogos liberacionistas. Se ha señalado el influjo de esas reuniones y de la revista mencionada en el texto de condena de la Congregación de la Fe y en las críticas de la Iglesia oficial a los principales adalides de esta corriente teológica como Leonardo Boff y Gustavo Gutiérrez. El segundo documento vaticano sobre la teología de la liberación introduce algunos matices y distinciones en torno a esa condena, diferenciando una “sana teología de la liberación” de otra de carácter reduccionista y más cercana a posiciones marxistas.

EL PROBLEMA DEL CONCORDATO

Los cambios profundos de la sociedad colombiana, el rápido aunque parcial proceso de secularización, la crisis del modelo institucional con el que la Iglesia se había acostumbrado a funcionar, el quiebre profundo de la unidad de la Iglesia, constituyen el trasfondo de la actitud de la Iglesia ante la crisis reciente que afronta el país, que refleja toda una actitud muy reticente frente a la modernidad.

Lo curioso es que la Iglesia católica comience a perder peso en la sociedad precisamente en los momentos en que había ganado mayor presencia institucional; en cierto sentido, el

texto del plebiscito representaba cierto regreso a la confesionalidad del Estado ya que tenía carácter de reforma constitucional: estaba encabezado en nombre de Dios como fuente suprema de toda autoridad y reconocía que una de las bases de la unidad nacional era el reconocimiento hecho por los partidos de que la religión católica era la de la nación: como tal, los poderes públicos la harán respetar como esencial elemento de orden social. Además, la comisión política del liberalismo dio por canceladas las pugnas de origen o pretexto religioso; por otra parte, un grupo de notables liberales dirigió al cardenal Luque una carta en que se declaraban "hijos sumisos de la Iglesia" manifestando que su vinculación al liberalismo era sólo de carácter político y rechazando los errores del liberalismo filosófico. Con todo esto, el plebiscito retrotraía las relaciones Iglesia-Estado a las fórmulas conservadoras de 1886, pero con una diferencia: el plebiscito era obra de los dos partidos tradicionales[4].

Sin embargo, incluso dentro de ciertos sectores de la jerarquía eclesiástica, se consideró que la estrecha vinculación con el sistema bipartidista del Frente Nacional disminuía la capacidad crítica, especialmente en los problemas socioeconómicos. El fallecido obispo de Facatativá, Raúl Zambrano Camader, decía que la Iglesia sólo había sido crítica del Estado en cuestiones eclesiásticas y religiosas, siendo demasiado conciliadora en los asuntos sociales, tal vez por miedo a que una actitud crítica pudiera incitar a la violencia[5].

Pero los cambios modernizantes y secularizantes de la sociedad colombiana fueron produciendo un cambio en las posiciones de los partidos políticos: en este sentido, fue muy diciente que en 1986 tanto el candidato conservador, Álvaro Gómez Hurtado, como el entonces candidato liberal Virgilio Barco, se mostraran abiertamente partidarios de modificar la legislación matrimonial en el sentido de devolver al Estado la jurisdicción plena sobre los efectos civiles de todo matrimonio, incluido el católico.

Pero ante la propuesta presidencial de modificar el Concordato (Barco, Mensaje al Congreso, julio de 1987) para regular sobre el derecho de familia y la libertad de enseñanza, la jerarquía eclesiástica reaccionó de acuerdo con su modelo tradicional de control de las instituciones. Así, el cardenal López Trujillo como presidente de la Conferencia episcopal, "por expreso mandato de ella y como vocero del sentir unánime de los obispos", emitió una declaración[6] que expresaba que el pronunciamiento presidencial suscitaba graves interrogantes: ¿se trata de abrir el camino al divorcio vincular a los matrimonios católicos por medio de la institución del matrimonio civil obligatorio?

Para López Trujillo, el Estado carece de facultades para modificar lo que es esencial al matrimonio; además, la norma concordatoria vigente es la fórmula ideal para el reconocimiento de las legítimas libertades de la Iglesia y para salvaguardar los derechos de los católicos. López es conscientemente orgulloso de la singularidad de la situación de la Iglesia colombiana, al rechazar "el pretendido progreso de otras sociedades que se llaman católicas y han caído en concesiones fáciles en este campo": esto no es avance sino retroceso. La apertura del camino regresivo del divorcio no es, como afirma el

[4] F. González, *Op. cit.*

[5] *Ibíd.*

[6] Alfonso López Trujillo, "Declaración pastoral sobre el Concordato", en *Revista Javeriana*, Tomo 107, No. 538, septiembre, 1987.

presidente Barco, un apoyo “al cabal cumplimiento de la noble misión pastoral de la Iglesia” sino una obstrucción radical a su labor evangelizadora, dignificante y moralizadora de las costumbres sociales.

Lo mismo ocurre con los cambios eventuales respecto a la enseñanza religiosa en la educación pública, que no es resultado de las exigencias o imposiciones de la Iglesia sino del derecho de las familias católicas a que sus hijos reciban educación religiosa conforme a su fe. Además, la norma no obliga a los alumnos católicos que hubieran pedido dispensa, por sí mismos (mayores de edad) o por sus representantes legales.

López sostiene que el país no ha cambiado tanto en 12 años de modo que se justifique otra reforma concordatoria. Además, no se entiende cómo se distrae la atención de la nación de los problemas acuciantes que afronta: en este momento, el proyecto de revisar el Concordato, “lejos de unir las mentes y las voluntades para salvar a Colombia, la perturba y divide”. López pide que el gobierno escuche esta declaración como “verdadera contribución patriótica (...) para los generosos propósitos del gobierno de pacificar al país y poner en ejecución las soluciones que sean auténticas respuestas a sus apremiantes dificultades”[7].

En línea semejante argumentaba el obispo Jorge Ardila Serrano, uno de los negociadores del Concordato vigente firmado en 1973, que según él resiste toda posible crítica al respetar tanto la autonomía de la Iglesia y el Estado como la salvaguarda de los derechos legítimos de los católicos en los campos más fundamentales de su vida (matrimonio, familia, educación de los hijos). Por eso no encuentra motivos válidos para modificarlo: ninguna de sus cláusulas lesiona la necesaria independencia de la Iglesia ni la auténtica soberanía del Estado; tampoco hay nada que vaya en detrimento de la justa libertad religiosa de todos los ciudadanos.

En su defensa del Concordato de 1973 y del canje de notas de 1985, Ardila hace un recuento histórico de las negociaciones que muestra que ambos se realizaron bajo regímenes conservadores (1970-1974 y 1982-1986, aunque las comisiones internas de los obispos para la preparación del primero se iniciaron en 1966); sostiene Ardila que el Concordato de 1973 no otorga disposiciones especiales en favor de la Iglesia católica que vayan en detrimento de otras confesiones, ni parte “de las prerrogativas de la Iglesia ni de su preponderancia en la vida de la Nación —que por otra parte no puede dejar de reconocerse— sino del legítimo derecho de los ciudadanos en el ejercicio de su fe”[8].

En este sentido, el Estado no induce por la ley a contraer matrimonio católico sino que garantiza el derecho de los católicos al reconocer efectos civiles a ese vínculo sacramental; tampoco impone la enseñanza católica sino que garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe. En cambio, la imposición del matrimonio civil obligatorio desconocería injustamente el legítimo derecho de la Iglesia, “en favor de un Estado omnipotente, considerado como la fuente suprema de todo derecho” y relegaría el carácter específico del matrimonio canónico a un “puro

[7] *Ibíd.*

[8] Monseñor Jorge Ardila Serrano, “La conferencia episcopal de Colombia y el Concordato de 1977”, en *Revista Javeriana*, Tomo 107, No. 538, septiembre, 1987.

acto de devoción personal". Para Ardila, esto significaría un abierto desconocimiento de la libertad religiosa de los católicos.

Para Ardila, también esto significa que el Estado afirma su soberanía al aceptar que los ciudadanos católicos se casen según los dictados de su fe: "sostener lo contrario sería afirmar que el Estado es la fuente suprema y última de todos los derechos". Según la doctrina católica, la soberanía nunca es un valor absoluto sino limitado por el bien común y los fueros intangibles de la persona; por esto las normas jurídicas deben consultar necesariamente el derecho divino, el natural y el de gentes. La presentación del Concordato como intento de disminuir la soberanía del Estado implica el desconocimiento de la naturaleza de la Iglesia y del Concordato: plantear las relaciones Iglesia-Estado en términos de pugna donde cada uno de los poderes trata de sacar ventajas sobre el otro, proviene de "una filosofía política, heredada de un radicalismo que se podría creer ya superado, que en sus últimas consecuencias vendría a desembocar en el absolutismo estatal"[9].

ANALISIS DE LA COYUNTURA EN LOS DOCUMENTOS EPISCOPALES

El problema de esta defensa del Concordato, que refleja toda una concepción frente a la modernidad y al Estado nación moderno, es que va a condicionar tanto los análisis de la situación como las propuestas de mediación del episcopado, lo mismo que la evasiva posición del gobierno de Barco ante ellas. Esta actitud está también condicionada por la concepción modernizante y laicizante de Barco acerca del Estado, que se refleja tanto en el esquema gobierno/oposición como en la propuesta de reforma concordatoria. La reticencia de Barco a la mediación de la Iglesia en los diálogos de paz está ligada a su posición inicialmente muy crítica de la política de paz de Betancur, que se trata ahora de "normalizar" e institucionalizar, quedando toda negociación con los alzados en armas en manos de los funcionarios gubernamentales expresamente delegados para ello.

Sin embargo, se presenta cierta evolución en los documentos episcopales frente a la paz y al narcotráfico, como se ve en el análisis de los mensajes episcopales desde 1986 hasta 1989:

a) El mensaje pastoral de la 46a. asamblea plenaria del episcopado en 1986[10] contrasta la actual situación del agravamiento de la violencia subversiva con la vocación cristiana a construir la civilización del amor; se señala como hecho positivo el que las facciones muestren voluntad para prolongar la tregua pactada, pero alarma la continuación de las incursiones violentas y de los atentados contra la riqueza nacional.

El diagnóstico de los obispos sobre las causas de la violencia insiste en el peligro comunista: la violencia obedece a varios factores como la injusticia y el abandono de sectores sociales y de vastas regiones por parte del Estado, agitadas por la ideología marxista, que se opone a la verdad sobre Cristo, la Iglesia y el hombre. Esta ideología, asumida por los grupos subversivos e infiltrada en el sector educativo, en organizaciones sindicales y campesinas y en otros grupos que el país conoce, representa un grave peligro para la estabilidad del país y para la fe cristiana. El verdadero objetivo de estos

[9] *Ibíd.*

[10] *El Colombiano,* 7 de diciembre, 1986.

grupos es la toma del poder político; la violencia estéril y ruinosa que emplean resta credibilidad a las motivaciones de tono patriótico que ellos esgriman.

Los obispos condenan también el aborto como una masacre diaria y los asesinatos de toda clase (enumerando campesinos, indígenas, sacerdotes, soldados, policías, servidores del orden, políticos, concejales, magistrados, jueces y parlamentarios), que revelan el abismo de postración y de negación de los fundamentales valores humanos y cristianos. Denuncian, además, la esclavitud de la droga que empaña la imagen de Colombia y piden que nadie se deje seducir por silencios cómplices o componendas que envilecen. Insisten, por otra parte, en el problema de la calidad de vida y en las causas estructurales de la pobreza: hay que salirle al paso de la catástrofe social, pues la injusticia amenaza la estabilidad institucional y activa la erupción de la violencia.

Finalmente, los obispos se declaran perplejos ante la situación política y el esquema gobierno/oposición del presidente Barco: creen que la experiencia de la colaboración entre los partidos tradicionales a lo largo de tres decenios fue provechosa al crear un clima positivo. Afirman que sólo buscan el bien común y respetan la legítima autonomía de lo temporal, sin descender a analizar fórmulas políticas concretas como la del esquema gobierno/oposición. Sólo quieren llamar la atención para que el bien de la Patria esté en todo momento por encima de los intereses meramente partidistas y se evite que se enrarezca la atmósfera de diálogo y de concordia: “No deben emerger de nuevo rasgos y formas de sectarismo, que se consideraban superados. La realidad es que la democracia está amenazada en Colombia por despotismos que avanzan, y entre tanto, los partidos políticos no pueden asumir la responsabilidad de no haberle dejado a la Patria otra alternativa”[11].

b) La pastoral del episcopado del 8 de julio de 1987[12], parte del hecho de que Colombia tiene el puntaje nada honroso de ser una de las naciones más violentas del mundo. Para los obispos, las causas de esa violencia son múltiples: estructurales, ideológicas, morales, pero no hay que dejarse engañar: la causa de la violencia guerrillera es la ideología marxista-leninista, aplicada a la toma del poder por las armas y el adoctrinamiento en dicha ideología. Como “las fuerzas del mal” se buscan para complementarse, la guerrilla y el narcotráfico hacen alianzas: las reformas sociales que plantean los grupos de izquierda armada son sólo un sofisma de distracción para desestabilizar al país; el instinto de Caín se ha apoderado de muchos para constituir una clase organizada y asalariada para el crimen.

El clima de violencia penetra toda la sociedad: lo evidencian los medios de comunicación, el cine y la televisión; la subversión armada, el narcotráfico, el alcoholismo y los hogares rotos, lo mismo que los maestros que promueven la violencia en las aulas del gobierno. Todos somos responsables de ese clima, por acción, omisión, cobardía o inercia.

La conferencia episcopal reprueba la justicia privada, la violencia sistematizada de la subversión y del narcotráfico, lo mismo que los paros cívicos y las marchas campesinas; la jerarquía reprueba todas las acciones de las organizaciones de autodefensa, cualquiera

[11] *El Colombiano*, 7 de diciembre, 1986.

[12] *El Espectador*, 8 de julio, 1987.

que sea su ideología; antes se podía creer que la subversión estaba motivada por la búsqueda de la justicia social, pero la realidad demostró otra cosa, al usar la paz como pretexto, al perpetrar secuestros, extorsiones, atentados y establecer formas de justicia privada hasta los extremos de la masacre de Tacueyó. El narcotráfico es presentado como uno de los mayores azotes de la humanidad. Los paros cívicos y las marchas campesinas son mirados por los obispos como instrumentos de violencia por la evidente manipulación con fines protervos y como fruto de la descomposición política y de la falta de planeación por parte del Estado; son al tiempo muestra de la falla del espíritu cívico de la clase política que del civismo represado de nuestro pueblo. Por esto, no son hoy solución eficaz de los problemas reales sino que tienden a agravarlos; llegan a ser ilegítimos y nocivos porque la participación en ellos se logra por presión e intimidación. Los obispos afirman que es hora "de que los políticos auténticos recuperen el liderazgo nacional y no dejen en manos de los subversivos las banderas del cambio social".

La conferencia episcopal señala el grave vacío de valores y la decadencia moral general que afecta a los individuos y a la sociedad: el mal no es sólo la orgía de sangre de los asesinatos, sino la generalización del aborto y del control natal.

Los problemas actuales —sostienen los obispos— representan un reto y plantean la necesidad de formar una causa común ante el desafío total: hay evidencias incuestionables de que los movimientos subversivos ya no buscan la justicia social y las saludables reformas, sino que su meta es llegar al poder totalitario; por otra parte, el poder siniestro del narcotráfico sacrifica todos los valores humanos al afán del lucro. Ante esas amenazas, nuestra democracia aunque débil y limitada sigue manteniendo cierto valor de libertad pero es víctima del ataque frontal y sistemático contra las instituciones. Se llega así a una situación donde "los que quieren destruir la democracia parecen luchar por reivindicaciones legítimas, mientras que quienes quieren defenderla son presentados como los artífices de una represión reaccionaria".

El documento episcopal de la asamblea de 1987 culmina con una serie de sugerencias de acciones por la vida:

1. La Iglesia debe ejercer su influjo moral como pastores, ejercitar el poder de la oración, emprender una nueva evangelización y una pastoral social orgánica; debe permanecer abierta al diálogo y a la mediación en el plano moral y pastoral, comprometida en el evangelio y no con ideologías.

2. El gobierno debe ofrecer garantías civiles a todos los ciudadanos y convocar a toda la ciudadanía sin distingos, ni condiciones, ni exclusiones de conveniencia partidista. Se debe rescatar el principio de autoridad y la armonía entre las ramas del poder público, evitando la descoordinación que hemos visto; lo mismo que superar la inercia de la burocracia y del clientelismo, emprender la renovación y reforma de los poderes legislativo y judicial. Se insiste especialmente en que el magisterio oficial no contamina a las nuevas generaciones con la ideología de la lucha de clases[13].

[13] *El Espectador*, 10 de julio, 1987.

3. Los partidos políticos son los reales detentadores del poder, han escrito páginas brillantes de la historia nacional pero han perdido credibilidad y confianza por sus personalismos, menudencias politiqueras, afanes electoreros y burocráticos. A ellos les recuerda la advertencia de Pablo VI sobre la relación entre revoluciones sociales y reformas necesarias aplazadas, y que el vacío del poder político conduce al sistema totalitario como única alternativa.

4. Acerca de los poderes económicos, critican los obispos la concentración de riqueza, la pobreza absoluta, los escándalos financieros y la inmadurez de los sindicatos cuyas desorbitadas exigencias son otra forma de concentración de la riqueza. La injusticia social "alienta indebidamente los conflictos apoyados por ideologías disolventes de las nacionalidades".

5. En cuanto a los medios de comunicación, señalan su inmenso poder y afirman que deben ser más positivos en su enfoque, trabajando en una pedagogía de la solidaridad nacional.

6. Señala, por último, las fallas de la sociedad como comunidad civil, con cierta nostalgia mítica del pasado; nuestro pueblo perdió "el ancestro comunitario de los indígenas" aprendiendo en cambio "los egoísmos disolventes de la pretendida civilización, cargada de ideologías utilitaristas, de intereses cerrados y conflictos interminables". En los campos quedan rastros de solidaridad y compañerismo pero las ciudades son "lugares de soledad, de competencia desalmada, de distancias y discriminaciones inhumanas".

A pesar del discurso tan antiguerrillero y tan en contra de grupos de izquierda y las críticas a la clase política, el episcopado se dedicó durante ese año a una serie de reuniones con los líderes de los diferentes grupos políticos, incluida la Unión Patriótica[14]. De ahí salió una propuesta de mediación de la jerarquía para el diálogo con los alzados en armas que no fue tenida en consideración por el gobierno[15].

c) El mensaje pastoral de la 49a. asamblea plenaria del episcopado en 1988 tiene un tinte más moralista: arranca de la confirmación de la gravedad del momento que vive el país con una violencia que no disminuye sino que se extiende por todas las regiones de la nación. Esa violencia tiene diversas motivaciones pero su expresión y efecto es el mismo: "olvido de Dios y de sus mandamientos, violación de los derechos humanos, destrucción, terror y caos". Los obispos sienten la necesidad de condenar toda forma de violencia, cualquiera que sea su origen, y rechazar cualquier intento para justificarla e insisten en que es un camino equivocado para lograr las necesarias reformas.

Piden recurrir a las reservas espirituales en lo hondo de la conciencia de cada uno para enfrentarse a la intimidación: hay que concentrar los esfuerzos en la recuperación y plena observancia de la ley moral en todos los niveles y estamentos como base fundamental de la grandeza nacional, ya que el país no se construye sólo sobre el ordenamiento jurídico

[14] *El Colombiano*, 7 y 8 de noviembre, 1987.

[15] *El Tiempo*, 8 de noviembre, 1987.

sino sobre el comportamiento moral de sus hombres. Además, hay que recurrir a la fe y la oración, no sólo a los medios humanos que pueden fallar[16].

No basta con resistir, sino que es necesario que todos los colombianos nos unamos en un propósito común de salvación del país "por encima de antiguas y nuevas divisiones"; "no es el momento de debatir temas que ahonden las divisiones y hagan más difícil el entendimiento entre hermanos".

En torno a la reunión de la asamblea plenaria, varios obispos insistieron en proponer la reanudación del diálogo con la guerrilla y la iniciación del diálogo con los narcotraficantes. En ese sentido se pronunció monseñor Darío Castrillón, obispo de Pereira y presidente del Celam, afirmando que nunca se debería cerrar el camino del diálogo; la Iglesia se ha ofrecido a mediar en él, pero aclara que dialogar no significa hacer transacciones ni estar de acuerdo sino buscar caminos.

A favor del diálogo con la guerrilla y los narcotraficantes se mostró también el arzobispo de Popayán, Samuel Silverio Buitrago, quien afirmó que el llamamiento a la reflexión que ha hecho la Iglesia está dirigido a todos los colombianos, incluidos los guerrilleros y narcotraficantes, porque ha podido comprobar que la inmensa mayoría de ellos son bautizados y por tanto miembros de la Iglesia. Considera que sería tapar el Sol con las manos negar el hecho de que los dineros del narcotráfico han fortalecido la economía nacional; no es que se regocije de ello, sino que es una comprobación hecha por los economistas. No sería difícil encontrar sistemas para que ese dinero se dirija a solucionar problemas como el de la salud; esto no es para que lo haga la Iglesia, sino el Estado. Sobre la extradición, opinó que "si Colombia tuviera un aparato judicial que diera garantías y un sistema represivo suficiente, se acabaría el problema del narcotráfico y no habría necesidad de extraditar a nadie"[17].

En el mismo sentido se pronunció el vicario apostólico de Tierradentro, monseñor Germán García, quien recalcó que la Iglesia ha manifestado en varias ocasiones su deseo de mediar en el diálogo del gobierno con narcos y guerrilla, pero ha sido el gobierno el que ha carecido de voluntad para su relación y no ha mostrado interés en la mediación episcopal[18].

En varias oportunidades la jerarquía se refirió a que era marginada y desconocida por el gobierno, sobre todo en materia de la reforma del Concordato: el cardenal López reiteró varias veces el rechazo a esta reforma y a la forma lamentable e inusitada con que el Presidente anunció su voluntad de gestionar reformas al tratado, sin contar con el episcopado colombiano; ha sido grande la sorpresa de la Iglesia al comprobar que el gobierno sigue presionando para una eventual reforma, sin indicar en qué consistiría ésta[19].

d) El año 1989 vio una mayor presencia de la jerarquía eclesiástica en materia de derechos humanos, lo que se hizo evidente en los pronunciamientos del episcopado con

[16] *El Tiempo*, 13 de febrero, 1988.

[17] *Ibíd.*

[18] *El Espectador*, 13 de febrero, 1988.

[19] *El Tiempo*, 26 de septiembre, 1988.

relación a la masacre de empleados judiciales, el asesinato de José Antequera y el atentado contra Ernesto Samper, el atentado contra Maza Márquez, y los asesinatos del P. Sergio Restrepo, del gobernador Roldán, del coronel Quintero, del magistrado Valencia y del candidato Luis Carlos Galán. En uno de esos comunicados, el cardenal López Trujillo invoca una nueva solidaridad nacional reiterando su leitmotiv: no puede el país "desgarrarse en disputas de menor importancia con el riesgo de una desintegración de sus instituciones"[20].

Esto es resultado de la labor de la comisión episcopal para la vida, la justicia y la paz (fundada en 1987), para coordinar el trabajo de la Iglesia en materia de derechos humanos conjuntamente con el secretariado nacional de pastoral social. Este comité ha mostrado una actitud más concreta en sus denuncias y actividades, apoyándose en los informes de la comisión de violentólogos y de Amnistía Internacional, lo mismo que en las estadísticas del Cinep (publicados en Cien Días y en la revista de los religiosos, Justicia y Paz). Se reconoce y condena la acción de servidores del Estado que abusan de su poder y el involucramiento de los aparatos del Estado; se ligan los problemas de la guerra sucia e impunidad a la ausencia del Estado en la problemática social de las regiones y a la historia de las desigualdades socio económicas, más allá de la simple ineficacia policiva o judicial[21].

Esta temática aparece también en la quincuagésima primera asamblea plenaria del episcopado (22-30 de junio, 1989), inaugurada con una alocución del cardenal López Trujillo que fue una indignada defensa de la labor de la Iglesia en pro de los derechos humanos y la búsqueda de la paz; no hace falta probar esto, pues lo reconoce la opinión nacional al otorgarle en las encuestas públicas el mayor grado de credibilidad a la institución eclesial. Esto, a pesar de las quejas amargas de cierta prensa que se refieren a la ausencia, a los silencios y vacíos de la jerarquía, o a la pérdida de incidencia de la Iglesia en Colombia: "¿cómo conciliar el desgarbo y hasta la frustración que algunos manifiestan, con la sintonía y el alentador respaldo de la inmensa mayoría en la opinión pública?".

López opina que las críticas parten del disgusto que causa una Iglesia que defiende la vida desde el primer momento de la procreación y enumera la intensa actividad por la paz desarrollada por la jerarquía: de la propuesta de mediación se pasó a asumir la función de "tutela moral" del proceso, con aceptación general, por invitación de los partidos políticos y los mismos alzados en armas; el gobierno nos ha invitado como conferencia episcopal a participar en las mesas de trabajo para el diálogo con el M-19; hemos visto con esperanza la participación del cardenal Revollo en la comisión de notables, que crea una atmósfera propicia y signos alentadores por parte de las FARC; señala la participación de la jerarquía en los diálogos regionales de Popayán, Urabá y Antioquia, lo mismo que la misión nacional de reconciliación (que se ha desarrollado en Urabá, diócesis de Apartadó, Barranca, Ariari, dos zonas pastorales de Medellín y se va a tener pronto en otras regiones como Magangué, La Dorada, Buenaventura y Tibú) y la creación de la comisión para la vida, la justicia y la paz.

[20] *Boletín de pastoral social*, No. 27, septiembre-octubre, 1989.

[21] Presbítero Héctor Fabio Henao, "Hacia el respeto y promoción de los derechos humanos", en *Documentación de pastoral social*, año XIX, No. 141, abril-junio, 1989.

Pero no faltan, se queja el cardenal López, grupos y personas, más bien anárquicos, que han buscado crear y difundir una imagen injusta de la jerarquía colombiana, en evidente contraste con el testimonio de dirigentes políticos de izquierda y de los mismos alzados en armas, que demuestran la falsedad de estos rumores y calumnias; "han hecho creer, incluso en foros internacionales, que nuestros obispos son víctimas de la desidia y de las presiones de los poderosos y que llegan a mostrarse indolentes con sus propios sacerdotes a los cuales abandonan a una suerte oscura". Según López, lo que sucede es que los medios de comunicación no recogen ni difunden adecuadamente las denuncias.

Por eso tuvo que viajar a Ginebra una comisión especial de obispos para desbaratar semejantes montajes: no entienden cómo organismos que tienen denominaciones católicas, como *Pax Christi* de Holanda, sin informar debidamente a las conferencias episcopales y sin contar con su anuencia, hayan podido caer en semejante instrumentalización.

Ante los mensajes de teólogos europeos contra el Papa, que han sido "fruto de manipulaciones conocidas", los teólogos colombianos han mantenido el sentido de comunión; constituye un motivo de legítimo orgullo, sostiene López, el "podernos presentar como un episcopado unido, sin fisuras, en lo doctrinal y en lo pastoral", aunque no hayan faltado escaramuzas de grupos y personas interesadas en introducir escisiones y no estén del todo ausentes "los tristes fenómenos de la Iglesia popular" al estilo de Salvador y Nicaragua[22].

López subraya con frecuencia la unicidad del caso del episcopado colombiano en términos de unidad doctrinal y pastoral, casi sin paralelo en el mundo entero "porque no tenemos internamente las fracturas que a veces en otros lugares y latitudes, quizá se podrían anunciar". Esto hace, según López, que se catalogue al episcopado colombiano como conservador: "si por eso se entiende conservar los valores, las tradiciones, el no estar con espíritu aventurero y en unas falsas normas de originalidad, sirviendo a nuestras gentes, al lado de las instituciones, pues eso, sencillamente es un honor"[23].

La quincuagésima primera asamblea plenaria de 1989 parte de que el cristiano debe rechazar lo que atenta contra "la vida física del cristiano en todos sus momentos"; la enumeración es como sigue: las campañas de esterilización, control natal y aborto, seguidos por la delincuencia común, el narcotráfico, la guerrilla, los grupos de justicia privada, los que acaparan tierras y los funcionarios del Estado que abusan de su poder.

Los obispos piden erradicar las causas, que son fundamentalmente "el olvido de Dios, el desprecio de sus mandamientos, el egoísmo y la injusticia". Para ello se debe fortalecer la justicia, rechazar y desenmascarar a asesinos y sicarios y emprender unas justas reformas agraria y urbana. En esto, cada uno tiene responsabilidades propias: el Estado tiene la responsabilidad primordial de defender la vida, honra y bienes; los medios de comunicación deben fomentar los valores de la sana convivencia en respeto y libertad. La calidad de la vida, que es otro derecho fundamental, implica el respeto a la fe; por ello el Estado y la sociedad tienen la obligación de mantener la formación religiosa y

[22] Cardenal Alfonso López Trujillo, "Mensaje inaugural", 22 de junio, 1989 (policopiado).

[23] Cardenal Alfonso López Trujillo, entrevista en "De frente con la nación" No. 1, agosto, 1987, Bogotá.

moral en la enseñanza oficial y de reconocer los efectos civiles del matrimonio católico, uno e indisoluble[24].

En los días de la conferencia episcopal, varios obispos ofrecieron dialogar con los paramilitares al tiempo que ratificaban su respaldo a los esfuerzos pacificadores del gobierno; sin embargo, la Iglesia no tomará esa iniciativa, que corresponde al mismo gobierno; los signos en el sentido del diálogo con esos grupos han provenido más de la Iglesia que de ellos y del gobierno. Sostienen que el paramilitarismo fue inicialmente lícito pero perdió ese carácter para convertirse en un foco de violencia que no debe ser aceptado por nadie; además, lamentan que se haya comprobado la participación de algunos militares que son utilizados por otros sectores que se encuentran empeñados en la descomposición del país[25].

En ese sentido, el obispo de La Dorada, Fabio Betancur Tirado, anunció que él o cualquiera de los sacerdotes del Magdalena Medio estarían dispuestos a hacer gestiones de diálogo con los grupos de autodefensa y paramilitares que operan en esa zona. Se mostró sorprendido por la aparición del jefe de las autodefensas (la semana anterior), ya que conoce a muchos campesinos organizados en las veredas que visita permanentemente (en Yacopí, La Palma, Puerto Triunfo), pero no tenía idea de que tuvieran un mando superior. Sólo se enteró de la existencia de movimientos de tal naturaleza a raíz de la prohibición al periodista Germán Castro Caycedo de presentar por televisión sus entrevistas con los paramilitares de Puerto Boyacá[26].

Poco tiempo después[27], el mismo obispo Betancur calificaba al grupo político de los paramilitares, Morena, como una oxigenación para la democracia, siempre y cuando se encuadrara bajo la ley, ya que el grupo dice ser cristiano y debe, como tal, asumir lo que la Iglesia le dice. La creación de Morena es percibida, por este obispo como un campanazo de alerta para los partidos tradicionales, que no han sabido responder a las necesidades de la población colombiana ni al marginamiento del Magdalena Medio.

En cambio, la posición frente a los narcotraficantes se endureció: monseñor José de J. Pimiento, arzobispo de Manizales, sostuvo que era casi imposible aspirar a un diálogo o negociación con ellos, pues la Iglesia no encuentra ninguna justificación para dicha actividad; en caso de buscar alguna concertación con los narcos, no sería con la óptica de llegar a su eventual legalización sino, al contrario, para llevarlos a acabar con esa guerrilla inútil y mezquina que adelantan[28].

Monseñor Pimiento fue objeto de polémicas, al publicar El Tiempo la noticia de que había presidido una misa campal con 25 sacerdotes, donde supuestamente había consagrado el movimiento de las autodefensas a la Virgen del Carmen y repartido 20.000 escapularios[29].

---

[24] Mensaje de la quincuagésima asamblea plenaria del episcopado, 30 de junio, 1989 (policopiado).

[25] *El Colombiano*, 30 de junio, 1989.

[26] *El Colombiano*, 27 de junio, 1989.

[27] *El Tiempo*, 10 de agosto, 1989.

[28] *El Colombiano*, 30 de junio, 1989.

[29] El Tiempo, 16 de julio. 1989.

La rectificación de Pimiento apareció en La Prensa dos días después y en el propio El Tiempo, casi un mes después: no había habido tal consagración, la información era errónea y mal intencionada, pretendiendo desvirtuar la gran labor de la misión de la reconciliación destacando "apariencias ambiguas" para desvirtuar una promoción evangélica y una misión pastoral[30].

Ante la reciente propuesta de los extraditables, que pedía al cardenal Revollo hacer parte de una nueva comisión de notables para buscar caminos de diálogo, Revollo respondió que necesitaba reflexionar primero para clarificar el sentido de la propuesta, pero aclaró que no se podía dialogar a espaldas del gobierno, que es la autoridad legítima[31].

En contraste con las posiciones frente a los narcotraficantes, monseñor Castrillón, presidente del Celam, expresó su apoyo al foro nacional petrolero pedido por el ELN, porque el pueblo tiene derecho a saber como se manejan sus recursos naturales[32]. En ese sentido, pidió al gobierno y a la clase dirigente no desestimar de entrada las solicitudes de este grupo guerrillero, que no está exigiendo cosas injustas aunque haya utilizado sistemas indebidos y violentos[33]. En la misma entrevista, Castrillón se mostró muy crítico de la clase política, que no hace circular ideas y está muy corrompida; el país anda gracias a los industriales, obreros y campesinos, "porque a veces da la impresión de que ni siquiera necesitáramos de gobierno"[34].

En la misma línea se pronunció monseñor Pimiento, muy preocupado por la situación de violencia de Colombia y por el descrédito de las instituciones legales; ni el gobierno ni la ciudadanía han dado la respuesta que el país necesita; se requiere mayor solidaridad, pues estamos muy divorciados unos de otros y esperamos que todo lo haga la autoridad, y ella sola no puede. A la autoridad le ha faltado convocar al pueblo, a la ciudadanía, para que se responsabilice de la parte que le corresponde; las' medidas tomadas por el gobierno son buenas pero carecen del respaldo suficiente para ser mantenidas hasta el fin.

Por eso hay que pedir que todas las fuerzas de la nación se unan para salvar a Colombia. Según Pimiento, el país va de mal en peor; la clase dirigente se ha dejado comprometer en situaciones ambiguas e inmorales; esto se denuncia globalmente, pero sin concretar dónde está el mal. El remedio reside en un cambio de mentalidad: "Primero abandonamos a Dios y la estamos pagando muy caro, abandonamos la ley de Dios y cogimos nuestros propios caminos. Por eso está Colombia totalmente divorciada"[35].

Pero el crítico más profundo del gobierno, particularmente del esquema gobierno/oposición y de los intentos de reforma concordatoria, es el cardenal Alfonso López Trujillo. En abril de este año, en un foro sobre democracias latinas e Iglesia, afirmó que el sistema de gobierno/oposición no era el único que consultaba la democracia, como lo mostraban los

[30] *La Prensa*, 18 de julio. 1989; *El Tiempo*, 9 de agosto. 1989.

[31] *La Prensa*, 25 de octubre, 1989.

[32] *La Prensa*, 26 de julio. 1989.

[33] *El Siglo*, 26 de julio. 1989.

[34] *La Prensa* y *El Siglo*, 26 de julio. 1989.

[35] *La Prensa*, 26 de septiembre, 1989.

casos de cohabitación en Francia e Italia y la experiencia del Frente Nacional en Colombia. La auténtica democracia evita el absolutismo del poder y la divinización y agigantamiento del Estado; por razones éticas, la Iglesia no puede mirar con simpatía el robustecimiento o la persistencia de hegemonías de partido, al estilo de lo que solía ser el PRI mejicano[36].

Más recientemente[37], el cardenal López abunda en la idea de que a un país en guerra como Colombia no le conviene ya la aplicación del esquema gobierno de partido/partido de oposición sino que es necesario abrir las compuertas a una "convocatoria nacional". En este sentido, interpreta como promesa los anuncios de los precandidatos que anuncian el regreso a la responsabilidad compartida del ejercicio del poder. Le ha dicho en repetidas ocasiones al presidente Barco, quien lo ha oído con mucho respeto, que esta convocatoria propuesta por la Iglesia producirá la oxigenación de la sociedad colombiana al permitir la participación abierta, sin discriminaciones ni exclusiones, pero siempre dentro de la ley (excluyendo a los narcotraficantes, pues con ellos sólo es posible el diálogo pastoral, encaminado a su conversión y confesión); sería "una convocatoria que cobije a las llamadas fuerzas vivas, participantes, democráticas y con capacidad y autoridad para el diálogo".

Pasa luego a denunciar uno de los problemas más graves que afronta la Iglesia: "una campaña de desprestigio contra el clero", orquestada no por la guerrilla ni por lo que pudiera llamarse una "ultraizquierda civil", sino por sectores de la Iglesia apegados al cuño marxista de la teología de la liberación. No tiene miedo al diálogo académico; debatió con su amigo Camilo Torres y con los ex curas del ELN, pero "hay personas que en vez de discutir el problema de fondo, apelan a un tipo de agresión innoble".

Esta campaña contrasta con el punto máximo que registra la credibilidad de la Iglesia católica en el seno de la sociedad colombiana; ninguna institución nacional registra la proporción de credibilidad que le otorgan las encuestas de opinión pública. "Por eso, mientras que el partido comunista, mientras que las guerrillas todas —con excepción del ELN, que asesinó a un obispo— respetan a la Iglesia, le piden su colaboración, buscan su mediación y estamos en permanente diálogo con ellos, algunos grupúsculos dirigen su acción contra nosotros". Son "sicarios morales", que hacen parte de la campaña de descrédito en contra de la Iglesia universal: "Yo creo que en general son grupos de Iglesia ubicados en la tesis de cristianos por el socialismo, ubicados en las tesis de un liberacionismo marxista que nosotros no vemos aceptable en una utilización teológica"[38].

CONCLUSIONES

La lectura de los documentos episcopales muestra cierta evolución desde 1986 hasta hoy:

1. El diagnóstico de la crisis en 1986 se centraba en el *peligro comunista*, que tenía una base objetiva pues agitaba problemas reales (injusticia social) pero que alentaba los

[36] *El Colombiano*, 8 de abril, 1989.

[37] *El Colombiano*, 22 de octubre, 1989.

[38] *Ibíd.*

conflictos apoyándose en ideologías disolventes de nuestra nacionalidad e infiltrándose en la educación y las organizaciones sindicales y campesinas, con el único objetivo de tomarse el poder político dejando de lado las reformas sociales, que son sólo sofismas de distracción. En 1987 se insiste en la *decadencia moral general* de la sociedad, que se evidencia en un grave vacío de valores; ambos casos se expresan no sólo en la orgía de sangre producida por la violencia, sino en el aborto y el control natal. Se reconoce así que la violencia tiene múltiples causas, pero se subraya que la violencia guerrillera es el resultado de la ideología marxista-leninista aliada con el narcotráfico, que utiliza la propuesta de reformas sociales como sofisma de distracción.

En 1988 se reconoce nuevamente que la violencia obedece a varias motivaciones, que se resumen en una de fondo: el olvido de Dios y de sus mandamientos. Por esto se propone como solución recuperar la plena observancia de la ley moral; para reconstruir un país no basta el orden público sino que hace falta recurrir al orden moral.

En 1989 se insiste en la defensa de la labor de la Iglesia jerárquica en la protección de los derechos humanos frente a enemigos internos: esto produce una evolución del lenguaje frente a los grupos guerrilleros, que ya no son catalogados como criminales ni subversivos sino como "alzados en armas". Destacan los obispos el profundo contraste entre la credibilidad que le otorgan a la Iglesia como institución las encuestas de opinión pública, las guerrillas y los grupos de izquierda, con las críticas de sectores de Iglesia de carácter anarquista, inspirados en la teología de la liberación y el movimiento de los cristianos por el socialismo. Sin embargo, la jerarquía se muestra orgullosa de su carácter singular en el mundo católico, al poder presentarse sin fisuras ni divisiones internas.

Estos ataques a la Iglesia se deben a que ella defiende la vida contra las campañas en pro del aborto y del control natal y rechaza todo atentado contra la vida física, que enumera en el siguiente orden: esterilización, control natal, aborto, delincuencia común, narcotráfico, guerrilla, justicia privada, acaparamiento de tierras y abuso de funcionarios del Estado.

Consecuentemente con esto, se propone la erradicación de las causas fundamentales de la actual situación (el olvido de Dios, el desprecio de sus mandamientos, el egoísmo y la injusticia) y la defensa por parte del Estado, de la vida, honra y bienes de los colombianos. Se pide insistir también en la calidad de la vida, que implica el respeto a la fe; de ahí la obligación del Estado y de la sociedad para mantener la formación religiosa y moral en la enseñanza oficial y reconocer los efectos civiles del matrimonio católico.

2. Este último aspecto va a repercutir en cierta actitud de desconfianza frente al esquema gobierno/oposición del presidente Barco: en 1986 los obispos se declaran perplejos ante el esquema, con cierta nostalgia del gobierno bipartidista, y en 1987 insisten en la necesidad de una convocatoria de toda la ciudadanía por encima de los partidos para la solución de los problemas nacionales. En 1988 se vuelve a subrayar la necesidad de la unidad de todos para el propósito común de salvar al país por encima de "antiguas" (¿régimen de partido?) o "nuevas" (¿concordato?) divisiones. Se insiste repetidamente en que no es este el momento de debatir temas que contribuyan a ahondar las divisiones entre hermanos (¿concordato?).

En 1989 aparece claramente este último tema como *leitmotiv* de las intervenciones del cardenal López Trujillo: el país no puede desgarrarse en disputas de menor importancia que acarrean el riesgo de una desintegración de sus instituciones. De ahí desemboca López en una crítica a fondo del esquema gobierno/oposición y de la propuesta de reforma concordatoria, insistiendo en que este esquema no es la única forma de ejercer la democracia y en que la Iglesia se ha opuesto siempre al absolutismo del poder, al gigantismo del Estado y a la hegemonía de partido; en vez de esto, propone una convocatoria nacional y un gobierno compartido.

Pero, para López, no es éste el problema más grave que afronta la Iglesia en Colombia, el cual consiste en la campaña de desprestigio contra el clero (o más bien, contra la jerarquía), que no proviene de la guerrilla ni de la ultraizquierda civil sino de sectores de la propia Iglesia inficionado s por la teología de la liberación de corte marxista y por las ideas de los cristianos por el socialismo, en contraste con la credibilidad que otorgan a la Iglesia las encuestas de opinión, el partido comunista marxista-leninista y la guerrilla, con excepción del ELN.

3. Es claro que este enfoque de defensa del episcopado privilegia los aspectos internos de la Iglesia sobre los aspectos generales de la sociedad: el *eclesiocentrismo* la lleva a hacer énfasis en el tradicional enfoque moral de los problemas, sin distinguir entre los fenómenos específicamente nuevos, producto de la reciente crisis social y política, de otros problemas que acarrea el pluralismo del mundo moderno (aborto, control natal, crisis matrimonial, secularización, etc.) Todos quedan en el mismo saco y representan la decadencia moral y la pérdida general de valores; parece que se trata de aprovechar la actual crisis para imponer una moral de tipo tradicional y bloquear una eventual reforma concordatoria. Se trasluce la mentalidad de la edad de oro cuando se habla nostálgicamente de la pérdida del ancestro comunitario por el avance del egoísmo de “la pretendida civilización moderna”.

4. Este eclesiocentrismo hace que se cierre al cuestionamiento externo y a toda discusión interna que produjera un real consenso; la centralización de la conferencia episcopal dificulta a veces la homogeneidad interna del episcopado que se pretende dentro del esquema institucional que se defiende. Los mensajes colectivos son generalmente preparados de antemano por el presidente de la conferencia y su grupo de expertos, lo que no permite una asimilación profunda de los contenidos aprobados casi siempre por unanimidad.

Esta hace que paralelamente a los mensajes colectivos del episcopado aparezcan declaraciones de obispos individuales, que no coinciden necesariamente con los documentos oficiales. Por otra parte, las condenas perentorias a grupos guerrilleros y a la ideología marxista-leninista contrasta con los ofrecimientos de mediación para dialogar con los alzados en armas y con numerosas reuniones con directivas políticas, incluidas las de la izquierda.

En ese sentido, se observa un cambio de actitud bastante notorio frente a los intentos de diálogo; bajo el gobierno de Betancur, el periódico *El Catolicismo* (órgano oficioso de la arquidiócesis de Bogotá, pero que generalmente representa los sectores premodernos de la Iglesia) mostraba muchas reticencias frente a la política de paz del Presidente, que formalmente aplaudía y apoyaba pero condenando por adelantado a los guerrilleros,

sobre cuyas intenciones reales y honestidad ponía en guardia, y señalando las dificultades de las implicaciones de la amnistía. La caracterización de la guerrilla no era muy favorable: banda de criminales, fuera de la ley, que amenaza la civilización cristiana con ayuda de fuerzas extranjeras, imponen la fuerza bruta y hacen del crimen una fuente de enriquecimiento[39], banda al servicio del comunismo internacional en su afán de dominación mundial[40].

En esta línea complotista de análisis, se presenta la política de paz de la guerrilla como una respuesta a la necesidad de infiltrarse dentro de las instituciones, grupos de presión como sindicatos, asociaciones campesinas e incluso grupos cristianos. En ese contexto, los articulistas de *El Catolicismo* presentan la infiltración de los subversivos en el magisterio oficial como la causa principal de la crisis colombiana actual[41]. En la primera etapa del proceso de paz (agosto 1982 - agosto 1984), *El Catolicismo* presenta un notable contraste entre el énfasis en la necesidad de que todas las gentes de bien apoyen incondicionalmente la búsqueda de la paz como necesidad de todos y en la generosidad del gobierno en la amnistía con las prevenciones frente al diálogo, que no debería ser una capitulación frente al crimen organizado; el perdón requiere propósito de la enmienda; hay que tener cuidado con las reales intenciones de los amnistiados, pues sería inadmisible que intereses oscuros se aprovecharan de las buenas intenciones del gobierno. En esta línea, el P. Vicente Andrade Valderrama iría más lejos al sostener que era utópico pretender convertir a un jefe subversivo en honesto agricultor: es imposible que la mayoría de los guerrilleros busquen la paz porque están al servicio de la expansión mundial del comunismo[42]; Andrade se pregunta si la amnistía no es un estímulo al delito. En general, el periódico *El Catolicismo* de esos años se preocupa por denunciar la estrategia de la mayoría de las guerrillas, que se acogen a la política de paz más por oportunismo que por voluntad honesta y se sirven del pacifismo para reorganizarse[43].

Esta desconfianza contrasta con la actitud más pragmática de otros prelados, evidenciada en la presencia de monseñor Revollo (entonces arzobispo de Pamplona y presidente de la conferencia episcopal y hoy cardenal primado de Colombia) y monseñor Gómez Hoyos en las comisiones de paz, lo mismo que las actuaciones del arzobispo Castrillón, obispo de Pereira (actualmente presidente del Celam) y de monseñor José Luis Serna, entonces obispo de Florencia.

La participación tan importante de monseñor Serna en el proceso de paz contrasta fuertemente con su intransigente oposición a negociar con la mafia del narcotráfico[44].

Pero en este punto, la jerarquía no ha sido unánime ni ha defendido siempre la misma posición: monseñor Castrillón señala que, a la luz del evangelio, no se pueden ver con los

[39] *El Catolicismo*, 6 de febrero, 1983, citado por Ricardo Arias, en "Le haut clergé colombien et le processus de paix de M. Belisario Betancur" (1982-1986), Memoire de maitrise, Université de Provence, 1989.

[40] *El Catolicismo*, 29 de mayo, 1983, en Arias, *Op. cit.*

[41] *El Catolicismo*, 7 de octubre, 1984 y 19 de mayo, 1985, *Ibíd.*

[42] *El Catolicismo*, 29 de mayo, 1982, *Ibíd.*

[43] *El Catolicismo*, 4 de diciembre, 1983, *Ibíd.*

[44] *El Siglo*, 6 de julio, 1984, *Ibíd.*

mismos ojos el problema de la subversión y el del narcotráfico, porque este último atenta contra la dignidad humana y se basa en el espíritu del lucro. Pero se Opone también a la interpretación "maniquea e hipócrita" que se ha querido dar al diálogo con los narcotraficantes, pues el hecho de dialogar no implica una capitulación[45]. Castrillón llegó incluso a reconocer que había recibido dinero de la mafia para obras sociales; no es un pecado que la Iglesia recibía ese dinero para ayudar a los pobres, pues las manos de los eclesiásticos son sólo un puente entre ese dinero y los pobres[46].

El nuevo presidente de la conferencia episcopal, monseñor Rueda Hernández, se apresuró a desaprobar a monseñor Castrillón en nombre de la Iglesia oficial: el fin no justifica los medios, y se puede dar la impresión de cohonestar las actividades de la mafia, así se haga con la mejor intención[47].

Sin embargo, varios obispos en forma individual se mostraron partidarios del diálogo no sólo con la guerrilla sino también con los narcos y paramilitares, en contraste con la condena explícita a la "narcoguerrilla"; incluso se muestran muy críticos frente a la inicial reticencia del gobierno de Barco a dialogar con los alzados en armas y se ofrecen repetidamente como mediadores, quejándose de que el gobierno no los tiene en cuenta. Así, en 1988 se insiste en que se debe reanudar el diálogo con la guerrilla e iniciarlo con los narcos; varios obispos (los monseñores Samuel Silverio Buitrago, Germán García y Castrillón) subrayaron la necesidad de dialogar, que no implicaba transacciones; la mayoría de los guerrilleros y narcotraficantes son bautizados e hijos de la Iglesia; si nuestra justicia fuera eficaz, no haría falta la extradición.

Es obvio que la jerarquía tiene menos reticencia frente a la política de paz del presidente Barco que la que mostraba frente a Betancur, lo que se evidencia en mayor apoyo a la política de pacificación del gobierno y en la mayor presencia de la jerarquía en este campo (comisión episcopal de derechos humanos, participación del cardenal Revollo en la Comisión de Notables), durante 1989 y 1990.

Pero dentro de esta mayor presencia, a veces las posiciones no son muy claras; algunos obispos se ofrecen a dialogar con los paramilitares y consideraron positiva su expresión política a través de Morena (siempre y cuando se enmarcara en los cauces legales) mientras se endurecían frente al narcotráfico. Sin embargo, parece haber diferencias de matices entre los cardenales Revollo y López Trujillo; la participación del primero en la carta de los Notables a los extraditables parece dejar una puerta abierta a cierto compromiso, a lo cual el segundo parece mostrarse totalmente opuesto, en una entrevista radial parcialmente reproducida por la prensa colombiana. López rechazó enfáticamente la posibilidad de que la Iglesia participara en un diálogo con los narcotraficantes: "si alguien lo busca, reitero, la Iglesia no participará"[48]; "como Iglesia, hemos dicho que nos oponemos al diálogo con los narcotraficantes"[49].

[45] *El Espectador*, 23 de julio, 1984, *Ibíd.*

[46] *El Heraldo*, 27 de julio de 1984, *Ibíd.*

[47] *El Colombiano*, 28 de julio de 1984, *Ibíd.*

[48] *El Siglo*, 21 de enero, 1990.

[49] *El Espectador*, 21 de enero, 1990.

Capítulo 5

PROBLEMAS LABORALES Y REESTRUCTURACIÓN DEL SINDICALISMO

Rocío Londoño Botero
Socióloga, profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia

Aunque la organización sindical es consubstancial a la sociedad moderna, siempre ha suscitado innumerables debates teóricos e ideológicos. Su reconocimiento legal, su legitimidad, las posibilidades y límites de su acción han sido objeto de cuestionamientos periódicos, de redefiniciones y nuevas negociaciones. Con todo, en las sociedades capitalistas avanzadas y en el mundo socialista el sindicalismo es un fenómeno social con su estatuto legal establecido. Si bien es cierto que las crisis económicas y políticas y las implicaciones de los cambios tecnológicos y científicos en el mundo del trabajo han reanimado la controversia sobre el carácter y el papel de los sindicatos, nadie, en aquellas latitudes, desconoce su estatuto social real.

Si centramos nuestra atención en el caso colombiano, las cosas aparecen bien diferentes: aunque de hecho existe un movimiento sindical con cierta trayectoria histórica y que incide en la vida económica y política del país, no ha sido cabalmente asimilado por la cultura política nacional. Son usuales los reconocimientos retóricos del papel del sindicalismo en las relaciones laborales y como agente democrático, pero son mayores los obstáculos y límites legales, ilegales y políticos que los estímulos y posibilidades para el ejercicio de sus funciones.

No sorprende entonces que la sociedad colombiana carezca, entre otras cosas de una base documental amplia y sólida y de estudios sistemáticos sobre las dimensiones sociopolíticas de la cuestión laboral y la dinámica sindical. En la forma real de abordar los problemas sindicales salta a la vista una especie de “pobreza absoluta”. La prensa nacional suele ocuparse al respecto casi exclusivamente en los momentos álgidos de la protesta obrera, pero lo que los ciudadanos leemos son juicios de responsabilidad y condenaciones monótonamente repetidas, admoniciones moralizantes y llamados a la armonía entre el capital y el trabajo. Las informaciones periodísticas adolecen de falta de rigor, objetividad y regularidad. Una lectura de los periódicos nacionales desde 1977 y a propósito de los ensayos de paro nacional, es elocuente: los mismos calificativos de subversivo, infiltración comunista, planes terroristas, politización del sindicalismo, convocatorias de los partidos tradicionales, de los gremios, de la Iglesia y del ejército a rechazar los atentados contra las instituciones... más allá, escasa información, ningún análisis: calificativos de “tontos útiles” y “asesores castristas” para explicar la conducta de algunos líderes sindicales.

La monotonía y el diálogo de sordos parecen un rasgo constante de las discusiones gobierno-gremios-sindicatos. Dos ejemplos ilustran esta afirmación: el debate anual sobre el salario mínimo prácticamente no ha variado desde 1983 (Cfr. Actas del Consejo Nacional de Salarios y del Consejo Nacional Laboral); otro caso: la propuesta del ex presidente López Michelsen en el sentido de sustituir el régimen de prestaciones y auxilio de cesantía por un salario integral, desató un prolongado debate; algunos investigadores recogieron el problema y produjeron análisis que proporcionaban datos claros, elementos

de juicio, e incluso, algunas alternativas (Cfr. Informes de la Misión de Empleo). Sin embargo, todo parece indicar que ni los empresarios, ni los sindicatos, ni los gobiernos posteriores prestaron una atención mínima a tales estudios.

Frente a esta precaria manera de entender y asumir el movimiento sindical, resulta sorprendente su propia realidad reciente: percibimos un extraordinario dinamismo y una rápida transformación del esquema político de las confederaciones. Fraccionado hasta hace poco entre organizaciones "bipartidistas" y "revolucionarias" y entre corrientes "democráticas" y "subversivas", lo que ahora presenciamos es todo tipo de alianzas entre unas y otras. Ejemplos de ello son la CUT y la CTDC; el pliego unificado de la CUT, la CGT y la CTC (mayo de 1988), las declaraciones y jornadas promovidas por las cuatro centrales obreras contra la política económica y salarial de la administración Barco. Nos viene a la memoria la afirmación de H. Laski en 1949 en el sentido de que en los períodos de crisis se producen las amistades y alianzas más extrañas.

Sin duda, algunos líderes sindicales tienen conciencia de la novedad del proceso iniciado. Con todo, la conciencia no se improvisa y el nuevo lenguaje toma su tiempo. Algunos aún parecen muy aferrados a sus anteriores esquemas e intereses; esperan demasiado de la experiencia práctica y no hacen los esfuerzos suficientes para renovar intelectual y empíricamente la estrategia y las tácticas sindicales. Por lo demás, es interesante advertir que el grupo de líderes al mando de la reestructuración abarca tanto a miembros formados en las primeras confederaciones como a la generación de obreros y trabajadores de cuello blanco formada en los dos últimos decenios. Dos generaciones sindicales con características sociales, laborales, culturales y políticas diferentes; no obstante, su experiencia sindical más inmediata y continua se adquirió en un tiempo común: el Frente Nacional. En ese entonces se moldearon sus mentalidades, sus hábitos. Este tiempo, tal vez, comienza a desaparecer.

El movimiento sindical no es lo que era hace apenas dos años, pero aún carece de una estructura nueva y estable; está ensayando un esquema organizativo y político más rico y complejo, pero su consolidación no es posible en un corto plazo y no depende exclusivamente de la voluntad y capacidad de sus dirigentes. Las observaciones que siguen, todavía están muy referidas al esquema sindical anterior pero se dirigen a aclarar los términos en que se está produciendo la transición. Algunas de ellas no están respaldadas por la suficiente evidencia empírica pero buscan sugerir nuevos problemas de estudio y de discusión.

COMPORTAMIENTO ECONOMICO, PROBLEMAS LABORALES Y RESPUESTAS SINDICALES

Aunque parezca absurdo tenemos que empezar este tema anotando que no disponemos de la documentación suficiente ni de los estudios requeridos para examinar adecuadamente las relaciones, sin duda complejas, entre el comportamiento macro económico, la dinámica laboral y la respuesta sindical en los últimos años. Un intento en este sentido fue hecho, conjuntamente con Guillermo Perry y Hernando Gómez B., para la década de los años setenta y comienzos de los ochenta[1]; sin embargo, los indicadores

[1] G. Perry R., R. Londoño B. y H. Gómez B., *Sindicalismo y política económica*, Fedesarrollo, Fescol, Cerec, Bogotá, 1986.

económicos y los análisis de coyuntura han puesto de presente que a partir de 1986 se inició un período de reactivación y crecimiento de la economía cuyas repercusiones en la situación laboral no son, a nuestro juicio, suficientemente claras. Entre los analistas económicos tampoco hay consenso alrededor de ciertas características de la reactivación: algunos dudan de que tenga los rasgos de estabilidad y equidad deseados y cuestionan la bondad de la política económica y el plan de "economía social" de la administración Barco. En fin, intentamos obtener una idea clara de las repercusiones de la reactivación en el mundo laboral, pero antes que claridad lo que obtuvimos fueron interrogantes.

Cuando anotamos la carencia de estudios requeridos para abordar este nivel de los asuntos económicos y laborales nos referimos a que a partir de los análisis económicos de coyuntura y del manejo estadístico de los indicadores económicos no se pueden obtener inferencias válidas sobre las condiciones laborales concretas y el grado de bienestar o malestar de los trabajadores. Como se sabe, entre una y otra cuestión intervienen diversas mediaciones que es necesario examinar en su contenido empírico. Téngase en cuenta, por ejemplo, la política social del gobierno, la política laboral de los empresarios y la capacidad de presión y negociación de los sindicatos.

Durante el proceso de indagación empírica para la elaboración de esta ponencia, prestamos atención particular a los posibles cambios que la reactivación económica habría podido tener en la movilización sindical. Pensamos, entre otras cosas, que algunos de los problemas laborales originados en los períodos recesivos posiblemente estaban desapareciendo o habían perdido importancia y que tal vez se percibirían variaciones significativas en las actitudes empresariales con respecto a la negociación colectiva y la actividad sindical. Ahora bien, el panorama real aparece bastante diferente; incluso en los análisis económicos más optimistas encontramos advertencias como la siguiente: la experiencia reciente muestra que la mejoría económica no significa automáticamente mejoría social y política...

Con el fin de tener un punto de referencia comparativo, veamos brevemente cuáles eran los problemas laborales más agudos antes de que comenzara este nuevo período de crecimiento económico. Primero, el proceso inflacionario había producido un deterioro continuo de los ingresos laborales urbanos entre 1971 y 1977, deterioro que fue aún más dramático en los salarios oficiales. El rápido incremento de los salarios entre 1977 y 1984 fue ante todo una recuperación de las pérdidas reales durante los años de aceleración de la inflación[2]. Segundo, en los periodos recesivos (1975-1977,1980-1985) el nivel de desempleo adquirió proporciones graves, el ritmo de generación de empleo en sectores como la industria fue mínimo y la estabilidad laboral se vio drásticamente afectada por despidos e indemnizaciones masivas y la sustitución de trabajadores permanentes por trabajadores temporales. Tercero, la expansión del empleo informal, no sujeto a relaciones contractuales modernas, llegó a constituir más del 50% del empleo urbano y durante el período en consideración fue la principal fuente de generación de empleo. Cuarto, a raíz de la recesión industrial, de los procesos de reestructuración empresarial, renovación e intensificación del uso de tecnología, como también de las políticas de fomento de las microempresas, el cuestionamiento del régimen laboral vigente cobró

[2] José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (Edits.), *El problema laboral en Colombia* (Informes de la Misión Chenery), Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 1987, T.1, Cap. 3.

nuevo impulso. Quinto, el manejo de la deuda externa se convirtió en un problema laboral por sus implicaciones en la destinación del gasto público y en la indexación de las tarifas de los servicios públicos, además de las razones ideológicas aducidas por el sindicalismo para adelantar una oposición radical a los empréstitos externos. En tomo a estos problemas giró la confrontación laboral nacional con anterioridad a 1986.

Veamos ahora con un poco de mayor detalle cuál ha sido el panorama durante los años de reactivación económica. En términos globales, los economistas destacan un comportamiento positivo del crecimiento económico (superior al 5% en 1986 y 1987, inferior al 4% en 1988 y 1989), una reducción considerable en la tasa de desempleo estabilizándose alrededor del 10 o 12%, aumentos en la generación de empleo, y ganancias superiores al 50%. Advierten una evolución menos positiva del proceso inflacionario cuyos Índices en 1988 y 1989 fueron del 28% y 26.13% respectivamente, en contraste con el 20% previsto por el ministro de Hacienda, e indican la presencia de síntomas de "desaceleración del crecimiento del empleo y nuevos incrementos del desempleo desde el mes de diciembre de 1987". Entre los factores que explicarían el descenso en el crecimiento económico en 1988 se menciona el rápido incremento de la deuda externa y el consiguiente pago de los intereses[3].

Desde el punto de vista laboral, parece relativamente claro que la reactivación económica ha significado una disminución importante en el desempleo abierto así como la generación de nuevos empleos en el sector formal y con mayor dinamismo en el sector informal. En el mismo sentido, se observa una disminución de la proporción de trabajadores que devengan ingresos inferiores al salario mínimo, un aumento de la cobertura del salario mínimo legal y ajustes anuales por encima de la inflación, excepto en 1988 (véase Anexo 1). En consecuencia, todo parece indicar que los beneficios laborales de la reactivación y el "Plan de economía social" se han concentrado en la franja de trabajadores más pobres.

Pero si en este período a los trabajadores más pobres les ha ido menos mal, todo parece indicar que a los asalariados del sector moderno no les ha ido nada bien. "En efecto, el salario real de los obreros y empleados del sector privado ha venido cayendo desde 1985, de tal manera que para finales de 1987 la reducción acumulada era de un 10.2%. Sólo los ingresos de los asalariados del gobierno han mantenido un nivel aceptable a pesar de que la aceleración de la inflación de finales de 1987 había comenzado ya a erosionar su poder de compra"[4]. Téngase en cuenta, además, que los aumentos salariales para 1989 y 1990 en el sector público estuvieron por debajo de los índices de inflación: 25% en el primer año y 20-22% en el segundo.

"Paralelamente, el ingreso real de los 'cuenta propia', que había perdido un 22% entre diciembre de 1981 y junio de 1985, se ha mantenido estancado a un nivel muy bajo: para diciembre de 1987 la pérdida seguía siendo de un 16% frente a 1981"[5].

[3] *Perfil de coyuntura económica*, Centro de Investigaciones Económicas (CIE) y Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. En *Revista Economía Colombiana* No. 4, Contraloría General de la República, octubre, 1988, Cap. VI.

[4] *Ibíd.*

[5] *Ibíd.*

Si bien es cierto que los resultados obtenidos, mayores oportunidades de empleo y una relativa mejoría en las remuneraciones de los trabajadores más pobres, no son de poca monta, resulta cuestionable una política laboral sustentada en la formulación de que para superar la pobreza absoluta sea indispensable limitar al máximo las demandas de los trabajadores ocupados y de las franjas de asalariados menos pobres y de ingresos medios. En este contexto no son de extrañar las actitudes de oposición radical del movimiento sindical a las disyuntivas: empleo o salarios, trabajo para los que no lo tienen o mejoría en las condiciones de los que tienen trabajo, salarios moderados o mecanización, salarios moderados o inflación, formuladas por los gremios y los ministros de Hacienda en el organismo de concertación del salario mínimo (Cfr. Actas del Consejo Nacional de Salarios 1983-1986 y del Consejo Nacional Laboral 1987-1988).

Por otra parte, es oportuno llamar la atención sobre la persistencia de los agudos problemas relativos a la calidad del trabajo y la ausencia de soluciones eficaces en este aspecto. En primer término, la precariedad del sistema de seguridad social que no alcanza a cubrir al 30% de la población trabajadora del país y adolece de problemas administrativos y financieros crónicos. En segundo término, la coexistencia de dos regímenes laborales legales (privado y público) con diversas modalidades laborales de facto y un alto índice de infracción de las normas laborales básicas, situación que revela una gran anarquía laboral y una mínima eficacia del Estado en la función de hacer cumplir sus propias leyes (véase Anexo 2). En tercer término, aunque la proporción del empleo temporal y la subcontratación parece haber disminuido con respecto a los altos índices que adquirió a raíz de la última recesión, continúa siendo una amenaza a la estabilidad laboral y se ha convertido, en opinión de los sindicatos, en una política empresarial tendiente a desmontar de hecho el régimen laboral vigente en lo que respecta a las prestaciones sociales, el auxilio de cesantía y la protección a la estabilidad laboral. En cuarto lugar, las limitaciones legales y políticas de la organización sindical y su concentración en los sectores de la mediana y gran industria y en los organismos estatales, constituyen una barrera considerable para que los beneficios de la negociación colectiva y los logros de la actividad sindical se extiendan a la mayoría de los asalariados del país.

Pero cabría preguntarse ahora cómo se ha desarrollado la controversia en torno a los problemas descritos y qué utilidad ha tenido la concertación tripartita.

Para cualquier observador que haya seguido con mediana atención la evolución del clima laboral en los últimos años, resulta evidente que sería una equivocación decir que en Colombia ha habido “paz laboral”, o hablar de índices de mejoría en el bienestar general de los trabajadores. Por el contrario, lo que se percibe es una situación de visible malestar social y laboral, de acumulación de problemas y de aplazamiento de soluciones, de carencia de una política moderna y más racional de las relaciones obrero-patronales y de una concepción democrática de la organización sindical. A su vez, los problemas estrictamente laborales adquieren una coloración distinta en un contexto de crisis política y confrontaciones violentas como el que estamos viviendo.

Ante la imposibilidad de abarcar en este espacio cada una de las instancias en las que se desarrollan las discusiones laborales, optamos por un seguimiento de las deliberaciones y las decisiones en el Consejo Nacional de Salarios (1984-1986), ya desaparecido, y en su remplazo, el Consejo Nacional Laboral (1987-1988); este último, como se sabe, es la única instancia de concertación tripartita de carácter institucional y nacional y el más

representativo de los interlocutores de la cuestión laboral. Por otra parte, tal seguimiento facilita la observación de las posibles incidencias de un organismo como éste en la política laboral, y de la capacidad de negociación nacional por parte del movimiento sindical.

Una primera apreciación es la de que los problemas y los términos de la discusión no han tenido variaciones significativas en los últimos seis años. La impresión que deja la lectura de las actas es la de una misma discusión que se repite anualmente y en la que cada una de las partes (gobierno, gremios y centrales) no ha modificado un ápice su posición. Incluso la continuidad de los miembros es asombrosa, aunque algunos de ellos hayan desempeñado roles distintos como voceros oficiales y voceros gremiales, o voceros sindicales y voceros oficiales. Se advierten sí diferencias de estilo, pero es notoria la homogeneidad de las posiciones de cada una de las partes, incluido el sector sindical, no obstante su heterogeneidad política.

En cuanto al contenido de las deliberaciones, se perciben dos tendencias: de una parte, la presión insistente de las centrales obreras para que el Consejo no sólo se ocupe del salario mínimo, sino que delibere sobre asuntos como la política de precios del gobierno, las remuneraciones en el sector público, la seguridad social, los problemas relacionados con el empleo temporal, la reforma del régimen laboral y las implicaciones económicas y sociales de la deuda externa. El único asunto laboral que excluyen es la negociación colectiva debido a que cuenta con conductos legales bien establecidos y como preservación de la autonomía que tienen los sindicatos y los patronos en este asunto. De otra parte, los voceros oficiales y gremiales sólo muestran interés por la discusión alrededor de los criterios y el monto del reajuste del salario mínimo; aunque toleran las intervenciones sindicales, a veces bastante prolongadas, presionan para que se presenten los informes técnicos (DANE, DNP, etc.) y se conforme una comisión negociadora.

En términos un tanto gráficos, las sesiones de este Consejo suelen transcurrir así: primero, intercambio de expresiones de buena voluntad y espíritu de concertación, seguido por discursos sobre los problemas laborales y sociales del país. Segundo, exposición, a cargo del ministro de Hacienda, de las metas económicas y del reajuste del salario mínimo que el gobierno considera conveniente; usualmente el Departamento Nacional de Estadística (DANE) respalda técnicamente las tesis del ministro con sus estadísticas sobre inflación, salarios y empleo. En tercer lugar, se desarrolla una discusión, casi siempre muy acalorada, entre el gobierno y las centrales, en torno a las incidencias del reajuste del salario mínimo en la inflación, la generación de empleo y las remuneraciones de otros sectores laborales; las posiciones son absolutamente contrarias: para el gobierno, un reajuste que supere el monto propuesto aumentaría las presiones inflacionarias y repercutiría negativamente en la generación de empleo; para las centrales, un aumento por encima de la inflación, acompañado de una política de control de precios, estimularía la demanda y por ende la producción y el empleo. Generalmente los gremios coinciden con el gobierno, aunque en este punto sus intervenciones son más bien escasas y breves; comúnmente presentan una fórmula de negociación intermedia entre la propuesta del gobierno y la de las centrales obreras. Finalmente, se conforma una comisión negociadora en la que se decide la suerte del salario mínimo; como se sabe, el Consejo Nacional Laboral, a diferencia del Consejo Nacional de Salarios, no decide el salario mínimo pero cuando se logra un acuerdo el gobierno lo acoge; en caso contrario, decreta unilateralmente el reajuste (véase Anexo 1).

La trayectoria de la concertación institucional sugiere varios problemas dignos de consideración. En primer lugar, la Ley 54 de 1987 por medio de la cual se creó el Consejo Nacional Laboral en remplazo del Consejo Nacional de Salarios y del Consejo Nacional del Trabajo, constituye un avance en lo que respecta a la centralización de las discusiones laborales en un sólo organismo y a la representatividad de las fuerzas sindicales y de los gremios; pero es evidente que la pérdida de la facultad decisoria en materia de salario mínimo significa un retroceso con relación a la legislación anterior. En segundo lugar, tanto la Ley 87 de 1959, que dio lugar al Consejo Nacional de Salarios, como la Ley 54 de 1987, que instituyó el Consejo Nacional Laboral, contemplan funciones de deliberación y asesoría en una gama muy amplia de asuntos laborales y establecen los correspondientes mecanismos operativos. En la Ley 54, por ejemplo, se prevé la conformación de comisiones para la discusión de diversos problemas y consejos regionales del trabajo. Estas instancias, que viabilizarían las discusiones sobre problemas nacionales y regionales y la harían más democrática, aún no se han constituido. No desconocemos que el Consejo Laboral apenas tiene tres años de funcionamiento y que el montaje de tales aparatos toma su tiempo. No obstante, hay indicios de que las trabas pueden ser de otro carácter: durante los 17 años de existencia del Consejo Nacional de Salarios no se constituyeron los consejos regionales y el movimiento sindical no ejerció la presión requerida; hoy día, los voceros del gobierno y de los gremios no han mostrado interés en que el Consejo se ocupe de temas diferentes al salario mínimo.

Para concluir este tema, haremos unos comentarios breves sobre la participación del movimiento sindical en la concertación institucional: aunque persisten actitudes reticentes, especialmente en algunas corrientes de izquierda, y las cuatro centrales han impugnado la carencia de facultades decisorias del CNL y la reducción de sus funciones a las deliberaciones sobre el salario mínimo, el movimiento sindical en su conjunto ha terminado por reconocer cierta utilidad a este tipo de organismos. Como se aprecia en el Anexo 1, las centrales sindicales han logrado incidir en la determinación del reajuste anual del salario mínimo y su política a este respecto es más elaborada que frente a otros problemas laborales de orden nacional. No obstante, hay que tener en cuenta que la mayor flexibilidad de los gremios en materia de salario mínimo, debido a la poca incidencia de éste en las grandes empresas, ha facilitado la concertación de ajustes superiores a los ofrecidos por el gobierno.

Las centrales sindicales no han logrado receptividad, por parte de los demás miembros del Consejo, a sus plataformas reivindicativas globales. De igual manera, su petición, reiterada anualmente, en el sentido de que el gobierno adopte una política de control y/o congelación de precios de algunos productos básicos y de las tarifas de los servicios públicos, ha tenido una negativa rotunda. En esta situación advertimos dos tipos de obstáculos: en primer término, la oposición abierta de los gremios a la ampliación de las negociaciones nacionales que ha contado con el apoyo implícito, y en ocasiones explícito, de los voceros del gobierno. En segundo término, las centrales no han logrado elaborar una política de negociación nacional que tenga las características de consistencia y viabilidad requeridas. Con todo, se percibe una mayor precisión en las propuestas relativas a la protección de los salarios y un manejo menos agitacional de los temas macroeconómicos. A su vez, la participación unificada de las cuatro centrales en el CNL le ha conferido a la representación sindical un mayor alcance y una mayor efectividad.

CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS DE LA REESTRUCTURACION POLITICA DEL ESQUEMA SINDICAL

No es fácil lograr una interpretación cabal de los sucesos políticos que vienen ocurriendo en el sindicalismo colombiano. Sería necesario, entre otras cosas, un análisis detallado y sin prejuicios de la crisis sindical que antecedió a los cambios recientes y que sólo parece superada en algunos aspectos. No obstante, arriesgaremos algunas hipótesis.

En el breve lapso de dos años los cambios orgánicos y políticos en el sindicalismo son sorprendentes: se constituyeron dos confederaciones nuevas: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en agosto de 1986, y la Confederación de Trabajadores Democráticos (CTDC), en junio de 1988, y se disolvieron la UTC y la CSTC. La mayoría de las organizaciones que se habían mantenido al margen de la estructura confederal existente desempeñaron un papel protagónico en la creación del nuevo esquema con federal. La CTC quedó prácticamente desvertebrada y sin iniciativa propia; la CGT se mantiene con una fuerza sindical pequeña y con un proyecto propio, pero su subsistencia depende cada vez más de su juego de alianzas con la CTDC y la CUT alternativamente.

Las rígidas fronteras entre el sindicalismo reformista y el sindicalismo revolucionario aparecen hoy bastante fluidas; en lugar de los acuerdos episódicos, el movimiento sindical ensaya ahora el camino de la centralización orgánica mediante un difícil manejo de confrontaciones políticas y alianzas internas. De manera alguna podría pensarse que la crisis sindical fue superada y que nos hallamos frente a organizaciones y soluciones estables. No hay duda de que existen serias intenciones renovadoras en algunos sectores, pero la dinámica sindical es más compleja y aún resulta difícil establecer qué es lo que se deja atrás y qué es lo que viene; saber con certeza si los cambios ocurridos son expresión de un reacomodamiento táctico o darán lugar a una nueva estructura sindical. En caso de que llegara a ser esto último, estaríamos asistiendo a una refundación del sindicalismo. Por ahora, limitémonos a lo que está ocurriendo.

Infortunadamente carecemos de datos exactos sobre la redistribución de fuerzas a que dio lugar la constitución de la CUT y la CTDC. La actualización del censo sindical fue anunciada por el Ministerio de Trabajo desde 1984, pero no ha sido realizada. Los dirigentes sindicales continúan manejando datos "políticos" y no proporcionan los datos reales. La CUT, por ejemplo, estima en un millón el número total de sindicalizados y los distribuye de la siguiente manera: CUT, 80%; CTDC, 6%; CGT, 6%; CTC, 4%; sindicatos autónomos, 4%. Los cálculos de la CTDC son bien diferentes: un millón doscientos mil sindicalizados, distribuidos así: CUT, 50%; CTDC, 25%; CTC, 12%; CGT, 8%; quedando un 5% en los sindicatos no confederados[6]. A propósito de estos datos es posible hace tres observaciones: en primer lugar, la mayoría de la CUT es indiscutible; con base en el censo sindical de 1984, su peso podría estimarse entre el 60 y el 65% de la fuerza sindicalizada nacional. Aunque después de su congreso constitutivo se han afiliado organizaciones sindicales fuertes como la USO, éstas no alcanzan a elevar en un 15 o 20% la magnitud de dicha central. En segundo lugar, con base en las federaciones y sindicatos pertenecientes a la CTDC se puede afirmar que es la segunda central en

[6] Entrevista con Jorge Carrillo, presidente de la CUT, y Gustavo Osorio, vicepresidente, Bogotá, enero, 1989. "El papel del sindicalismo colombiano" , ponencia presentada por la CTDC en el Foro Nacional de Empleo, Bogotá, febrero, 1989.

influencia pero su número de afiliados estaría lejos de la cifra indicada por sus directivos. Adicionalmente hay que tener en cuenta que las juntas directivas de algunos sindicatos son compartidas por miembros de la CUT y de la CTDC. En tercer lugar, el reducido peso de la CTC y de la CGT las coloca en una situación de franca desventaja frente a la inevitable atracción ejercida por los nuevos polos de centralización sindical.

Los procesos de centralización que están en marcha contrastan con la anterior estructura, cuyas características de dispersión y fragmentación eran visibles en la distribución de la militancia sindical en 1984: UTC, 19.5%; CTC, 13.1%; CSTC, 10.8%; CGT, 5.6%; sindicatos no confederados, 51.0% (Segundo Censo Nacional Sindical, 1984).

Aunque no hay espacio para analizar los procesos que dieron lugar a la creación de las nuevas centrales, es preciso referirse al menos a las fuerzas sindicales que protagonizaron su fundación. Los cuadros que siguen son ilustrativos del tipo de alianzas que están en la base de estas confederaciones, pero también de las tensiones y confrontaciones internas que aún no están enteramente resueltas.

CUT
FUERZAS SINDICALES FUNDADORAS Y REPRESENTACION DE LAS MISMAS EN LA JUNTA DIRECTIVA NACIONAL

Procedencia sindical (1)	Federaciones regionales	Federaciones industriales	Sindicatos nacionales	No. de directivos en la Jta. Nal. (2)
UTC	8	3	3	8
CTC	2	3	1	4
CSTC	14	10	1	8
NC*	1	3	1	10
Total	25	19	6	30

* Sindicatos no confederados con influencia mayoritaria de grupos de izquierda diferentes al PCC.

Fuentes: 1. Alvaro Delgado, "Bases para un debate sobre la lucha ideológica en la CUT", documento inédito, 1987.
2. Rocío Londoño, entrevista con Angelino Garzón, secretario general de la CUT, febrero, 1989.

CTDC
FUERZAS SINDICALES FUNDADORAS Y REPRESENTACION DE LAS MISMAS EN LA JUNTA DIRECTIVA NACIONAL

Procedencia sindical (1)	Federaciones regionales	Federaciones industriales	Sindicatos nacionales	No. de directivos en la Junta Nacional (2)
UTC	13	3	10	18
CTC	2	2	4	6
CNSS*	1		4	6
Total	16	5	18**	30

* Comité Nacional de Solidaridad Sindical.
** El total de sindicatos nacionales es de 22, pero no fue posible identificar la procedencia de 4 de ellos.
Fuentes: 1. Relación de federaciones y sindicatos nacionales que conforman la CTDC. Lista oficial de la CTDC.
2. Rocío Londoño, entrevista con Yeziď García, secretario de asuntos políticos de la CTDC, febrero, 1989.

Como se observa en estos cuadros, en la constitución de la CUT convergieron una gama heterogénea de fuerzas sindicales cuya representación en la junta directiva es bastante equilibrada. La mayoría numérica de los directivos de las organizaciones no confederadas obedece al peso del sector estatal en la CUT, pero también a la representación de las diversas corrientes que conformaban el "sindicalismo independiente". La heterogeneidad política de la junta nacional de la CUT hace mucho más complejo el manejo de las tensiones internas, así como el diseño de una política nacional coherente. La subsistencia de tensiones políticas, de diferencias en la táctica sindical y de la competencia por el control de la central, afloraron a raíz de los sucesos del paro nacional del 27 de octubre de 1988 e impidieron la elección de un nuevo equipo directivo en el segundo congreso (diciembre de 1989). Por otra parte, se han constituido bloques internos como el "Frente Unido de Trabajadores Democráticos" encabezado por Jorge Carrillo y Abel Rodríguez, el cual se afilió a la ORIT. Al parecer, este sector busca constituirse en una opción sindical y política socialdemócrata. Las otras fuerzas continúan bajo la influencia del partido comunista y de otros sectores de izquierda.

En la CTDC, el peso numérico de las organizaciones y de los directivos procedentes de la UTC es evidente. El hecho de que cuenten con el 60% de los miembros de la junta nacional les permite tener en sus manos las decisiones de la central. No obstante, el CNSS —dirigido por el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario, MOIR— y el sector ex-CTC, dirigido por Marco A. Córdoba, son decisivos para los propósitos de la CTDC que busca constituirse en una fuerza sindical alternativa a la CUT. Aunque no se descarta la existencia de conflictos y competencias internas en esta central, al parecer han sido subordinados a la estrategia de mantener una imagen orgánica y cohesionada frente al "caos interno" de la CUT.

Ahora bien, el proceso de reestructuración interna, consistente en la fusión de las diversas organizaciones provenientes del esquema sindical anterior, no parece marchar con el dinamismo esperado en ninguna de las dos confederaciones. Pensamos que la indecisión en este nivel tiene que ver no solamente con la dificultad natural de desmontar el antiguo y bien arraigado andamiaje sindical, sino con la inestabilidad política que, como hemos visto, aún caracteriza a los nuevos proyectos. De otra parte, no hay que olvidar que las prácticas clientelistas y los intereses personales y locales en torno al poder sindical, continúan operando. No hay duda de que entre afiliar federaciones y sindicatos a una confederación, y disolverlos para dar lugar a una nueva estructura, el trecho por recorrer es difícil y los obstáculos por superar son muchos. Probablemente esta etapa sea una de las principales pruebas del alcance y la solidez del proceso iniciado. Con respecto a estos problemas, en la declaración política del segundo congreso de la CUT se afirma lo siguiente: “Haremos la revolución interna del sindicalismo colombiano para que se imponga la democracia desde las bases... Los criterios y principios están escritos desde hace tiempo, pero continúan prevaleciendo los intereses personalistas, burocráticos y grupistas...” (Segundo Congreso Nacional CUT, Conclusiones, diciembre 4-8, 1989).

En otros estudios hemos analizado los cambios en la composición social del sindicalismo a partir de dos procesos básicos: en primer lugar, el desarrollo de una generación obrera urbana con niveles de calificación superiores y valores sociales un tanto diferentes a los de la clase obrera tradicional. En segundo lugar, la irrupción de los empleados de “cuello blanco”, de los técnicos y los profesionales en las luchas laborales y en la actividad sindical a partir de la década de los años sesenta. La preeminencia que el último sector ha adquirido en la estructura sindical se expresa por una parte, en el mayor peso numérico de sus dirigentes en las juntas directivas de la CUT y de la CTDC: 16:30 y 18:30 respectivamente, y de otra, en el ejercicio de un liderazgo fundamentado no sólo en la capacidad política sino en una formación técnica más idónea. Cabe advertir que los períodos recesivos y las medidas laborales adoptadas afectaron principalmente al sector obrero industrial; la carencia de una política sindical apropiada para enfrentar los momentos de crisis y los cambios técnicos que vienen ocurriendo en la industria, ha colocado a los sindicatos industriales y a sus dirigentes en una situación de desventaja frente al ascenso sostenido del sector estatal.

Concluyamos este tema con un esbozo de aquellas cuestiones de carácter político y organizativo que están gravitando sobre el panorama sindical y que sugieren a discusión, en términos diferentes a los usuales, sobre el papel del sindicalismo en el contexto social y político del país.

Después de un proceso complejo de enfrentamientos y acuerdos tácticos, el movimiento sindical ha logrado la estructuración de una plataforma de lucha común alrededor de las reivindicaciones laborales y salariales más apremiantes de los trabajadores asalariados. De igual manera, la CUT y la CTDC consiguieron sortear, en sus respectivos congresos, las diferencias ideológicas internas y elaboraron por consenso sus declaraciones de principios, sus plataformas y estatutos orgánicos. Con todo, nuestra hipótesis es que el movimiento sindical carece de una política que manteniendo el pluralismo signifique una alternativa de lucha coherente y factible para el conjunto de los asalariados del país.

Ciertamente, el movimiento sindical ha pretendido ir más allá de las reivindicaciones de los trabajadores sindicalizados e incluir dentro de sus programas de lucha y sus movilizaciones a una amplísima gama de sectores sociales; los intentos de paros cívicos nacionales son, tal vez, la principal expresión de la búsqueda de un nuevo tipo de articulación de las diferentes acciones y protestas laborales y sociales. No obstante, pensamos que las experiencias en este sentido así como las características sociales del país, plantean interrogantes que no pueden ser respondidos con la repetición mecánica de una táctica como la del paro cívico o la huelga general.

En particular, advertimos dos cuestiones cruciales no resueltas teórica ni empíricamente: primero, hasta qué punto el movimiento sindical puede continuar aspirando a una representación directa y hegemónica del mundo de los asalariados en un contexto tan diverso, social y laboralmente, como el colombiano. Segundo, es un hecho que en los dos últimos decenios se ha producido un desarrollo de nuevas formas de organización y de acción populares sin precedentes en la historia social colombiana; este hecho sugiere la necesidad de una redefinición del papel del sindicalismo y de sus vínculos con las nuevas expresiones de la vida social. Sin duda, cuestiones como éstas no se resuelven con ejercicios académicos o de ingeniería social; requieren inevitablemente el concurso de la experiencia práctica de los sindicalistas y de los partidos políticos, así como de la destreza analítica y teórica de los investigadores sociales.

Ahora bien, de ser acertados los planteamientos anteriores, no podríamos seguir explicando los problemas de la baja cobertura de la organización sindical y de su representatividad a partir del acostumbrado énfasis en los obstáculos de orden legal, en las actitudes empresariales y en el insuficiente desarrollo de la clase obrera colombiana. Aún no disponemos de análisis en esta perspectiva, pero no podemos omitir algunas consideraciones, todavía muy tentativas, sobre la cobertura de la organización sindical y el ritmo de crecimiento de la sindicalización durante los últimos años.

No queremos repetir aquí la afirmación usual de que el principal indicador de la debilidad del movimiento sindical consiste en que apenas cobija a un poco más del 10% de la población ocupada del país. Es evidente que en términos numéricos nuestro sindicalismo está lejos de incluir y representar a la mayoría de los trabajadores, situación que no es exclusiva del caso colombiano. Pero si se examina en dónde están localizados los sindicatos existentes, se encuentra un alto nivel de agremiación en la mediana y gran industria, en las empresas y entidades estatales y en el sector financiero. Según el censo sindical de 1984, el 78.8% de los sindicalizados y el 54.3% de los sindicatos se hallaban localizados en empresas y entidades con más de cien trabajadores. Un millón de sindicalizados en lugares claves de la industria y de los servicios, no es una cifra desdeñable. Con todo, la desorganización y desprotección de los trabajadores del campo, del comercio y del sector informal, es una realidad insoslayable. Una explicación completa de las notorias diferencias en los niveles de sindicalización por sectores económicos rebasa los límites de esta ponencia, pero pensamos que es necesario hacer alusión a la responsabilidad que en este problema es competencia directa de las confederaciones sindicales.

Las confederaciones admiten que su esfuerzo de crecimiento ha estado sustentado en gran medida en la disputa por los sindicatos existentes, pertenezcan o no a alguna de las confederaciones. También han acudido a tácticas de división y paralelismo sindical con el fin de debilitar las fuerzas de la competencia y aumentar las propias. Haciendo omisión de

cualquier valoración de este tipo de métodos, lo que queremos destacar es que la táctica de crecimiento de las centrales ha sido primordialmente lo que en su propio *argot* se denomina la "rapiña sindical". El estudio y el diseño de políticas y métodos de organización adecuados a grupos de trabajadores con características disímiles a las de los sectores sindicales tradicionales, no ha tenido siquiera un lugar secundario en la actividad global de las confederaciones.

No desconocemos las razones que asisten a las centrales cuando plantean como obstáculos claves a la sindicalización los relativos a la legislación vigente, a las trabas burocráticas, a las tácticas antisindicales de los empresarios y a las dificultades propias de la estructura económica y laboral del país. Con todo, advertimos que la conciencia de tales dificultades no se ha traducido en una lucha lúcida y tenaz por la ampliación de la organización sindical a nuevas franjas de trabajadores. Hoy día, incluso, el principal propósito organizativo de la CUT y de la CTDC es culminar el proceso de aglutinamiento de los sindicatos que están por fuera de su ámbito de influencia. No encontramos en las nuevas centrales, planteamientos ni propuestas renovadoras para los trabajadores no sindicalizados.

En otros estudios mostramos de qué manera los períodos recesivos habían afectado drásticamente los niveles de sindicalización y cómo el decrecimiento de la tasa de sindicalización había sido particularmente agudo en el sector industrial (Cfr. Sindicalismo y política económica, *Op. cit.*). En esta ponencia nos preguntamos hasta qué punto la reactivación económica podría estar estimulando una reactivación de la sindicalización. Con base en la información que logramos obtener en los archivos del Ministerio del Trabajo, podemos hacer unas indicaciones a este respecto[7].

1) Entre 1984 y 1988 se concedieron 432 personerías jurídicas a sindicatos nuevos, cifra que representa un aumento del 20% con respecto al número de organizaciones existentes en 1983. En términos reales ese incremento puede ser menor al contrastarlo con el número de sindicatos inactivos o que entraron en receso durante el período en consideración. De los nuevos sindicatos, un poco más de la mitad son de carácter gremial y el 37% son organizaciones de base. La formación de sindicatos de industria continúa siendo muy lenta. El predominio de los sindicatos gremiales se debe a que la actividad organizativa ha sido particularmente intensa en los sectores de los servicios y del comercio y una buena parte de los nuevos militantes sindicales podrían catalogarse como asalariados del sector informal. El otro sector que mantiene una dinámica de crecimiento interesante es el de los trabajadores estatales, especialmente en los niveles municipales. El porcentaje de nuevos sindicatos en el sector industrial no fue mayor del 15% del total de organizaciones constituidas.

2) El tamaño promedio de los nuevos sindicatos es de 41 afiliados, dato que permite estimar en un poco más de 17.000 el número total de trabajadores sindicalizados en los últimos cinco años, y en un 2% el incremento de la población sindicalizada durante el mismo período. Aunque se carece de información sobre las variaciones en el número de

[7] Las fuentes consultadas para obtener una idea aproximada de la nueva sindicalización entre 1984 y 1988, fueron: el *Boletín de Estadísticas Laborales* de la Oficina de Estadística y Planeación del Ministerio del Trabajo y el Archivo de la Oficina Regional de Cundinamarca, en el cual se encuentra la información sobre los diversos trámites para la constitución de sindicatos.

afiliados a los sindicatos constituidos con anterioridad a 1984, las centrales han insistido en las dificultades para la ampliación de las nóminas sindicales debido al mantenimiento de las políticas de sustitución de trabajadores permanentes por mano de obra temporal. Por otra parte, el clima político de extrema violencia muy probablemente ha contrarrestado el repunte de la sindicalización en los sectores agrarios que fuera visible durante el corto período de "tregua y cese al fuego".

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD HUELGUISTICA Y LA PROTESTA LABORAL

Como se sugiere en el subtítulo, sólo aspiramos a esbozar algunos de los rasgos del movimiento huelguístico y poner en blanco y negro unas anotaciones sobre el ensayo de huelga general ocurrido el 27 de octubre de 1988.

En el transcurso de esta exposición no hemos aludido de manera directa y concienzuda al clima político del país. No lo hemos hecho porque consideramos que las relaciones directas e indirectas entre el movimiento sindical y los procesos políticos deben ser objeto de estudios específicos; hemos querido evitar las asociaciones mecánicas y la reiteración de opiniones que han dejado de tener utilidad para comprender las expresiones críticas de la transformación que vive el país. No obstante, los datos brutos sobre las huelgas y protestas laborales ocurridas en los últimos años, ponen en evidencia la manera como el movimiento sindical ha sido afectado por la violencia política y la cruenta actividad de los grupos paramilitares.

Entre los meses de enero de 1988 y octubre de 1989, según el registro de datos sobre Derechos Humanos del Cinep, 142 sindicalistas habían sido asesinados por razones políticas, 26 se encontraban desaparecidos, 38 fueron heridos y 55 amenazados. Aunque los epicentros de este cruento fenómeno han sido los departamentos de Antioquia y Santander, también es evidente que su dinámica destructiva ha involucrado a 19 de los 22 departamentos existentes, al Distrito Especial de Bogotá y a la intendencia de Arauca. Además de las consideraciones estrictamente humanitarias, vale la pena llamar la atención sobre el costo social y político que tiene para la democracia colombiana la pérdida de 330 dirigentes y activistas de la CUT (noviembre de 1986-diciembre de 1989) Y las repercusiones que un nivel tal de violencia tiene sobre el desarrollo sindical.

Ante estas estadísticas macabras no resulta sorprendente que las huelgas de protesta política y por el derecho a la vida se hayan incrementado notoriamente. Del total de huelgas realizadas en 1988 y 1989, el 31.6% en el primer caso y el 28.1 % en el segundo tuvieron tal carácter. En contraste con lo ocurrido en años anteriores, según indica Álvaro Delgado, en 1989 sólo el 16% de las huelgas se produjeron por desacuerdos en la negociación de pliegos. Pero la infracción de normas laborales y cláusulas convencionales continuó incidiendo notoriamente, puesto que el 53.9% de las huelgas en ese año se produjeron por esos motivos[8].

[8] "Registro anual y estadísticas sobre huelgas", elaborado por Álvaro Delgado para los años 1988 y 1989. Documento inédito.

Ahora bien, durante 1988 el número de huelgas, 104 en octubre, fue menor, así como la cantidad de jornadas laborales perdidas. Las huelgas tendieron a ser más cortas pero incorporaron un mayor número de huelguistas que en otros años de la misma década. El peso de los paros del magisterio disminuyó sensiblemente en tanto que aumentó la actividad huelguística en las entidades de la salud pública y en los servicios, con excepción del transporte. En 1989, por el contrario, se presentó un repunte de la actividad huelguística: 167 huelgas, siendo particularmente notoria la participación del magisterio, los trabajadores de la salud pública, los bananeros y los obreros de las cementeras del Magdalena Medio (Anexo 3).

Si se examina la actividad huelguística con relación a la afiliación sindical, se advierte que el 83% de las huelgas realizadas en 1988 y 1989 fueron dirigidas por organizaciones filiales de la CUT. Este dato es explicable si se tiene en cuenta que casi todos los actos criminales mencionados han recaído en miembros de esta central, que en ella tiene un peso considerable el sector estatal y que su orientación global es más radical que la de las demás confederaciones.

El hecho de que cerca del 80% de las huelgas se produjeran por violaciones del derecho a la vida y a la libre expresión política y por la infracción de normas laborales básicas, sugiere que el movimiento sindical colombiano está seriamente amenazado.

Para concluir esta ponencia queremos registrar unos datos globales sobre otro tipo de acciones de protesta y hacer unas anotaciones breves sobre el paro general del 27 de octubre. En cuanto a lo primero: el 9 de marzo de 1988 se realizó un paro nacional de dos horas convocado por la CUT en solidaridad con los trabajadores de la región de Urabá: para esa fecha, 120 de ellos habían sido asesinados. “En febrero de 1989, cuando cayó asesinado en Villavicencio el dirigente obrero Eduardo Yaya, el comité ejecutivo de la CUT ocupó las oficinas del Ministerio del Trabajo en Bogotá, protagonizó una huelga de hambre y exigió al gobierno protección efectiva para sus cuadros y sus familias”. En el transcurso del año se efectuaron muy diversas protestas regionales contra la “guerra sucia” y por el derecho a la vida, pero el movimiento sindical no logró desarrollar una movilización efectiva a nivel nacional y que involucrara en forma masiva a sus afiliados[9].

El 27 de octubre el país se paralizó parcialmente con motivo de la huelga general convocada por la CUT, la CGT y la CTC. Durante esa semana la ciudadanía vivió un clima de tensión y de expectativas adversas estimulado no solamente por el anuncio de la protesta sindical sino por los informes militares, algunas acciones de la guerrilla y el “terrorismo” de los medios de comunicación. Las medidas de control del orden público y de sanción a las organizaciones sindicales adoptadas por el gobierno se encuentran dentro de las más severas en la historia de este tipo de protestas. Los antecedentes, la acción en sí misma y sus resultados son dignos de un detenido análisis pero éste aún no ha sido hecho siquiera por sus protagonistas. Con todo, nos permitimos sugerir el planteamiento de algunos problemas.

[9] *Ibíd.*

Como indica Álvaro Delgado[10], la huelga general es un acto eminentemente político, que puede ser legítimo aunque de todas maneras es ilegal. Para ser exitosa requiere no sólo la existencia de motivos suficientes, sino una capacidad de movilización, un nivel de conciencia y un estado de ánimo especiales entre los trabajadores. En el caso colombiano, la debilidad numérica del sindicalismo ha tendido a ser contrarrestada por la búsqueda del apoyo de sectores populares urbanos. No obstante, la huelga general es ante todo una parálisis de las actividades económicas fundamentales, a diferencia de un paro cívico cuya fuerza reside en una alteración sensible de la vida ciudadana.

Los documentos emitidos por las organizaciones que convocaron a la huelga general el 27 de octubre, así como los hechos, parecen indicar que hubo una apreciación equivocada de las condiciones existentes para una protesta de tal envergadura. Los resultados del plebiscito que para tal efecto realizó la CUT, fueron interpretados como una disposición real de los trabajadores de participar en la huelga y no como la expresión de una posible simpatía hacia un acto de protesta en el que tendrían incidencia innumerables factores adicionales. De otra parte, aunque un plebiscito puede ser un mecanismo interesante de consulta democrática, no puede utilizarse sin el rigor requerido so pena de obtener resultados sesgados. En este caso, por ejemplo, la votación estaba abierta a todo individuo que quisiera decir sí o no a la huelga general y carecía de los controles más elementales en este tipo de consultas. En consecuencia, la veracidad de los resultados era bastante discutible como base para una decisión, aunque su impacto publicitario fuera grande.

Los objetivos centrales de la huelga: aumento de salarios, congelación de precios y protección del derecho a la vida y a las acciones sindicales, se diluyeron en un extenso programa que como lo anotara recientemente el secretario general de la CUT, Angelino Garzón, antes que un pliego de peticiones parecía un programa de gobierno.

La experiencia histórica del sindicalismo a nivel mundial indica que la huelga general no sólo es una táctica excepcional sino tal vez la forma de protesta más difícil de desarrollar exitosamente. En Colombia, hasta ahora, sólo había sido exitosa en el marco de movilizaciones políticas muy amplias como en efecto lo fueron la reacción contra el fallido golpe de estado al presidente López Pumarejo, el frente civil contra la dictadura del general Rojas Pinilla o en el contexto de la rebelión popular a raíz del asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán. En lo que respecta a los paros cívicos nacionales, solamente el realizado el 14 de septiembre de 1977 tuvo un fuerte impacto político aunque su costo en vidas humanas fue alto. Con esto no queremos decir que sólo en circunstancias similares la huelga general sea posible, sino insistir en su peculiaridad frente a otras formas de protesta. A este respecto nos parece pertinente la anotación del historiador Eric J. Hobsbawm, en el sentido de que en algunos casos la propuesta de una huelga general es otra forma de expresar cierta incapacidad para pensar en lo que era propicio hacer según los objetivos buscados y las circunstancias existentes.

[10] Álvaro Delgado, "¿Hay condiciones para la huelga general?", *Margen izquierda*, No. 30, Bogotá; septiembre, 1988.

EPILOGO

Cuando elaboramos esta ponencia no se había realizado el segundo congreso nacional de la CUT. Lo ocurrido en ese evento confiere mayor plausibilidad a las hipótesis esbozadas a propósito de los problemas que obstaculizan la consolidación de un proyecto sindical como el de la CUT. Dada la importancia del congreso, y por los datos que arroja para una comprensión más precisa del fenómeno sindical colombiano, consideramos pertinente hacer una breve recensión del mismo.

El 4 de diciembre de 1989 fue instalado en Bogotá el segundo congreso nacional de la CUT con la participación de 1.650 delegados nacionales y 28 delegados internacionales de las confederaciones FSM y Ciosl, las organizaciones latinoamericanas Cpustal y ORIT, centrales sindicales de Europa y Asia y algunas federaciones industriales internacionales.

Por esos días las tensiones políticas se hallaban aún más exacerbadas, pues los actos terroristas de los narcotraficantes habían cobrado dimensiones inimaginables: el atentado contra el avión de Avianca en el que perecieron 113 personas (noviembre 26, 1989) y la bomba que destruyó las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, dejando numerosas víctimas (diciembre 6, 1989). A su vez la Coordinadora Guerrillera “Simón Bolívar” continuaba su ofensiva en diversas zonas del país.

El clima político existente incidió de manera notoria en la atmósfera del congreso sindical, estimulando la polarización de las dos tendencias principales de la CUT. Por una parte, el Frente Democrático dirigido por el presidente Jorge Carrillo, que presionaba la expulsión de algunos dirigentes de la extrema izquierda y condicionaba la elección de la junta directiva a un acuerdo político previo; por otra parte, la alianza de los grupos de izquierda que se oponía a las expulsiones y proponía la conformación de la junta directiva mediante elección directa, habida cuenta de que el grupo del presidente se hallaba debilitado en el congreso y sólo controlaba un poco más del 20% de los delegados.

Curiosamente la radicalización de las posiciones no tuvo mayor incidencia en las deliberaciones sobre el extenso temario del congreso, salvo en dos cuestiones: la reforma de los estatutos y la elección del nuevo comité ejecutivo; lo anterior indica que el principal escollo en último término seguía siendo la disputa por el control político de la central.

La posibilidad de una división inminente de la CUT fue la nota característica del congreso. Aunque se discutieron y aprobaron documentos como la “Plataforma de lucha y acción”, un “Plan alternativo de desarrollo económico y social” y ponencias sobre diversos temas laborales y sociales, la atención y la energía del evento estuvieron centradas en las reuniones a puerta cerrada para la búsqueda de acuerdos entre las fuerzas políticas alrededor de la elección del comité ejecutivo. El retiro transitorio del grupo dirigido por el presidente, el ausentismo de la mesa directiva y la escasa atención que los directivos nacionales prestaron a las comisiones de trabajo, crearon un fuerte malestar entre los delegados de base. La subsistencia de tales procedimientos hizo más evidente la brecha entre el propósito declarado de llevar a cabo una “revolución democrática en el sindicalismo colombiano” y el temor de los dirigentes al ejercicio de la democracia.

El resultado final fue el aplazamiento de las decisiones fundamentales: cómo elegir el nuevo comité ejecutivo y la reforma de los estatutos. Para tal efecto se convocó un congreso extraordinario el primero de mayo de 1990. Entretanto, el comité ejecutivo anterior ha quedado bastante debilitado y su legitimidad resquebrajada; continúa la búsqueda de alianzas políticas que permitan la conformación de una mayoría coyuntural en el congreso. Hoy día ninguno de los directivos sabe qué ocurrirá con la CUT en el futuro inmediato y resulta paradójico que la posibilidad de que un proyecto que surgió con el objetivo de crear una organización sindical democrática, pluralista y unitaria, fracase por las disputas políticas tradicionales, la repartición de cuotas de poder y el temor al ejercicio de la democracia por parte de quienes fueron sus gestores.

ANEXO 1.

PROCESO DE NEGOCIACION DEL AJUSTE DEL SALARIO MINIMO ANUAL 1984-1989

Fecha de concertación	Año de vigencia del aumento	Propuestas gobierno (*)	Propuestas gremios (**)	Propuestas sindicales	Tasa anual de inflación	Ajuste decidido	Tipo de decisión (***)
1984	1985	16-17%	N.P.	+26%	18.3%	20%	Concertado
1985	1986	24%	22%	30%	22.7%	24%	Concertado
1986	1987	17%	N.P.	30%	20.5%	22%	Concertado
1987	1988	22%	24.5%	26%	24.0%	25%	No concertado
1988	1989	26.5%	S.I.	33%	28.12%	27%	No concertado
1989	1990	19%	S.I.		26.12%	26%	No concertado

Fuente: 1984-1987 Actas correspondientes del Consejo Nacional de Salarios y del Consejo Nacional Laboral. 1988: Debido a que la discusión se hizo en una subcomisión de la cual no existen actas, la información se tomó del diario El Tiempo, diciembre de 1988.

(*) El gobierno suele hacer una propuesta al comienzo y una al final; las que aquí aparecen son las finales, antes de lograrse el acuerdo. En 1985 ocurrió algo inusual: ante la distancia entre las propuestas de los gremios y las de las centrales, el gobierno presentó una intermedia que comparativamente con la tasa de inflación respectiva, es la más alta del período; por primera vez la CST respaldó la decisión del CNS.

(**) NP = No hicieron propuestas en las sesiones plenarias; es posible que las hubieran hecho en la subcomisión, pero se desconocen.
SI = Sin información, debido al carácter privado de las sesiones de la comisión.

(***) En casi todos los años la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC) votó negativamente la decisión, debido a que su propuesta de decretar el aumento a partir del 31 de diciembre no fue acogida. En 1986 la CUT no aprobó el acuerdo; en 1989 las centrales sindicales no participaron en la discusión y negociación del salario mínimo.

ANEXO 2.

CUMPLIMIENTO E INFRACCION DE NORMAS LABORALES EN LAS EMPRESAS VISITADAS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO. II SEMESTRE DE 1982 A I SEMESTRE DE 1988

Año	No. empresas visitadas	No. empresas que cumplen	No. empresas que violan al menos 1 norma	No. normas infringidas	Promedio
1982	1.414	206 (14.6%)	1.208 (85.4%)	4.377	3.62
1983	3.450	542 (15.7%)	2.908 (84.3%)	9.963	3.42
1984	3.325	153 (4.6%)	3.172 (95.4%)	11.443	3.60
1985	4.263	145 (3.4%)	4.118 (96.6%)	18.141	4.40
1986	2.386	153 (6.5%)	2.233 (93.5%)	7.445	3.33
1987	2.695	957 (35.5%)	1.738 (64.5%)	9.876	5.68
1988	1.262	604 (47.9%)	658 (52.1%)	3.786	5.75

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estadísticas del sector trabajo. Oficina de Planeación y Economía Laboral, boletines 28 a 39.

ANEXO 3.

A. NUMERO DE HUELGAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS
1981-1989

Año	Huelgas	Huelguistas	Jornadas no laborales
1981	97	787.186	2.785
1982	116	769.603	2.640
1983	108	703.694	2.794
1984	107	803.551	3.301
1985	161	857.357	2.634
1986	129	449.263	2.264
1987	150	653.391	1.896
1988	104	856.423	800
1989	167	1.028.262	1.050
Total	972	5.880.468	19.114

Fuente: Alvaro Delgado. Registro anual de huelgas y huelguistas. Información publicada anualmente en el semanario Voz.

B. NUMERO DE HUELGAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS 1988

Sector	Huelgas	Huelguistas	Jornadas no laborales
Manufactura	23	23.200	284
Construcción	1	1.400	48
Agricultura	13	97.478	83
Minas, canteras	3	6.900	16
Transporte, comunicaciones	6	4.210	32
Magisterio oficial	20	288.113	69
Salud pública	13	8.285	114
Resto de servicios	25	426.837	154
Total	104	856.423	800

Fuente: Alvaro Delgado. Registro de huelgas, 1988. No tiene en cuenta la información sobre huelgas del Ministerio de Trabajo, correspondiente al trimestre octubre-diciembre, aún no publicada.

C. HUELGAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS 1989

Sector	Huelgas	Huelguistas	Jornadas no laborales	Jornadas hombre
Manufactura	28	11.980	371	132.156
Construcción	8	5.452	29	20.736
Agricultura	19	154.044	99	986.418
Minas, canteras	4	1.959	66	15.619
Transportes, comunicaciones	6	6.740	11	2.744
Magisterio	37	707.227	112	1.536.249
Salud pública	22	11.509	125	71.243
Resto servicios	43	129.351	237	656.796
Total	167	1.028.262	1.050	3.421.961

Fuente: A. Delgado, Registro de huelgas, 1989. Documento inédito.

TERCERA PARTE
Crisis política y estrategias de recomposición

Capítulo 1

EL CAMPESINADO Y LAS PERSPECTIVAS PARA LA DEMOCRACIA RURAL

León Zamosc
Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de California, en San Diego

INTRODUCCION

La misma idea de hablar sobre la democratización rural en Colombia puede parecer una inocentada. El año 1988 registró un récord de 8.256 asesinatos desapariciones como resultado de la violencia social política[1]. El hecho de que las víctimas de los últimos años hayan incluido a políticos, ministros, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, parecería indicar que la única democratización que estamos viendo en Colombia es la democratización de la muerte violenta. Pero el "acceso a la muerte violenta" también es una variable muy discriminatoria. De hecho, la gran mayoría de los muertos son militantes de izquierda, activistas de organizaciones populares y gentes comunes de los sectores plebeyos. Sobre todo, se trata de gentes del campo. Aunque la población rural colombiana representa hoy sólo una tercera parte del total nacional, las cifras de la violencia indican que más de la mitad, y posiblemente hasta las dos terceras partes de las víctimas de la violencia son campesinos, trabajadores agrícolas y otros pobladores rurales[2].

En esencia, puede decirse que el Estado colombiano ha perdido el monopolio sobre los medios de coerción. Paralelamente a las agencias de seguridad del Estado, operan en el país varios grupos guerrilleros, un par de carteles de narcotraficantes, y decenas de bandas paramilitares que persiguen sus propios fines y aplican sanciones coactivas a los otros actores armados y a la población en general[3]. Entre los colombianos, la espiral de violencia y el colapso de la autoridad estatal evocan memorias de la Violencia, la sangrienta guerra civil que costó más de 200.000 vidas en los años cincuenta[4]. Pero es evidente que los actores, las circunstancias y la naturaleza de las confrontaciones actuales son muy diferentes. En la Violencia, la fuente principal de conflicto fue la pugna entre liberales y conservadores. Después de haber alcanzado las proporciones de un enfrentamiento faccional masivo, el conflicto terminó cuando ambos partidos acordaron compartir el poder en el marco del Frente Nacional[5]. Uno de los aspectos significativos de

[1] CRC, "Dimensiones de la violencia política y del conflicto bélico en 1988", en *Justicia y paz*, Vol. 1, No. 4, 1988, p. 99.

[2] En 1985, la población rural colombiana representaba un 35.2% del total nacional de 27.8 millones, DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), *Colombia Estadística Nacional*, Bogotá, 1987, p. 52. Según los datos de la Conferencia de Religiosos de Colombia, alrededor del 44% de las víctimas de1988 fueron campesinos, CRC (Conferencia de Religiosos de Colombia), "Dimensiones de la violencia política y del conflicto bélico en 1988", *Justicia y paz*, Vol. 1, No. 4, 1988, p. 100. Como dicha categoría no incluye trabajadores agrícolas ni residentes de los pueblos, puede estimarse que la proporción rural fue substancialmente mayor.

[3] CEV (Comisión de Estudios sobre la Violencia), *Colombia, violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1987.

[4] P. Oquist, *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*, New York, Academic Press, 1980. Walton, J., *Reluctant Rebels: Comparative Studies of Revolution and Underdevelopment*, New York, Columbia University, 1984.

[5] J. Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University, 1988, pp. 42-74. F. Leal, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 2a. ed., pp. 154-159.

la violencia actual es el hecho de que la antigua rivalidad bipartidista no está jugando ningún papel relevante. Más bien, puede decirse que el derrumbe de la ley y el orden está estrechamente relacionado con las limitaciones del régimen de coalición que impusieron los partidos tradicionales. Es justamente en los problemas sociales y políticos que el Frente Nacional no fue capaz de resolver, donde deben buscarse las raíces de la violencia de hoy.

Este ensayo parte de la proposición de que la crisis política colombiana incluye tres dimensiones distintas. En cada caso, el problema central tiene que ver con la manera en la cual sectores específicos se relacionan con el ejercicio del poder. Utilizando una versión modificada de la célebre fórmula de Jorge Eliécer Gaitán, definiremos dos de dichas dimensiones como crisis de legitimidad en el país nacional y en el país político[6]. En el país nacional, que incluye a la masa de los colombianos como población sujeta al poder político, la crisis de legitimidad proviene de la falta de representación de los sectores populares y la incapacidad del régimen para responder a sus demandas y aspiraciones. En el país político, donde los actores relevantes son élites con pretensiones de poder, la crisis de legitimidad se relaciona con el carácter excluyente del Frente Nacional y la continua alienación de contraélites que eligen el camino de la oposición armada. La tercera crisis, que no es de régimen sino más bien de Estado, se relaciona con el surgimiento del país mafioso. Operando al margen de la autoridad estatal, el narcotráfico genera sus propias leyes y aparatos de coerción. La consecuencia del ascenso de este poder alterno al del Estado es una creciente crisis de soberanía, cuyos efectos corren paralelos y en ciertos puntos se entrecruzan con los de la doble crisis de legitimidad del régimen político.

En el análisis que sigue examinaremos las implicaciones de estas crisis desde la óptica de las perspectivas para la democratización rural en Colombia. Más precisamente, nos concentraremos sobre sus manifestaciones en el campo y sobre las maneras en las cuales dichas manifestaciones pueden estar alentando o constriñendo el avance hacia la democracia. El presupuesto básico del ejercicio es la creencia de que, por desesperada que parezca la situación colombiana, la democracia política aún podría aportar una buena parte del remedio para las aflicciones del país. Esto, sin embargo, requiere algunas precisiones conceptuales preliminares. Siguiendo a O'Donnell y Schmitter[7], y tomando en cuenta formulaciones anteriores de Marshall[8] y Bendix[9], partiremos de la idea de que la democracia política se fundamenta en la realización del principio de ciudadanía. En general, la noción de ciudadanía se refiere a un status de igualdad con relación a los derechos y obligaciones que definen la participación en una comunidad nacional. Bajo el

[6] Gaitán, el líder popular liberal cuyo asesinato desencadenó la Violencia, acuñó la fórmula para subrayar la distinción entre gobernantes y gobernados (1958). Pero su noción de país político era esencialmente ideológico-moralista, ya que su objeto era denunciar a una clase política bipartidista que ignoraba las necesidades del pueblo y sólo buscaba beneficiarse a si misma. En este trabajo utilizaremos el concepto para designar a quienes Weber (1958) define como "políticos de vocación": todos aquellos que, independientemente de sus motivaciones, se orientan hacia la participación política y la competencia por el poder.

[7] G. A. O'Donnell y P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule; Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, John Hopkins, 1986, pp. 7-8.

[8] T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Westport, Greenwood, 1973, pp. 69-71.

[9] R. Bendix, *Nation Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, New York, Wiley & Sons, 1964, pp. 74-80.

capitalismo, el principio de ciudadanía ha tenido aplicación en dos terrenos principales: el del status civil, donde ciudadanía significa igualdad con relación a derechos individuales elementales consagrados por la tradición clásica liberal, y el terreno de los procesos políticos, donde la ciudadanía incluye derechos igualitarios para participar en política y tener representación en el interior del Estado.

La democratización política es el proceso histórico por el cual la ciudadanía se convierte en principio rector de la vida política. Es cierto que el advenimiento del capitalismo marcó la extensión de la ciudadanía al terreno político. Pero el alcance de esa ciudadanía fue generalmente restringido por criterios excluyentes que la definían como un privilegio de las clases dominantes. El punto clave aquí es el hecho de que la extensión de la ciudadanía al grueso de la población no viene automáticamente con el capitalismo. Más que todo, se trata de una lucha social que debe ser ganada por aquellos que tienen un interés prioritario en la universalización de la democracia política. Entre los actores estratégicos, puede haber sectores burgueses que ven la legitimación política como requerimiento esencial para reproducir el capitalismo. También podemos encontrar intelectuales y políticos que buscan cambiar la realidad según sus propios modelos de justicia social. Pero sería equívoco sobreestimar el papel de esas élites dominantes y opositoras. La experiencia histórica demuestra que casi siempre la extensión de la ciudadanía hacia las clases plebeyas ha tenido mucho que ver con el ejercicio de fuertes presiones desde abajo. Las protestas y movilizaciones populares han sido esenciales, tanto para forzar las aperturas democráticas desde arriba, como para asegurar el éxito de los proyectos democráticos de grupos políticos de oposición.

En Colombia, y en el Tercer Mundo en general, son pocos los trabajos que han tratado de enfocar las luchas populares como batallas por la ciudadanía y la democracia política. Las movilizaciones plebeyas siguen siendo vistas como reacciones mundanas cuyas motivaciones están siempre ligadas a las condiciones inmediatas de existencia. La subestimación del contenido político es particularmente notoria en el estudio de las luchas campesinas, donde siguen imperando las variaciones del tema decimonónico de la "idiotez de la vida rural"[10]. La alternativa es considerar a los campesinos, y a los sectores populares en general, como actores que tienen importantes intereses en juego, y a menudo sus propias agendas, en los procesos de cambio político. Esto requiere un vuelco significativo en los supuestos teóricos sobre las causas de las movilizaciones campesinas. Por encima de todo, hay que abandonar la noción de que las orientaciones reactivas y retrógradas que los campesinos hayan podido exhibir bajo el impacto inicial del

[10] Con pocas excepciones (E. R. Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century*, New York, Harper & Row, 1969. T. Shanin, *Russia, 1905-1907: Revolution as a Moment of Truth*. New Haven, Yale, 1986), los principales trabajos sobre campesinado y revolución han ignorado el segundo componente de la difundida consigna "tierra y libertad": los campesinos se presentan como dinamitando regímenes sociales enteros, pero siempre motivados por intereses económicos de tipo particularista. (J. S. Migdal, *Peasants, Politics, and Revolution*, Princeton University, 1974. B. Moore, Social *Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant on the Making of the Modern World*, Boston, Beacon, 1967. J. Paige, *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*, New York, Free Press, 1975. S. L. Popkin, *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, Berkeley, University of California, 1979. J. C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale, 1976. T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University, 1979). En la nueva literatura sobre las formas de lucha cotidiana, el énfasis se coloca sobre el carácter apolítico y la orientación tradicionalista de la acción colectiva campesina (J. C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale, 1985).

capitalismo son una característica permanente de su participación política. En este sentido, la premisa que aquí nos inspira es la idea de que, a medida que el capitalismo se consolida, el campesinado evoluciona como sujeto social cuyas aspiraciones se orientan en dos direcciones complementarias: hacia la defensa y promoción de la economía campesina libre, y también hacia el logro de las libertades políticas que vienen asociadas con el status ciudadano en la nueva sociedad.

Tomando esto en cuenta, nuestro análisis de las tres dimensiones de la crisis colombiana prestará especial atención a las luchas campesinas y a los factores que fortalecen o debilitan las capacidades políticas del campesinado. Como nos interesan las manifestaciones rurales de procesos de alcance nacional, buena parte del énfasis será colocado sobre las relaciones entre el campesinado y otros actores sociales. Primero consideraremos la crisis de legitimidad en el país nacional, abordando al campesinado como sujeto de poder en relación al régimen y como principal protagonista de las luchas democráticas en el campo. Luego nos centraremos sobre las otras dos crisis, analizando las relaciones entre los campesinos y los actores del país político y examinando el impacto rural del ascenso del país mafioso.

REBELION EN EL PAIS NACIONAL: LOS CAMPESINOS COMO ACTORES

En Colombia, la década de los años ochenta se caracterizó por amplias manifestaciones de protesta popular. En el campo, el resurgimiento de la beligerancia campesina marcó un agudo contraste con la tensa calma que había seguido a la derrota del movimiento agrario de la primera mitad de los años setenta[11]. Para explorar el flanco rural de la crisis de legitimidad en el país nacional, comenzaremos con tres ejemplos de movilizaciones campesinas regionales.

Nuestro primer ejemplo proviene del Sarare, una región de colonización que tipifica el dilema básico de todos los colonos colombianos: la dificultad para consolidar una economía campesina careciendo de los servicios más elementales y de la infraestructura necesaria para sacar los productos al mercado. Cuando llegaron los descubrimientos petroleros en 1980, el Sarare se convirtió en una región en la cual la promesa de riqueza contrastaba con la dura realidad de las necesidades insatisfechas de sus pobladores. En agosto de 1982, después de dos meses de estar aislados del resto del país por el colapso de un puente, los campesinos del Sarare decidieron organizar un paro cívico. La coordinación corrió por cuenta de un comité con representantes de todas las organizaciones campesinas, de comités de vecinos, de sindicatos de maestros, empleados públicos y trabajadores. Las demandas que se enviaron a Bogotá incluían vías y puentes, un sistema de mercadeo para los productos, electricidad, escuelas, puestos de salud, y una serie de servicios básicos para los pueblos de la región. El paro cívico implicó el cese de las actividades normales y la ocupación de Saravena por unos 10.000 campesinos. El control del orden público estuvo a cargo de una guardia cívica compuesta por más de 2.000 campesinos. Para aumentar la presión, la guardia paralizó las operaciones de perforación petrolera y cerró la cercana frontera con Venezuela. Una

[11] L. Zamosc, *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia*, Ginebra, Unrisd, 1987.

semana después de iniciado el paro, el comité coordinador rechazó una comisión de bajo nivel enviada por el gobierno y anunció que la acción continuaría hasta lograr un compromiso ministerial sobre la resolución de los problemas del Sarare[12].

El segundo caso nos lleva al sur del departamento de Santander, una región andina en la cual una economía campesina dominante coexiste con un reducido sector de haciendas de corte tradicional. En los suelos de peor calidad, hay unas 50.000 familias que se han especializado en cultivos de tabaco y fique, una fibra dura que se emplea en la fabricación de sacos de empaque. Después de decenios de explotación por parte de los monopolios industriales, los tabacaleros y fiqueros se enfrentan ahora a una crisis de mercado por la competencia de fibras sintéticas y por la reorientación de la industria hacia nuevas variedades de tabaco. Aunque el sector de la gran propiedad se dedica principalmente a la ganadería, aún existen algunas haciendas paneleras en las cuales se reproducen formas expoliadoras de aparcería. En este contexto, hubo un intenso proceso organizativo que llevó a la formación de un movimiento campesino regional. En enero de 1984, después de una serie de manifestaciones a lo largo de la carretera a Bogotá, 4.000 campesinos y aparceros se reunieron en Aratoca. Allí se decidió que 160 delegados irían a la capital regional a forzar la negociación de un pliego que incluía demandas sobre precios, sistemas cooperativos de mercadeo, asistencia para la diversificación y reforma agraria. El grupo llegó a Bucaramanga, ocupó la gobernación y declaró que no se retiraría sin la firma de un acuerdo formal con el Presidente de la República o con el ministro de Agricultura[13].

Para el tercer ejemplo nos trasladamos a las sabanas de Sucre, un emporio ganadero en la Costa Atlántica. La región había sido baluarte de relaciones serviles hasta principios de los años setenta cuando, temiendo la aplicación de la reforma agraria, los terratenientes procedieron a deshacerse de sus arrendatarios. Los campesinos respondieron con varias olas de invasiones. Pero a pesar de sus éxitos iniciales, el movimiento entró en receso como resultado de la represión y de sus divisiones políticas internas. Eventualmente, fueron pocas las familias que lograron acceder a la tierra. Las demás emigraron a las ciudades o pasaron a depender del empleo agrícola parcial y el trabajo migratorio. Hacia principios de los años ochenta, el precario balance se derrumbó por la bancarrota del algodón, la crisis venezolana y el recalentamiento de la economía urbana informal. A medida que las 30.000 familias sin tierras sentían la presión, comenzaron a resurgir las organizaciones campesinas. Enfrentando una creciente ola de invasiones, y sabiendo que la ley de reforma agraria sólo reconocería los avalúos catastrales, los ganaderos de Sucre anunciaron que no venderían tierras por debajo de los valores comerciales. Esto produjo un *"impasse"* porque el Incora no podía negociar los predios invadidos bajo esas condiciones. En abril de 1987, en un encuentro de 59 comités locales, los campesinos decidieron bloquear la capital regional. Con más de 5.000 campesinos cercando a Sincelejo, los delegados presentaron un pliego que solicitaba la adjudicación inmediata de 54 fincas que ya habían sido ocupadas por 4.500 familias, la provisión de créditos y un

[12] Este recuento del paro cívico del Sarare se basa en informes de prensa [Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular), Archivo de Prensa, Bogotá. 1982]. Utilizaremos las mismas fuentes en toda otra referencia a esta movilización.

[13] Este recuento de la toma de la gobernación de Santander se basa en informes de prensa (Cinep, *Ibíd.*). Utilizaremos las mismas fuentes en toda otra referencia a esta movilización.

plan de reforma agraria para la región. Los campesinos anunciaron al gobernador que el bloqueo no se levantaría sin le negociación del pliego con el gobierno nacional[14].

Al considerar estas luchas regionales, saltan a la vista las diferencias entre los actores y sus demandas. Hay colonos que buscan mejorar sus condiciones de reproducción, pequeños propietarios que tratan de defender su posición en el mercado, y campesinos sin tierra que se esfuerzan por ganar acceso a parcelas propias. Esta diversidad da expresión al hecho básico de que el campesinado colombiano, lejos de ser una clase homogénea, incluye varios sectores que se encuentran en situaciones diferentes desde el punto de vista de lo que necesitan para viabilizar una economía campesina independiente[15]. Pero lo importante es que, cada uno a su manera y según sus circunstancias, estos diferentes sectores se orientan hacia la defensa y la promoción de la agricultura campesina en Colombia. Este contenido común de las luchas nos brinda una primera pista sobre las causas de la crisis de legitimidad, ya que indica que el problema tiene mucho que ver con el tratamiento que ha dado el régimen a las aspiraciones económicas y sociales de la masa del campesinado.

La segunda pista se relaciona con la forma que asumen las movilizaciones. Nuevamente, hay claras diferencias entre un paro cívico, la toma de una gobernación, y el bloqueo de una capital regional. Pero también vemos similitudes importantes. Una de ellas es la masividad de las movilizaciones, que demuestra sólidas bases de apoyo y buenas capacidades organizativas. Otro elemento común es el hecho de que los campesinos ignoran los canales oficiales y recurren a la alteración pacífica del orden público. Finalmente, también es significativo el hecho de que en todos los casos las movilizaciones se dirijan hacia el logro de negociaciones directas y de alto nivel con el gobierno. Juntos, estos ingredientes conforman una pauta de "negociación colectiva a través de la turbación del orden público". El hecho de que los campesinos recurran a esta forma de lucha sugiere que la otra causa del problema tiene que ver con el tipo de nexos que marcan la relación entre régimen político y población campesina.

Para aclarar los orígenes de la crisis de legitimidad en el país nacional hay que remontarse al plebiscito que estableció el régimen de gobierno compartido en 1957. Al pronunciarse por el Frente Nacional, los colombianos aceptaron las justificaciones básicas de los líderes liberales y conservadores: la idea de que la coalición ofrecía la única salida pacificadora, y la promesa de que así podrían alcanzarse las metas de desarrollo y justicia social que habían sido postergadas por la rivalidad partididista[16]. El apoyo popular confirmó que los partidos tradicionales seguían contando con las reservas de lealtad que se habían acumulado a lo largo de más de un siglo de ascendencia ideológica y dominación clientelista. Pero los términos del plebiscito también demostraron que algo había cambiado con la Violencia. Asumiéndose como responsables por la guerra fratricida, los partidos se sintieron obligados a apelar al pueblo de una manera que sentaba criterios para la evaluación futura de su gestión. Su compromiso incluía el logro

[14] Este recuento del bloqueo de Sincelejo se basa en entrevistas e informes de prensa (Cinep, *Op. cit.*). Utilizaremos las mismas fuentes en toda otra referencia a esta movilización.

[15] Zamosc, *Op. cit.*, pp. 36-45.

[16] H. F. Kline, "The National Front: Historical Perspective and Overview", en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, Transaction, 1980, pp. 73-74.

de la paz, la promoción del desarrollo, y la consideración de las necesidades populares. En cada uno de estos terrenos, lo que hicieran o dejaran de hacer quedaba sujeto a un posible rendimiento de cuentas ante el país nacional.

El Frente Nacional terminó formalmente en 1974, pero el principio del poder compartido se siguió manteniendo hasta 1986. A medida que los años pasaban, cada vez se hacía más evidente que las promesas de los partidos tradicionales quedaban incumplidas. Como la violencia generalizada de hoy habla por si misma en relación a la cuestión de la paz, nos limitaremos a un breve comentario sobre el desarrollo y la justicia social. Aquí, el consenso que emerge de las evaluaciones académicas es bastante claro: el Frente Nacional fue muy exitoso en la promoción del desarrollo, pero su gestión en el frente social fue decididamente pobre. El ritmo sostenido de crecimiento del país tuvo mucho que ver con el hecho de que el régimen de coalición impuso moderación en el manejo de la política económica y creó un ambiente estable para las inversiones[17]. Paralelamente a esto, sin embargo, hay muchos estudios que documentan la concentración de los ingresos, la falta de mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares y los fracasos de los programas dirigidos a solucionar sus problemas[18].

La evolución de la cuestión campesina es muy ilustrativa con relación al fracaso social del Frente Nacional. Al iniciarse el régimen de coalición, más de la mitad de los colombianos eran campesinos. Como ellos habían sido las víctimas principales de la Violencia, era de esperarse que los partidos tradicionales les dieran alguna prioridad. Pero el Frente Nacional nunca llegó a implementar la recortada ley de reforma agraria que se aprobó en 1961[19]. Recurriendo a las invasiones, los campesinos forzaron una redistribución marginal de tierras a principios de los años setenta, pero las luchas fueron drásticamente contenidas por la represión y el desmantelamiento del marco legal para la reforma[20]. En las zonas de colonización, donde el Frente Nacional hizo muy poco para apoyar la nueva economía campesina, ha habido procesos de concentración de la tierra y vaciamiento poblacional[21]. En las áreas andinas de vieja economía campesina, sólo los caficultores han recibido apoyos relativamente adecuados. Por lo demás, las evaluaciones han demostrado que los efectos del programa DRI (Desarrollo Rural Integrado) han sido modestos entre los campesinos acomodados y mínimos entre los pobres[22]. A pesar de estas condiciones adversas, el campesinado ha exhibido una enorme capacidad de resistencia. Hoy, como en 1960, siguen habiendo unos 1.3 millones de familias campesinas que se aferran a la tercera parte de la superficie agropecuaria del país[23]. Pero la hazaña de supervivencia ha tenido un enorme costo.

---

[17] R. A. Berry, "The National Front and Colombia's Economic Development", en *Ibíd.* J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 140-144.

[18] Para una breve reseña de algunos de estos estudios, véase J. A. Bejarano, *La economía colombiana en la década del setenta*, Bogotá, Cerec, 1984. El censo de población de 1985 puso en evidencia que casi la mitad de los colombianos teman necesidades básicas insatisfechas y que la cuarta parte vivían por debajo del umbral de miseria.

[19] A. E. Havens *et. al.*, "Agrarian Reform and the National Front: A Class Analysis", en R. A. Berry *et. al.*, *Ibíd.*

[20] L. Zamosc, *Op. cit.*

[21] D. Giraldo y L. Ladrón, Desarrollo y colonización: el caso colombiano, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 1981. O. Delgado, "Clases sociales y políticas agrarias", *Economía Colombiana*, No. 186, 1986, pp. 40-58.

[22] O. Delgado, Ibíd., pp. 54-55. J. Jaramillo, *Estado, sociedad y campesinos*, Bogotá, Tercer Mundo, 1988, p. 232.

[23] A comienzos de los años sesenta, 1.1 millones de familias campesinas controlaban un 30.0% de la tierra [CIDA (Comité Interamericano para el Desarrollo Agropecuario), *Colombia: tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector*

Aunque la población rural se mantuvo constante en términos absolutos, la emigración de millones de personas produjo una marcada contracción proporcional en relación a la población total del país. Por otra parte, el campesinado fue derrotado en la competencia con la agricultura capitalista. Su participación en la producción agropecuaria nacional, que se aproximaba a las dos terceras partes en los años sesenta, se redujo a menos de la tercera parte en los ochenta[24]. Esta derrota no ha sido un mero efecto de "eficiencia diferencial". En buena medida, ella se debe a la implementación de políticas estatales que abandonaron a su suerte a los campesinos y brindaron grandes recursos tecnológicos y crediticios a la agricultura capitalista[25].

En Colombia, la era de los gobiernos de coalición trajo la consolidación de un vigoroso capitalismo. Este resultado reflejó la existencia de dos modos de relacionamiento radicalmente diferentes entre el régimen y la población. En las relaciones con el sector empresarial lo que prevalece es una forma orgánica de articulación entre los partidos y grupos privados que buscan influir en la toma de decisiones. Los empresarios tienen acceso directo a la política, sea a través de individuos que llegan al gobierno desde los dos partidos, o por medio de la negociación colectiva entre los gremios y el gobierno[26]. Por contraste, las relaciones con los sectores populares se estructuran en tomo a los mecanismos clientelistas tradicionales. En este caso, no hay acceso directo a la toma de decisiones ni existe relación colectiva entre partidos y grupos sociales. El truco clientelista reside, precisamente, en la segmentación de los nexos políticos y la exclusión de quienes están sujetos al poder. En Colombia esto se logra a través de tupidas redes de intermediarios que, en sus respectivas regiones, utilizan los recursos del Estado para distribuir favores y comprometer los votos de sus clientes[27]. A nivel individual, los favores típicos incluyen puestos en entidades estatales, recomendaciones y becas para educación. En los barrios y las veredas, los caciques políticos ofrecen su influencia para obtener la extensión de servicios específicos. Operando en un contexto en el cual el Estado asigna recursos muy limitados a las necesidades de los sectores populares, el clientelismo representa una distribución mínima de concesiones y beneficia a una proporción muy reducida de la población en su conjunto.

Como mecanismo de relación política, el clientelismo es absolutamente antagónico al principio de la ciudadanía. Es fácil ver la contradicción cuando se considera la naturaleza de la mediación, el significado del voto y el problema de la representación. En los regímenes de democracia indirecta, los factores de mediación son partidos que articulan

---

agropecuario, Washington, CIDA, 1966, pp. 72, 116, 133]. Hacia mediados de los ochenta, se estimaba que habían 1.2 millones de unidades familiares y subfamiliares (O. Delgado. *Ibíd.*, p. 43). Utilizando los datos de un estudio sobre el catastro nacional (L. Llorente *et. al*., *Distribución de la propiedad rural en Colombia: 1960-1984*, Bogotá, CEGA, 1984) hemos estimado que esas unidades teman acceso a un 34.3% de la superficie agropecuaria.

[24] Véanse Zamosc, *Ibíd.*, p. 37 y T. Siabato "Perspectiva de la economía campesina", en A. Machado (comp.), *Problemas agrarios colombianos*, Bogotá, Siglo XXI, 1986, p. 386. Nótese que se trata de una disminución relativa. En términos absolutos, el volumen total de producción campesina se ha mantenido aproximadamente al mismo nivel.

[25] J. M. Moncayo, "Política agraria y desarrollo capitalista", en A. Machado (comp.), *Problemas agrarios colombianos*, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 103-106.

[26] J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 103-144.

[27] E. Díaz, *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora, 1986. J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 145-183. F. Leal, *El sistema político del clientelismo*, Bogotá, Universidad Nacional, (mimeo), 1989.

las demandas de grupos sociales y sirven como vehículos para la representación de los intereses de esos grupos en el interior del Estado. En virtud del carácter segmentado y vertical de los nexos clientelistas, la mediación de los partidos tradicionales colombianos tiene un efecto opuesto: desarticula a los sectores populares, descolectiviza sus demandas y los mantiene por fuera del sistema político. En estas condiciones, el voto popular no tiene nada que ver con la escogencia de representantes. Lejos de ejercer el derecho a elegir a quien los represente, los votantes "pagan" por la satisfacción de necesidades que se definen como privilegios. Como los caciques consiguen los votos como proveedores de privilegios y no como representantes del pueblo, la cuestión de la responsabilidad del elegido frente al elector pierde toda relevancia. Forzados a desarrollar una mentalidad oportunista y pragmática, los sujetos del poder clientelista se hacen cómplices de su propia alienación política, carecen de representación en el Estado y nadie es responsable ante ellos. En suma, no cuentan como ciudadanos.

A lo largo de los años del régimen de coalición, el clientelismo fue muy efectivo en contener presiones desde abajo y frustrar iniciativas reformistas desde arriba. En llave con los terratenientes y los otros factores de poder a nivel local y regional, los caciques bloquearon todos los intentos campesinos por presentar demandas de manera independiente. Los primeros gobiernos del Frente Nacional les allanaron el camino al promover la Acción Comunal, una red de asociaciones vecinales cuya estructura verticalista facilitaba el patronazgo[28]. El único presidente que planteó un tímido desafío al clientelismo fue el liberal Carlos Lleras (1966-1970), que intentó agilizar la reforma agraria y trató de establecer un nexo directo entre Estado y campesinado por medio de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)[29]. Pero cuando los campesinos comenzaron a valerse de la organización para "saltearse" el clientelismo y presionar a través de las invasiones de tierras, el presidente conservador Misael Pastrana (1970-1974) respondió al clamor de los gremios y los políticos congelando la reforma agraria, reprimiendo las luchas campesinas, dividiendo a la ANUC y persiguiendo a sus sectores más radicales[30]. Los presidentes liberales Alfonso López (1974-1978) y Julio César Turbay (1978-1982), siguieron empleando la coerción para reafirmar que la autonomía campesina y las reformas radicales no entraban en los cálculos. Las concesiones se redujeron a un esquema de asistencia alimentaria para los pobres del campo, y el ya mencionado programa DRI, que incluía créditos y otros apoyos para los campesinos más vinculados al mercado[31]. Estos programas, sumados a la extensión gradual de los servicios y la infraestructura, marcaron un incremento de la presencia del Estado como agente de modernización en el campo. Pero eso no se tradujo en un fortalecimiento significativo del Estado. Lo que hizo la mayor entrada de las agencias estatales fue colocar más recursos a disposición de los caciques clientelistas. El hecho de que el clientelismo haya venido logrando asimilar la modernización sin perder el control del poder local y regional es algo que contribuye a debilitar al Estado, ya que la mayor visibilidad de este último da un relieve aún más dramático a la alienación política del campesinado.

[28] B. Bagley y M. Edel, "Popular Mobilization Programs of the National Front: Cooptation and Radicalization"", en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Op. cit.*

[29] L. Zamosc, *Op. cit.*, pp. 61-112.

[30] *Ibíd.*, pp. 169-185.

[31] *Ibíd.*, pp. 219-234.

Recapitulando, puede decirse que la crisis de legitimidad en el país nacional resulta de la frustrante gestión social del régimen de coalición y de la ausencia de libertad política que se deriva del clientelismo. Sobre este contexto, dos circunstancias más inmediatas contribuyeron al desbordamiento de la protesta popular de los años ochenta. Una de ellas fue el deterioro de la situación económica, que alcanzó las dimensiones de una gran recesión durante la segunda mitad del gobierno de Turbay[32]. La segunda circunstancia fue el relajamiento de la represión bajo Belisario Betancur (1982-1986). Betancur, un conservador con tendencias populistas, buscó alternativas para restaurar la credibilidad del régimen y trató de evitar los excesos punitivos de Turbay y sus predecesores. Esta actitud, que habría de ser mantenida por el presidente liberal Virgilio Barco (1986- 1990), creó condiciones favorables para que se expresara el gran caudal de descontento que se había acumulado en el país nacional.

Hasta ahora, la reivindicación urbana ha sido el tema privilegiado de las investigaciones sobre el auge de las luchas populares de los años ochenta en Colombia[33]. En ciudades y pueblos, la principal forma de protesta ha sido el paro cívico, casi siempre relacionado con demandas en torno a servicios públicos básicos como el suministro de agua potable, electricidad y alcantarillado. La intensificación de las luchas fue bastante marcada: 31 paros cívicos urbanos bajo el gobierno de Turbay, 97 durante el período de Betancur, y 124 en los tres primeros años de la administración Barco[34]. Aunque carecemos de metodologías que permitan comparar los datos empíricos sobre la protesta urbana y rural, sabemos que la pauta de intensificación fue básicamente la misma. El Cuadro 1, que presenta información básica sobre las movilizaciones agrarias más importantes del período 1979-1988, indica que el nivel de agitación se elevó bruscamente durante el gobierno de Betancur hasta llegar a un clímax hacia mediados del período de Barco. El descenso del último año, que también es paralelo a un descenso en las luchas urbanas, será considerado más adelante. Por ahora, nuestro propósito es subrayar que la beligerancia campesina ha sido un ingrediente importante de la rebelión del país nacional.

Si se quisiera sintetizar el contenido manifiesto de las luchas de los años ochenta, habría que decir que los campesinos han combatido por la tierra, por el desarrollo de las regiones marginales, contra la represión y por la defensa de su economía en las zonas minifundistas[35]. Aunque se registraron varias grandes movilizaciones regionales similares al bloqueo de Sincelejo, las expresiones principales de la lucha por la tierra han sido las invasiones y las tomas de oficinas del Incora. Hacia principios de 1987 había más de 400 fincas ocupadas en varios departamentos del país, particularmente en Sucre, Córdoba, Huila y Cauca. El repertorio de protesta de las áreas marginales, aquí ilustrado con el paro cívico del Sarare, incluyó otras modalidades típicas como tomas de lugares públicos y grandes marchas campesinas. Las demandas han girado en torno a obras de infraestructura y a la extensión de servicios elementales como educación y salud. Los

[32] J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 200-208.

[33] J. Giraldo y S. Camargo, "Paros y movimientos cívicos en Colombia", *Controversia*, No. 128, 1985, pp. 7-36. J. Giraldo, "La reivindicación urbana", *Controversia*, Nos. 138-139, 1987, pp. 3-243. W. J. Cartier, "Civic Movements and Politics in Colombia", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 12, No. 24, 1989, pp. 103-120.

[34] J. Giraldo y S. Camargo, *Op, cit.*, p. 9. J. Hartlyn, *Op, cit.*, p. 87. J. Henao, "La movida cívica crece y se amplia", *Cien días*, No. 7, 1989, p. 21.

[35] La siguiente reseña de las luchas se basa en nuestro análisis de los informes de prensa (Cinep, *Op. cit.*, 1979-1988).

escenarios principales han sido el nordeste de Antioquia, el sur de Bolívar, el Magdalena Medio, los Santanderes, Cauca, y los frentes de colonización del oriente del país. Más adelante veremos que la presencia de las guerrillas, el Ejército, la mafia y los grupos paramilitares han convertido a casi todas esas regiones marginales en zonas de guerra y victimización de la población campesina. Por ahora, vale la pena subrayar que la represión ha sido un motivo central de protesta campesina, evocando expresiones dramáticas como los éxodos organizados de comunidades enteras que se desplazan a ciudades cercanas para reclamar el derecho a la vida y la paz. Por último las luchas de las zonas minifundistas han tendido a reflejar los dilemas de sectores que se han especializado en alguna producción o enfrentan problemas particulares de orden local. Además de las luchas de tabacaleros y fiqueros en Santander, Boyacá, Cauca y Antioquia, se destacan los reclamos generados en muchos lugares del país por las catástrofes naturales, la construcción de represas hidroeléctricas, y la actividad de compañías mineras y madereras.

CUADRO 1

COLOMBIA: MOVILIZACIONES AGRARIAS IMPORTANTES, SEGUN TIPO DE REIVINDICACIONES, 1979-1988

	Reivindicaciones vinculadas a:						
Años	(A) Lucha por la tierra	(B) Problemas de sectores campesinos específicos	(C) Salarios y condiciones de trabajo	(D) Necesidades múltiples de zonas marginales	E) Protestas contra la represión	(F) Combinación (D) y (E)	Total
1979	—	—	—	—	—	—	—
1980	1	2	—	—	1	—	4
1981	1	2	—	1	—	—	4
1982	—	1	—	1	1	—	3
1983	3	6	—	1	—	3	13
1984	10	4	—	1	4	1	20
1985	12	4	1	9	4	7	37
1986	10	4	—	4	5	10	33
1987	28	2	2	12	7	19	70
1988	3	2	—	7	3	11	26
Total	68	27	3	36	25	51	210

Nota: Movilizaciones "importantes" (excepto en el caso de invasiones de tierras) son las que cumplen al menos uno de los siguientes requisitos: participación de por lo menos 1.000 personas, duración de por lo menos dos días, o afectación de por lo menos dos municipios. Para calificar a las invasiones como movilizaciones "importantes" se utilizó un criterio diferente: mención de por lo menos tres tomas de tierras simultáneas en el informe de prensa.

Fuente: Cinep, 1979-1988, **Archivo de prensa**, Bogotá, Cinep, microfichas.

Más allá de su valor expresivo en relación a la crisis de legitimidad, las luchas de los ochenta han fortalecido a los campesinos colombianos como actores sociales. El proceso mismo de movilizarse les ayuda a definir su identidad colectiva, organizarse y conseguir aliados a nivel regional. El paro cívico del Sarare, por ejemplo, trajo la reactivación de la ANUC y la radicalización de las juntas de acción comunal. La lucha articuló las demandas

campesinas con las del resto de la población y dejó la memoria de la guardia cívica como una experiencia extraordinaria de poder popular campesino. En el sur de Santander vemos un ejemplo clásico de campesinos que logran sobreponerse a su dispersión y heterogeneidad de clases gracias a la ayuda de aliados externos. En este caso, los aliados eran promotores que se habían radicalizado en el proceso de trabajar para un proyecto de desarrollo rural de la diócesis de San Gil. Con el apoyo de sacerdotes progresistas y recursos institucionales, los promotores asistieron al campesinado en la formación de El Común, que llegó a convertirse en el movimiento popular más importante de la región. En el caso de Sucre, los imperativos de la lucha por la tierra dieron base a la resurgencia masiva del movimiento campesino. Tomando en cuenta las divisiones políticas que sufrió la ANUC durante la década anterior, uno de los aspectos más significativos de las luchas de los años ochenta ha sido el avance hacia la unidad regional. Sensibles a las presiones desde abajo y a la necesidad de maximizar el impacto de la movilización campesina, los diferentes sectores de la ANUC han tratado de superar sus diferencias, coordinar sus actividades y avanzar hacia la reunificación del movimiento campesino regional.

Las movilizaciones también fortalecen a los campesinos como interlocutores del Estado. Los gobiernos de Betancur y Barco han preferido negociar las demandas, sobre todo cuando se trata de movilizaciones masivas. En el Sarare, el paro cívico se levantó a los trece días, cuando los ministros de Gobierno y Obras Públicas firmaron un acuerdo que contemplaba casi todos los puntos del pliego. En el caso del sur de Santander, fue el ministro de Agricultura el que estampó su firma sobre el documento que puso fin a la toma de la gobernación. En Sucre, el bloqueo de Sincelejo fue levantado en la noche del primer día gracias a la intervención directa de un consejero presidencial que auspició la firma del convenio entre los campesinos, el gobernador y el Incora. Pero no se trata solamente de obtener victorias inmediatas. Después de todo, lo que los campesinos generalmente reciben son promesas oficiales. En este sentido, un aspecto importante de las luchas de los años ochenta es el hecho de que los campesinos han aprendido a no bajar la guardia. Ellos se mantienen a la expectativa, presionan a las agencias estatales y recurren a nuevas movilizaciones para exigir el cumplimiento de las promesas. De este modo, las luchas ejercen cierta influencia sobre la toma de decisiones y la acción concreta del Estado. Recurriendo a la “negociación colectiva a través de la turbación del orden público”, los campesinos van ganando acceso al Estado y fuerzan al gobierno a rendir cuentas de su gestión.

Otro aspecto importante de las luchas campesinas es que ellas contribuyen al desarrollo de una conciencia crítica en relación a la política tradicional. Para los campesinos, tener que movilizarse en defensa de sus aspiraciones es una experiencia muy instructiva acerca de su falta de representación y el contenido esencialmente explotador del clientelismo. Además, la acción popular directa trastoca las reglas del juego y deja a los caciques políticos en evidencia como personajes inconsecuentes, oportunistas y hasta enemigos. También aquí los ejemplos son dicientes. En medio de la agitación del paro cívico del Sarare, el comité organizador publicó una carta de repudio que denunciaba la pasividad de los congresistas de la región y los tildaba de impostores que no representaban al pueblo. Los campesinos del sur de Santander rechazaron la intromisión de los políticos y declararon a los periodistas que, en lugar de medrar ante los gamonales, el pueblo debía luchar con dignidad para agenciar su propio desarrollo. En el caso de los campesinos de Sucre, las luchas evidenciaron que los principales caciques de la región

se alineaban con los terratenientes que se negaban a negociar las tierras. No fue simple casualidad que, en la misma semana del bloqueo de Sincelejo, un comité de 400 familias invadiera una propiedad de un hermano del gobernador.

¿Cuál es, entonces, la significación política de las luchas campesinas? En nuestros ejemplos, y en casi todas las movilizaciones de los años ochenta, las motivaciones socioeconómicas son las que se proyectan al primer plano. Los campesinos quieren tierra, infraestructura, mercadeo, crédito, salud, educación, y la extensión de muchos otros servicios. Pero la relevancia de sus movilizaciones va más allá del contenido manifiesto de las demandas. Para ver su sentido profundo tenemos que abordarlas con la misma actitud interpretativa que permitió a Bendix[36] argüir que la destrucción de máquinas y las otras protestas tempranas de los obreros ingleses expresaban la aspiración colectiva de acceder a la ciudadanía. El punto clave aquí es el hecho de que la lucha por la igualdad de derechos políticos no se desarrolla de manera abstracta, sino que cobra cuerpo en torno a problemas concretos. En el campo colombiano, los problemas candentes son de orden social y económico, pero no es difícil percibir las implicaciones políticas de la protesta agraria cuando se toma en cuenta la forma que asume dicha protesta. Sabiendo que sus demandas nunca serán procesadas por un sistema político que no los representa, los campesinos alteran el orden público para forzar la intervención del Estado y abrir un canal de negociación directa. Al hacer esto están ejerciendo presión sobre el Estado, pero al mismo tiempo también están reconociendo su autoridad. Lo que estamos viendo, entonces, es un claro intento de lograr incorporación política.

Las luchas campesinas implican una crítica frontal al régimen clientelista y dan expresión a un proyecto "implícito" que busca la extensión de la ciudadanía y la realización de la democracia política en el campo. En este sentido, no cabe duda de que su relevancia política es extraordinaria. Pero esa relevancia no las convierte en luchas que, en sí mismas, puedan definirse como luchas políticas. Después de todo, los campesinos se movilizan para que sus intereses sean tomados en cuenta, y no como parte de un intento deliberado por alterar las relaciones de poder y construir un régimen político diferente. Lo que se plantea es el dilema clásico del campesinado y de los grupos plebeyos en general: cómo dar expresión política al potencial transformador de los proyectos que vienen "implícitos" en las aspiraciones populares. La resolución de este dilema pasa por la constitución de agentes orgánicos que, asumiendo la forma de movimientos o partidos, logren politizar la lucha popular y hacer sentir el peso de los sectores plebeyos en la arena política propiamente dicha.

Desde este punto de vista, los campesinos colombianos están en una situación desfavorable porque hoy, a diferencia de la década de los años setenta, no se puede decir que exista un movimiento campesino en el país. En la primera mitad de los setenta, la ANUC había llegado a cumplir el papel de agente integrador a nivel nacional y, hasta cierto punto, había servido como vehículo de politización de las luchas campesinas[37]. Si en la actualidad hablamos de "movilizaciones" y no de "movimiento" campesino, esto se debe precisamente a la ausencia de un agente orgánico que imparta coherencia y

[36] R. Bendix, *Op. cit.*, pp. 61-71.

[37] L. Zamosc, *Op. cit.*

dirección al reguero de luchas agrarias[38]. La ANUC, que nunca logró recuperarse de su derrota, continúa dividida en un sector gobiernista y un sector radical que contiene varias tendencias diferentes. Paralelamente, existen más de una docena de organizaciones adicionales que responden a las orientaciones de los partidos tradicionales y los frentes de izquierda, agrupan a sectores campesinos especializados en ciertas ramas de la producción, o dan expresión independiente a campesinados regionales. Como nadie tiene cobertura o fuerza real a nivel nacional, lo que resulta es un verdadero archipiélago organizativo. Con el auge de las luchas, ha habido intentos de buscar convergencias durante los últimos dos años. El resultado más importante ha sido la formación de una Coordinadora Nacional Agraria que participó en el debate sobre la ley de reforma agraria e incluso promovió la realización conjunta de algunos foros de discusión y jornadas de protesta. Pero esta coordinación es muy discontinua y se ha caracterizado por el juego burocrático de los contactos entre líderes. Los principales problemas siguen siendo las divergencias ideológicas y el deseo de las diferentes fuerzas políticas de ganar influencia a costa de las demás. De hecho, las organizaciones han seguido actuando por su lado y no se ven perspectivas de que vaya a concretarse una unidad campesina en el futuro próximo.

En síntesis, puede decirse que los campesinos, a través de sus luchas, han colocado la cuestión de la democratización rural en la agenda y han demostrado que pueden cumplir un papel de primer orden en la obtención de los cambios. Pero a pesar de que las movilizaciones les han permitido ganar fuerza y organicidad en muchas regiones, su presencia en la arena política nacional sigue siendo sumamente débil. Los avances hacia la unidad, y la misma posibilidad de que las luchas campesinas ayuden a promover la democracia, dependen de procesos políticos más amplios en los cuales intervienen otros actores. Esto nos lleva a considerar a esos otros actores y los proyectos que traen al campo.

EL PAIS POLITICO: LA INSURGENCIA ARMADA

Bajo el Frente Nacional la coalición bipartidista monopolizaba hasta el último centímetro de poder institucional: la presidencia se alternaba entre los dos partidos, las ramas de gobierno se repartían por mitades, y sólo liberales y conservadores podían participar en el proceso electoral[39]. La crisis de legitimidad en el país político, expresada desde los años sesenta por un persistente desafío guerrillero, puede entonces verse como una consecuencia directa de la exclusión de cualquier otro actor que tuviera pretensiones políticas[40]. Hay que destacar, sin embargo, que la insurgencia armada es una respuesta muy especial a una situación objetiva de alienación política. El aspecto que la distingue, el recurso deliberado a la violencia, es algo que no puede ser explicado sin tomar en cuenta las orientaciones subjetivas de las contraélites relevantes. El análisis que sigue se focaliza sobre la relación entre la insurgencia armada y las luchas campesinas. Más específicamente, nos interesa saber si ha habido una convergencia entre la crisis que plantea la guerrilla en el

[38] Las siguientes referencias a las organizaciones se basan en entrevistas con líderes campesinos a nivel regional y nacional, activistas políticos y observadores independientes.

[39] H. F. Kline, *Op. cit.*, p. 72.

[40] E. Pizarro, "La guerrilla en Colombia", *Controversia*, No. 141, 1987, pp. 113-114. F. Leal, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 2a. ed., 1989, pp. 171-172.

país político y la que expresa la movilización campesina en el país nacional. Una dificultad es la complejidad que se deriva de la multiplicidad de actores y de los cambios en las condiciones objetivas y las orientaciones subjetivas que han venido moldeando su actividad. Para superar este problema nos concentraremos sobre las principales organizaciones guerrilleras y plantearemos la discusión en torno a una periodización de su desarrollo[41].

Tres grupos guerrilleros aparecieron en los años sesenta. El primero fue el ELN (Ejército de Liberación Nacional), formado por estudiantes que buscaban replicar el éxito cubano. Agitando temas antiimperialistas, el ELN concentró sus esfuerzos en el reclutamiento de campesinos y en la consolidación de un foco guerrillero en el Magdalena Medio[42]. Poco después surgieron las F ARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), basadas en la reorganización de los grupos de auto defensa campesina que habían sido formados por el Partido Comunista durante la Violencia. Reflejando la escasa prioridad que los comunistas daban entonces a la lucha armada, las FARC mantuvieron un perfil discreto en sus enclaves montañosos del centro y sur del país. En buena medida, la creación de las FARC fue una respuesta al ELN, un intento de reafirmar que los comunistas seguían siendo la principal fuerza de izquierda[43]. Los cuadros jóvenes, sin embargo, criticaban la falta de celo revolucionario del partido y su guerrilla. Sobre el trasfondo de la ruptura sinosoviética, la disidencia formó un nuevo partido comunista marxista-leninista, cuyo brazo armado habría de ser el EPL (Ejército Popular de Liberación). Emulando la experiencia china, los maoístas desplazaron activistas al campo y trataron de establecer su propio foco en el Alto Sinú[44]. Sin duda alguna, el ELN y el EPL fueron los grupos "bandera" del arranque guerrillero. Tomando en cuenta sus orientaciones, puede verse ese período inicial como una etapa de revolucionismo mecánico. Las orientaciones eran revolucionarias porque aspiraban a imponer un cambio radical por la vía violenta. Al mismo tiempo, su carácter mecanicista se revelaba en el intento de trasplantar modelos foráneos y en un vanguardismo extremo que presuponía que las masas se plegarían automáticamente al proyecto armado de la élite esclarecida.

Hacia mediados de los años sesenta, era evidente que los insurgentes no habían logrado perfilarse como factor político en el país. En vez de potenciar a las FARC, los comunistas habían seguido privilegiando la lucha legal, incluyendo la participación electoral cuando el Frente Nacional reabrió la competencia en los concejos municipales y las asambleas departamentales[45]. A pesar del auge de luchas agrarias de principios de la década, el ELN y el EPL no habían logrado obtener ni el apoyo de los campesinos ni el control de

[41] Bosquejaremos las etapas marcando conexiones entre las condiciones generadas por el régimen y las orientaciones de los insurgentes, observando el modo en que estas últimas definieron los relacionamientos con la población Campesina, e identificando a los grupos guerrilleros que en cada etapa les dieron expresión más acabada. En el análisis utilizaremos materiales provenientes de nuestras propias entrevistas y de los trabajos periodísticos de A. Alape, *La paz, la violencia, testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1985, y O. Behar, *Las guerras de la paz*, Bogotá, Planeta, 1985, que son una buena fuente de información factual y testimonios. Para otras visiones de conjunto sobre la insurgencia armada en Colombia, véase G. Naranjo, "Movimiento guerrillero y tregua", *Controversia*, No. 128, 1985, pp. 37-74, y E. Pizarro, *Op. cit.*

[42] R. Gott, *Rural Guerrillas in Latin American*, Harmondsworth, Penguin, 1973, pp. 308-320.

[43] *Ibíd.*, pp. 297-307.

[44] *Ibíd.*, pp. 356-360.

[45] E. Pizarro, *Op, cit.*, p. 129.

sus organizaciones. Arrinconados en sus focos, ambos llegaron a estar al borde de la extinción como resultado de los operativos del Ejército[46]. Todo parecía haber terminado cuando dos factores revirtieron la marea y llevaron al repunte guerrillero de la primera mitad de los años ochenta. El primer factor fue el surgimiento del M-19 (Movimiento 19 de Abril), una guerrilla urbana de corte nacionalista y populista. Denunciando como fraudulentas las elecciones de 1970, y afirmando que su meta principal era llegar a una verdadera democracia por medio de las armas, el M-19 irrumpió en la escena colombiana como la expresión más pura de la crisis de legitimidad en el país político[47]. Este hecho, y la audacia de sus golpes propagandísticos iniciales, le permitieron dinamizar la insurgencia armada y demostrar que la interpelación al sentimiento democrático y nacionalista podía despertar simpatías en los sectores populares[48]. El segundo factor fue la respuesta represiva del gobierno de Turbay, que adquirió los ribetes de una ofensiva general dirigida a demoler las organizaciones populares y liquidar a las guerrillas. Los métodos de Turbay trajeron resultados opuestos a los esperados porque las FARC, que tenían más combatientes y cobertura, fueron sacadas de su pasividad por los ataques. Por otra parte, la persecución de activistas políticos y gremiales produjo cientos de nuevos reclutas que reforzaron a las FARC, permitieron al M-19 intentar el desplazamiento hacia el campo y ayudaron a revivir al EPL y al ELN[49].

En esta segunda etapa, las orientaciones predominantes estuvieron marcadas por el viraje hacia variantes orgánicas de la actitud revolucionaria. Aunque seguían tratando de tomarse el poder por la vía armada, los insurgentes forjaban modelos propios y buscaban nuevas maneras de insertarse en el pueblo para representar sus aspiraciones. Estas orientaciones, tipificadas inicialmente por el M-19, se vieron también en el EPL y el ELN. Pero su desarrollo fue muy desigual, tanto en el tiempo como en los contenidos. El M-19, que siempre enfatizó el anhelo popular de democracia política, ignoró las otras reivindicaciones de los colonos en su campaña del sur del Caquetá. La táctica de "sacar a la gente de sus parcelas" para sumarla a columnas mal armadas condujo no sólo a la derrota de 1982, sino también a un éxodo masivo de colonos arruinados que tuvieron que reubicarse en Florencia. Más tarde, cuando el M-19 se trasladó al Cauca, encontró una población indígena que ya tenía un gran desarrollo organizativo propio, lo cual le cerraba el espacio de inserción social y lo condenaba a utilizar la región como un mero teatro de operaciones militares[50]. En el caso del EPL, el proceso se definió en términos del abandono del maoísmo y la adopción de una línea de trabajo político entre los proletarios rurales. Hacia 1983, sin embargo, los únicos resultados importantes eran en la zona bananera de Urabá, donde la virulenta represión patronal y el carácter virtualmente

[46] *Ibíd.*, pp. 119-120.

[47] El M-19 se originó entre los activistas más jóvenes y radicales de la Anapo (Alianza Nacional Popular). El líder de la Anapo, el general populista Gustavo Rojas Pinilla, participó como candidato conservador independiente en la elección presidencial de 1970.

[48] G. Naranjo, *Op. cit.*, pp. 50-51. E. Pizarro, *Op. cit.*, pp. 130-133.

[49] E. Pizarro, *Ibíd.*, pp. 133-134. J. O. Melo, *Los paramilitares: elementos para un análisis de su impacto sobre la sociedad colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional, (mimeo), 1989, pp. 9-10.

[50] Entrevistas con líderes campesinos y activistas políticos. Sobre la campaña del Caquetá y la evolución subsiguiente del M-19, véanse también H. Pedraza, *El proceso de paz en el Caquetá*, Villa de Leyva, DNP, (mimeo), 1986, pp. 4-5, y W. Ramírez, "La liebre mecánica y el galgo corredor: la paz actual con el M -19", *Análisis Político*, No. 7, 1989, pp. 46-59.

clandestino de la lucha sindical creaban un marco favorable para la inserción guerrillera[51]. En realidad, fue el ELN el que dio mayor vuelo a las orientaciones orgánicas. Conectándose con sectores sindicales y campesinos radicales, el ELN desarrolló una línea de "frente de masas" que buscaba combinar la lucha armada con una constante movilización popular por las reivindicaciones inmediatas. La estrategia se siguió en el nordeste del país, donde el ELN ejercía influencia en algunos frentes de colonización y en zonas marginales de enclave minero y petrolero[52]. Pero los efectos sólo se harían visibles hacia 1985, cuando las iniciativas del gobierno de Betancur ya comenzaban a cambiar los parámetros de la situación.

Mientras las otras guerrillas experimentaban sus nuevas líneas revolucionarias, las FARC seguían ajustándose a la estrategia del partido comunista. Dos elementos sobresalían: la adhesión al precepto de la combinación de diferentes formas de lucha y la convicción de que en Colombia no existía una situación revolucionaria. El cambio principal de principios de los años ochenta fue que, asimilando la lección de protagonismo político del M-19, los comunistas decidieron otorgar mayor importancia táctica a la lucha armada como medio de forzar una apertura política del régimen y dar así mayor proyección a su trabajo en el frente legal-electoral[53]. Esto llevó a la extensión de la influencia de las FARC alrededor de sus antiguos enclaves y, sobre todo, a la virtual ocupación de extensas zonas de nueva colonización en el oriente y en otros puntos del país. En esas zonas remotas las FARC se erigieron en Estado, asumiendo el control político de la población e imponiendo orden en el proceso colonizador. Aquí vale la pena ilustrar con los dos casos más importantes. En el Magdalena Medio, que era una región en la cual los colonos competían por la tierra con latifundios ganaderos en expansión, las FARC consolidaron su control arbitrando en los conflictos de tierras, imponiendo contribuciones forzadas a los terratenientes y exigiendo lealtad irrestricta a la población campesina[54]. En la Serranía de la Macarena y sus frentes aledaños de colonización en el Meta, Guaviare y Caquetá, que en esa época ya se habían convertido en el centro de cultivo de coca y procesamiento de base en el país, las FARC acabaron con la violencia, impusieron normas contra la especulación y el consumo de drogas, y establecieron impuestos a los procesadores de coca y a los narcotraficantes que venían a comprar la base[55]. Este tipo de control territorial extensivo distinguió a las FARC de los otros grupos guerrilleros. La otra diferencia clave era su ligazón con un partido que tenía cobertura nacional y una importante base en el movimiento sindical. Todo esto alentaba la idea de usar la lucha armada con objetivos no revolucionarios, ya que el partido comunista y las FARC esperaban capitalizar sus ventajas cuando se produjeran las reformas y se hiciera posible integrarse al juego político.

[51] Entrevistas con líderes campesinos y activistas políticos. Sobre las redefiniciones ideológicas del ELP y su trabajo agitacional en Urabá, véanse también A. Alape, *Op. cit.*, pp. 309-312, y A. M. Bejarano, "La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá", *Análisis Político*, No. 4, 1988, pp. 43-54.

[52] Entrevistas con líderes campesinos y activistas políticos. Sobre la nueva estrategia del ELN y sus actividades en el nordeste del país, véanse también A. Alape, *Ibíd.*, pp. 290-296. O. Behar, *Op. cit.*, pp. 281-283. A. Reyes y A. M. Bejarano, "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea", *Análisis Político*, No. 5, 1958, pp. 19-21.

[53] E. Pizarro, *Ibíd.*, pp. 134-135. J. Arenas, *Cese el fuego: una historia política de las FARC*, Bogotá, Oveja Negra, 1985, p.p. 49-52.

[54] I. de Rementería, "Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio", en G. Sánchez y R. Peñaranda (comp.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1986. J. O. Melo, *Op. cit.*, p. 21.

[55] J. Jaramillo *et. al.*, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986. A. Molano, *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, El Ancora, 1987.

En un trabajo reciente sobre experiencias guerrilleras en América Latina, Wickham-Crowley[56] ha mostrado que, para llegar a tomarse el poder, una insurgencia armada debe ganar amplio apoyo campesino, remplazar al gobierno como alternativa legítima ante la población y tener la capacidad militar necesaria para resistir la represión y triunfar en una ofensiva generalizada. A pesar del repunte guerrillero de los años ochenta, estas condiciones no llegaron a materializarse en Colombia. En primer lugar, y en lo que respecta al apoyo campesino, no hay que perder de vista que la influencia efectiva de las guerrillas se ejercía en las zonas más marginales del país. Esta ubicación periférica era obviamente ventajosa desde el punto de vista de la táctica de la guerra de guerrillas. Desde el punto de vista político, sin embargo, representaba una gran desventaja, ya que los guerrilleros se veían confinados a lugares escasamente habitados que contenían un porcentaje muy reducido de la población rural. La segunda condición nos remite directamente a nuestra pregunta sobre la convergencia de las dos crisis de legitimidad. Las contraélites, motivadas por su exclusión en el país político, habían llegado al campo porque éste era el escenario natural para la guerra de guerrillas. Pero su éxito dependía de que lograran abanderar las aspiraciones del país nacional, y esto no era compatible con el uso de medios violentos. La lucha armada aislaba a los guerrilleros, no sólo porque los alejaba de los principales escenarios de movilización urbana y rural, sino también porque su clandestinidad les impedía tratar de asumir el liderazgo en las luchas cívicas abiertas. Por otra parte, hemos visto ya que la rebelión en el país nacional expresaba una aspiración de incorporación ciudadana que, al mismo tiempo que cuestionaba la legitimidad del régimen político, reconocía la autoridad última del Estado. Esta orientación incorporativa no podía ser politizada en el marco de un proyecto de revolución armada. Para eso, hubieran sido necesarias circunstancias adicionales que produjeran un colapso total de la legitimidad estatal, tales como la represión frontal de las luchas cívicas, una desbandada política en el interior del bloque dominante, o un golpe militar que acabara con toda semblanza de orden constitucional. Como nada de esto sucedió, la viabilidad del proyecto armado quedaba supeditada a que los insurgentes llegaran a adquirir tal poderío militar que pudieran forzar por sí mismos la crisis final del Estado. Esta tercera condición también estuvo ausente en Colombia, ya que si bien las guerrillas demostraron que podían controlar algunas zonas y sobrevivir a los embates del Ejército, en otras su perfil militar siempre se caracterizó por la baja intensidad de combate y la cobertura regional limitada.

Betancur rompió el *"impasse"* ofreciendo una amnistía generosa y abriendo un diálogo con los insurgentes. Aunque sus términos fueron más estrictos, Barco mantuvo la iniciativa de paz. Las aperturas oficiales hacia una solución negociada habrían de tener un gran impacto sobre las orientaciones de los insurgentes. Dejando de lado las vicisitudes del proceso, es claro que lo que predominó en la segunda mitad de los años ochenta fue el abandono del revolucionismo y la búsqueda de garantías y reformas que permitieran el acceso al proceso político. Podemos, entonces, definir las orientaciones de esta última etapa como incorporativas. La expresión más diáfana provino de las FARC, que en conjunto con el partido comunista crearon la UP (Unión Patriótica) como frente político legal y comenzaron a participar en elecciones a partir de 1986[57]. El del M-19 fue un

[56] T. Wickham-Crowley, "Winners, Losers, and Also-Rans: Toward a Comparative Sociology of Latin American Guerrilla Movements", en S. Eckstein (comp.), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California, 1989.

[57] N. Buenaventura, *Unión Patriótica y poder popular*, Bogotá, CEIS, 1987, pp. 65-105.

proceso distinto, ya que incluyó una "vuelta al monte" después del fracasado diálogo inicial y la abortada toma del Palacio de Justicia. Pero el M-19 carecía del arraigo social necesario para continuar la lucha armada, y cuando volvió a la mesa de negociaciones en 1989 lo hizo con el propósito explícito de disolverse como guerrilla[58]. El EPL, que también había abandonado la tregua, retornó al proceso de paz, creó el FP (Frente Popular) como expresión legal propia, participó en las elecciones de 1988, y ha venido estableciendo una relación cada vez más estrecha con las F ARC y la UP[59]. El único grupo que parece nadar contra la corriente es el ELN, cuya conducta reciente ha sido bastante contradictoria. Por un lado, el ELN dice reconocer la importancia de la lucha cívica y ha mantenido contactos con el movimiento político legal A Luchar. Por otro lado, el grupo guerrillero sigue reproduciendo un discurso que bordea en el fanatismo, mantiene su negativa a dialogar con el gobierno y continúa reivindicando el abstencionismo frente al proceso electoral[60].

A pesar del sabotaje de los militares, que provocaban a las guerrillas por medio de operativos y apoyaban la formación de grupos paramilitares en varios lugares del país, la apertura del gobierno se mantuvo y las orientaciones incorporativas de los insurgentes se consolidaron. Fue sobre este contexto que la movilización de decenas de miles de campesinos colocó a las regiones guerrilleras en el primer plano de las luchas agrarias[61]. De las 139 movilizaciones campesinas importantes del período 1985-1987, 71 fueron impulsadas por los frentes políticos que actuaban en las zonas de influencia guerrillera. Más del 90% de esta actividad tuvo lugar en áreas marginales y de colonización. Las exigencias socioeconómicas se centraron sobre servicios básicos, obras de infraestructura, Y apoyos tecnológicos y crediticios para la producción parcelaria. Las protestas contra la represión y por los derechos civiles y políticos, plantearon la desmilitarización de las regiones, el cumplimiento de la tregua, el desmonte de grupos paramilitares, el derecho a la vida y la paz, y garantías para la actividad política. Discriminando las movilizaciones por actores, 69% fueron inspiradas por la UP, 22% por A Luchar, y 9% por el FP. El trabajo de la UP se realizó a través de comités de colonos, sindicatos de agricultores y coordinadoras regionales campesinas. Las movilizaciones más prominentes fueron la marcha de 6.500 campesinos del sur de Bolívar a Cartagena en 1985. La toma de San José del Guaviare por parte de 23.000 colonos en 1986, y el éxodo de 12.000 campesinos hacia Remedios en 1987. En el caso de A Luchar, los vehículos organizativos fueron juntas comunales, comunidades religiosas de base y coordinadoras regionales obrero-campesinas y populares. Las movilizaciones más importantes tuvieron lugar en 1987: la toma de Convención por parte de 10.000 colonos del Catatumbo, y las marchas y manifestaciones de 40.000 campesinos del Cesar, los Santanderes y Arauca en el marco del primer paro cívico del nororiente. Finalmente, en el caso del FP, la tregua permitió un auge del proceso de organización sindical en Urabá, donde más de 12.000 trabajadores participaron en el paro cívico de 1985 y en los dos paros bananeros de 1987.

Las dos primeras etapas del conflicto guerrillero se habían caracterizado por el contraste entre las orientaciones revolucionarias mecánicas y orgánicas. Dejando de lado al ELN,

[58] W. Ramírez, *Op. cit.*, pp. 55-56.

[59] Colombia Hoy, "La izquierda frente a la crisis", *Colombia hoy*, No. 56, 1988, pp. 19-22.

[60] *Ibíd.*, pp. 16-18, 23-24.

[61] Las siguientes referencias a las movilizaciones organizadas por los frentes políticos en zonas guerrilleras se basan en informes de prensa, Cinep, *Op. cit.*, 1985-1987.

que, como hemos visto, ha quedado "desfasado" en relación a las otras guerrillas, es importante observar que en la orientación incorporativa de este último período ambos matices aparecen de manera simultánea. La variante mecanicista es la del M-19, cuya desmovilización sigue el viejo modelo colombiano de reincorporación de contraélites armadas. La variante que trata de ser orgánica es la de las FARC y el EPL, en cuyos casos el proyecto incorporativo incluye la intención de representar a la población y conducir su acción reivindicativa frente al Estado. El elemento fundamental que caracteriza a esta variante es el intento de recoger el modelo espontáneo de lucha cívica popular y asumir el liderazgo a partir de sus dos elementos claves: la acción contestataria pacífica y la negociación con el Estado. Paralelamente, ha venido haciéndose visible el intento de proyectarse más allá de las áreas guerrilleras y desempeñar un papel en la articulación de las demandas campesinas a nivel nacional. Esto se reflejó en la creación de Fensuagro (una federación de las organizaciones agrarias influidas por la UP y el FP) y en los intentos de acercarse a los diferentes sectores de la ANUC y las otras organizaciones campesinas en el marco de la Coordinadora Nacional Agraria[62].

Comparando con las etapas anteriores, es evidente que en los últimos años los insurgentes se han perfilado como posibles aliados del campesinado. Sin embargo, hay tres circunstancias que plantean serias dudas sobre la eventual trascendencia y la misma viabilidad de esa posible alianza. La primera de ellas sigue siendo el hecho de que las guerrillas y sus frentes políticos tienen un ascendiente muy reducido sobre la población campesina. Aquí hay que recordar que las principales áreas de influencia de los insurgentes son las zonas de colonización, que apenas incluyen un 6% de la población rural nacional[63]. Las zonas andinas, que son las que concentran el grueso del campesinado, se han mantenido por fuera de su radio de acción. Incluso en las áreas ganaderas afectadas por las luchas por la tierra su presencia ha sido limitada: del total de fincas invadidas en 1987, el 70% se encontraban en municipios sin conflicto guerrillero[64]. También es revelador el exiguo caudal de votos obtenido por la UP, que no ha pasado del 4.4% del total nacional desde que comenzó a participar en las elecciones[65]. Finalmente, y en lo que respecta a la actividad en la arena gremial agraria nacional, no hay que perder de vista que se trata de un proceso incipiente que hasta ahora ha estado mayormente restringido al canal burocrático.

La segunda circunstancia adversa se relaciona con la posibilidad de que el proyecto incorporativo sea descarrilado por la violencia. A pesar de las treguas y las negociaciones de paz, los enfrentamientos armados continúan. En parte esto se debe a las actitudes recalcitrantes del ELN y al hecho de que ciertas columnas de las otras guerrillas siguen activas como disidentes o en actividades de extorsión y "autofinanciamiento". El otro factor ha sido el hostigamiento permanente del Ejército y el auge de la "guerra sucia" paramilitar, un tema sobre el cual volveremos enseguida. Lo importante aquí es destacar que, sea cual sea el detonante de la violencia, ésta tiene un efecto negativo sobre la

[62] Fensuagro (Federación Sindical Unitaria Agropecuaria), "Así fue el Congreso", *Fensuagro*, No. 1, 1988, pp. 2-5.

[63] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación (1986-1990)*, Bogotá, 1988, p. 54.

[64] Utilizando listas del Incora (ubicación de fincas invadidas) y del programa PNR (municipios con actividad guerrillera), hemos estimado que sólo el 29.3% de las invasiones de 1987 tuvo lugar en las áreas de influencia insurgente.

[65] J. Hartlyn, *Op. cit.*, p. 229.

relación entre campesinos y guerrillas, ya que estas últimas son vistas como responsables de que personas, vecindarios y poblaciones enteras se conviertan en blancos de la represión y de los operativos contrainsurgente[66]. Este efecto negativo, sumado al asesinato sistemático de activistas que salen a hacer el trabajo político legal, tiende a socavar la orientación incorporativa y plantea la posibilidad de que vuelvan a fortalecerse las actitudes más extremistas entre los guerrilleros.

La tercera circunstancia desfavorable tiene que ver con la gran distancia que existe entre el discurso formal de los insurgentes y sus prácticas concretas. Como vimos antes, las luchas campesinas plantean una profunda aspiración democrática de incorporación ciudadana. Para convertirse en aliados efectivos del campesinado, los insurgentes tienen que articular propuestas políticas que expresen esa aspiración y, sobre todo, ser capaces de llevarlas a las bases a través de formas democráticas de liderazgo que comiencen a dar contenido tangible a la noción de participación ciudadana. En lo programático, es innegable que ha habido un avance importante, ya que las plataformas actuales de los frentes políticos vinculados a las guerrillas ponen mucho énfasis sobre propuestas democratizadoras para la sociedad en su conjunto. Pero en la práctica de la relación con los campesinos, es muy poco lo que se ha progresado en el terreno de la participación democrática. El hecho de que los insurgentes hayan tenido éxito en movilizar al campesinado no debe hacernos perder de vista tres de los temas más reiterados en las entrevistas con informantes de las zonas de influencia guerrillera: la falta de un trabajo serio de formación política, el uso de métodos coercitivos para forzar la participación en movilizaciones y elecciones, y el recurso excesivo al expediente de movilizar a los grupos de base para escudar a la guerrilla frente a los operativos militares[67]. Existe, por tanto, una brecha muy grande entre la orientación orgánica que los insurgentes pretenden dar a su proyecto y las prácticas mecanicistas que definen su relación con los campesinos. En estas circunstancias, es dudoso que las guerrillas y sus frentes políticos logren consolidar una base suficiente de legitimidad como para asumir el papel de aliados políticos del campesinado.

EL PAÍS POLÍTICO: RECOMPOSICIÓN DESDE ARRIBA

La doble crisis de legitimidad colocó a la clase política liberal-conservadora ante el dilema clásico de todo régimen acosado: atrincherarse para resistir las presiones, o salirles al paso a través de reformas oportunas. Al tratar de reprimir los síntomas de la "subversión", el gobierno de Turbay demostró que el reflejo instintivo del clientelismo se inclinaba por la primera opción. Pero Turbay fracasó, y los presidentes que le sucedieron fueron "atípicos" en el sentido de que se trataba de políticos cuyas candidaturas habían resultado de compromisos entre las diversas facciones de sus partidos. El hecho de que tanto Betancur como Barco hubieran llegado al poder gozando de una cierta autonomía en relación a las maquinarias clientelistas, sumado al fracaso previo de la alternativa represiva, generó un contexto favorable para que sus iniciativas se orientaran hacia la apertura. En ambos casos, los elementos fundamentales fueron el reconocimiento del carácter político de la crisis, la búsqueda de una solución negociada del conflicto guerrillero, y el logro de reformas que

[66] A. Reyes y A. M. Bejarano, *Op. cit.*, pp. 26-27.

[67] Entrevistas con líderes campesinos y activistas políticos. Véase también A. Reyes y A. M. Bejarano, *Ibíd.*, p. 27.

restauraran la credibilidad del régimen ante el país nacional. Aquí nos limitaremos a bosquejar estas iniciativas y observar su significación para el campo.

Betancur, cuya victoria de 1982 sorprendió a muchos observadores, formó un gobierno de coalición según la norma de "participación equitativa" heredada del Frente Nacional. Como la recesión no daba margen para iniciativas socioeconómicas de fondo, sus esfuerzos, se centraron sobre la pacificación del país y la democratización del sistema político. La política de paz se materializó en una ley de amnistía, varios acuerdos de tregua, la creación de una comisión de supervisión, y el llamado a un Diálogo Nacional con participación de las guerrillas[68]. De ese diálogo salieron varios proyectos de reforma que el gobierno presentó al Congreso: la institucionalización de los partidos, el financiamiento estatal de las campañas electorales, un estatuto de oposición, la descentralización del Estado y la elección popular de alcaldes[69]. En relación al campesinado, Betancur inauguró una nueva era de receptividad hacia las demandas que llegaban por el canal de las movilizaciones. De igual importancia fue la reapertura del debate sobre la reforma agraria, que condujo a un proyecto de ley que también fue presentado al Congreso[70]. Pero la estrechez fiscal hizo que los cambios en el terreno de la acción estatal fueran menos significativos. La única novedad fue el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), que incluía inversiones relativamente modestas para el desarrollo de las regiones afectadas por la violencia[71]. En el resto del país, el principal instrumento dirigido hacia el campesinado siguió siendo el programa DRI, cuyos niveles de ejecución se mantuvieron estancados por la escasez de recursos[72].

Las expectativas despertadas por Betancur no tardaron en ir frustrándose. La irrupción guerrillera en la arena política legal provocó fuertes reacciones, mostrando que Betancur tenía muy poco apoyo en el interior de la clase política. Los conservadores estaban sólidamente en contra de negociaciones con la insurgencia, y había bastante oposición entre los liberales, los gremios privados, la Iglesia y la prensa. Los congresistas se negaron a participar en el Diálogo Nacional, al cual veían como un engendro cuyo sentido era el de suplantar a la legislatura. Las propuestas de reforma no pasaron de la discusión abstracta: de los pocos proyectos que alcanzaron deliberación en el Congreso, el único aprobado fue el de la elección directa de alcaldes[73]. Mientras tanto, aumentaron las tensiones con las Fuerzas Armadas, que se oponían al proceso de paz y se habían resentido por la investigación de sus conexiones con el paramilitarismo. Después de un enfrentamiento en el cual el Presidente les recordó que no eran deliberantes en política, los militares se enfrascaron en un sabotaje sistemático que incluyó emboscadas a los delegados que participaban en las negociaciones y un continuo hostigamiento de las actividades abiertas de las guerrillas[74]. Hacia el final del gobierno de Betancur, sólo las

[68] J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 220-222.

[69] R. Santamaría y G. Silva, *Proceso político en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1984, pp. 73-174.

[70] J. C. Quintero, *¿Qué pasó con la tierra prometida?*, Bogotá, Cinep, 1988, pp. 52-76.

[71] DANE, *El plan social por la paz: una estrategia de participación comunitaria*, Bogotá, DANE, 1986.

[72] Durante el gobierno de Betancur, el presupuesto del DRI se mano tuvo estancado, O. Delgado, *Op. Cit.*, p. 278. Tomando en cuenta la inflación, sin embargo, la inversión real decreció de manera substancial.

[73] R. Santamaría y G. Silva, *Op. cit.*, pp. 63-65. Hartlyn, *Ibíd.*, pp. 229-230.

[74] F. Leal, Estado y política en Colombia, *Op. cit.*, pp. 299-303.

FARC habían sido capaces de soportar las provocaciones y mantenerse en una precaria tregua. Los demás grupos habían decidido abandonar el proceso de paz y volver a la lucha armada[75].

En el campo, y en el país nacional en general, lo más positivo del periodo de Betancur fue haber abierto las compuertas para que se expresaran las aspiraciones populares. Sin embargo, la dinámica del proceso demostró que se necesita algo más que buenas intenciones para poder avanzar hacia la incorporación del campesinado. En este sentido, las principales dificultades a lo largo del gobierno de Betancur fueron la falta de recursos para responder a las demandas campesinas y, sobre todo, la ausencia de una estrategia definida en cuanto a mecanismos que permitieran institucionalizar las presiones y consolidar los canales del diálogo entre el Estado y la población rural. En las regiones, todo quedó subordinado al interjuego entre el espontaneísmo de las movilizaciones y las iniciativas personales de funcionarios que, además de tener que lidiar con la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de cumplir cualquier tipo de promesa, debían soportar la presión del Ejército en las zonas de conflicto guerrillero. La expresión más patente del vacío de definiciones estratégicas fue la falta de una política gremial que contemplara la posibilidad de reforzar a las organizaciones campesinas para que éstas sirvieran como interlocutoras. Esto nos lleva de vuelta al que tal vez fue el error fundamental de Betancur: haber otorgado excesivo protagonismo político a los insurgentes. Al privilegiar a estos últimos como interlocutores, Betancur generó expectativas exageradas, exacerbó el antagonismo de los militares, facilitó la oposición de los políticos que querían sacarle el cuerpo a las reformas, y desestimó la importancia de establecer puentes directos entre el Estado y los sectores populares.

Barco, que ganó las elecciones de 1986 por un amplio margen de votos, asumió el poder cuando se iniciaba una etapa ascendente del ciclo económico. Su primera medida, la formación de un gabinete enteramente liberal rompió la tradición coalicionista y redefinió la escena política en términos de un nuevo esquema gobierno/oposición[76]. Al mismo tiempo, el nombramiento de alcaldes de la UP en los municipios donde ésta había obtenido mayorías fue una clara señal de que el Presidente seguiría tratando de negociar con las guerrillas[77]. Sin embargo, el manejo cauteloso de Barco fue muy revelador en cuanto a su voluntad de evitar roces con los militares y la clase política. El ritmo fue lento, y sólo hacia mediados de 1988 terminó el gobierno de colocar sus piezas sobre el tablero político. Esencialmente, la estrategia se basó en separar el proceso de reajuste institucional de la cuestión de la pacificación. En relación al reajuste, el esquema gobierno-oposición fue complementado con una propuesta de enmienda constitucional que recogía algunas de las reformas que habían sido discutidas en la época de Betancur[78]. Inicialmente, Barco coqueteó con la posibilidad de someter la enmienda a un referéndum, pero cuando se hizo evidente que la idea suscitaba oposición en ambos partidos, el Presidente prefirió llegar a un acuerdo con la dirección del partido conservador

[75] J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 228-229.

[76] F. Leal, *Ibíd.*, pp. 229-230.

[77] N. Buenaventura, *Op. cit.*, pp. 101-102.

[78] H. Valencia, "De las guerras constitucionales en Colombia: un informe sobre la reforma Barco", *Análisis Político*, No. 6, 1989, pp. 84-96.

y atenerse a un procedimiento ordinario de aprobación en el Congreso[79]. En lo referente a la pacificación, la propuesta del gobierno incluyó dos elementos. Por un lado, se adjudicaron ingentes recursos a la acción de rehabilitación del PNR[80]. Por el otro, se diseñó un plan de paz que ofrecía un diálogo directo a los insurgentes que estuvieran dispuestos a desmovilizarse y a participar desde adentro en la discusión de las reformas[81]. De este modo, Barco trató de "poner en su lugar" a los interlocutores del gobierno. Los cambios institucionales vendrían de los compromisos que pudieran alcanzarse en el interior de la clase política. Con los insurgentes también se dialogaría, pero su participación se reduciría a los "temas de la paz": la desmovilización, la rehabilitación y la incorporación.

En el frente campesino, Barco mantuvo la política de su predecesor en el sentido de aceptar la legitimidad de la protesta pacífica, tratar de negociar las demandas, y evitar la represión. Pero la gestión concreta de su gobierno tuvo bastante más envergadura que la de Betancur. En primer lugar, la situación económica favorable permitió que se ampliara la capacidad de respuesta estatal ante las exigencias campesinas. En este sentido no está de más subrayar que, paralelamente a un marcado aumento en las inversiones del DRI, el presupuesto cuatrienal del PNR se fijó en mil millones de dólares, lo cual representaba casi el 15% de la inversión pública nacional[82]. Otro factor importante fue que, al cabo de dos años de forcejeo, Barco logró que el Congreso aprobara la nueva ley de reforma agraria. Aunque sus contenidos fueron moderados, la ley tuvo trascendencia política y permitió que el Incora comenzara a adquirir tierras a precios comerciales para apaciguar las presiones más urgentes en las zonas de mayor conflicto[83]. Finalmente, la diferencia más notable entre Betancur y Barco fue que este último hizo algunos avances hacia la consolidación de marcos estables para la interlocución entre Estado y campesinado. En la arena gremial cabe destacar la directiva presidencial de apoyo a la organización campesina, la participación de la Coordinadora Nacional Agraria en el debate sobre la reforma, la creación de un fondo estatal para financiar a las asociaciones campesinas y el incremento de la representación de estas últimas en las entidades del sector agropecuario[84]. En las regiones de economía campesina, la redefinición de la estrategia de ejecución del DRI fortaleció a los comités locales de beneficiarios, que pasaron a asumir funciones de decisión, seguimiento y evaluación en relación a las obras del programa[85]. Un concepto similar se venía aplicando ya en los consejos del PNR en las zonas de rehabilitación[86]. Además de servir como foros para la discusión de las inversiones, dichos consejos cumplían la función de ir institucionalizando el proceso de

[79] *Ibíd.*, pp. 82-84.

[80] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación (1986-1990)*, Bogotá, 1988.

[81] W. Ramirez, *Op. cit.*, pp. 52-55.

[82] Departamento Nacional de Planeación, *Programa de Desarrollo Integral Campesino (1988-1973)*, Bogotá, DNP, 1988 (mimeo), pp. 19-24. Presidencia de la República, *Op. cit.*, pp. 36-37.

[83] República de Colombia. *Reforma agraria: Ley 30 de 1988*, Bogotá, ECOE, 1988.

[84] Presidencia de la República, *Op. cit.*, 1987. Fescol (Fundación Friedrich Ebert de Colombia), *Conclusiones sobre el Encuentro Nacional Campesino*, Bogotá, Fescol, 1987. República de Colombia, *Op. cit.*, 1988.

[85] DNP, *Op. cit.*, pp. 10-11.

[86] Presidencia de la República, *Op. cit.*, 1988, pp. 150-155.

paz, ya que en ellos los funcionarios estatales podían dialogar con representantes de los insurgentes y de los sectores campesinos que estaban bajo su influencia.

¿Cuáles han sido los limitantes del intento de recomposición de Barco? En el terreno del reajuste institucional, la debilidad clave del proyecto reside en el hecho de que sus perspectivas dependen de la capacidad de autotransformación del régimen. Aquí hay que destacar dos problemas fundamentales. El primero es que los sectores clientelistas están tan arraigados en sus prebendas que es ilusorio esperar que se esmeren por reformarse. Prueba de esto es que, a pesar de que sus propuestas no representan un asalto directo contra el sistema clientelar, la enmienda constitucional viene enfrentando grandes dificultades en el Congreso. La resistencia al completo desmonte del monopolio bipartidista, las disputas disfrazadas en torno a la repartija burocrática y las reservas ante el plebiscito y otros elementos participativos, son indicios de que los sectores clientelistas erigirán todas las barreras posibles para proteger sus privilegios. Su estrategia básica es recortar las reformas para poder reproducir los mecanismos del patronazgo político. Como hemos visto en el caso de la "apropiación" de la presencia modernizadora del Estado en el campo, el clientelismo tiene una enorme capacidad para "ajustarse a los reajustes". En este sentido, no es casual que la elección directa de alcaldes haya sido la única reforma que pudo ser aprobada. Aunque dicha reforma abre espacio institucional para el ejercicio de la democracia, los resultados concretos van a depender de las relaciones de poder que prevalezcan en cada lugar. En el sector urbano, donde el clientelismo ha sido siempre más débil, es evidente que hay buenas posibilidades para realizar el potencial democratizador de la reforma. Pero en el sector rural es muy posible que la elección directa de alcaldes fortalezca aún más a los caciques, quienes seguirán recurriendo a los métodos de siempre para ganar las elecciones, pero podrán reclamar una mayor legitimación como alcaldes "populares"[87]. Otro ejemplo importante en este contexto es el fortalecimiento de los comités locales del DRI. A pesar de su contenido democrático como reforma institucional, lo más probable es que la realidad de las relaciones de poder produzcan el efecto contrario. Antes, las decisiones estaban en manos de los funcionarios y la influencia de los gamonales era indirecta. Ahora las decisiones son tomadas por comités locales presididos por los alcaldes, cuya participación directa aumenta las opciones del juego clientelar en la relación con los campesinos.

La segunda limitación de la autotransformación propuesta por Barco es que los sectores reformistas de la clase política siguen mostrándose renuentes a desafiar al clientelismo, radicalizar mínimamente su discurso, e interpelar al pueblo de manera directa. Los ejemplos más relevantes son los de las fuerzas liberales "de avanzada": el Nuevo Liberalismo, de Luis Carlos Galán, y el Poder Popular, de Ernesto Samper. Lejos de tratar de movilizar el apoyo popular en torno a propuestas de fondo, Galán buscó ganar prestigio desde una oposición moralista para después reintegrarse al oficialismo del partido[88]. En el momento de su asesinato, su prioridad principal era fortalecer su

[87] Sobre esta posibilidad, véanse A. Manrique, *Elección popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Bogotá, Fescol, 1986. R. P. Archer, "Comportamiento electoral y posibles consecuencias de la elección popular de alcaldes", en M. Lanzetta *et. al.*, *Colombia en las urnas: ¿Qué pasó en 1986?*, Bogotá, Carlos Valencia, 1987, y F. Leal, *El sistema político del clientelismo*, *Op. cit.*, p. 50. Para una evaluación preliminar de las primeras elecciones directas de alcaldes en 1988, véase P. Gaitán, "Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones", *Análisis Político*, No. 4, 1988, pp. 63-83.

[88] J. Hartlyn, *Op. cit.*, pp. 213-214.

candidatura presidencial a través de acuerdos con caciques políticos regionales[89]. El Poder Popular planteó propuestas más coherentes sobre la democratización del desarrollo, pero su trabajo efectivo entre los sectores populares ha sido mínimo[90]. Sus soluciones pasan por el manejo administrativo del Estado, y su práctica se ha desarrollado en el interior del partido y en un continuo diálogo con los sectores clientelistas[91].

Para terminar hay que destacar que en el terreno de la pacificación las iniciativas de Barco se han visto seriamente coartadas por la falta de un control efectivo sobre las Fuerzas Armadas. Barco trató de dar un tratamiento pacífico a las luchas cívicas y buscó mantener la tregua formal con las guerrillas comprometidas en el diálogo. Por lo demás, su gobierno dio amplia libertad de acción al Ejército, colocando zonas del país bajo jurisdicción militar y desestimando las denuncias sobre abusos represivos. Los militares aprovecharon para intensificar los operativos contrainsurgentes, cuyo objetivo principal siguió siendo el de erosionar las bases de la guerrilla imponiendo severos controles a la población campesina[92]. Al mismo tiempo, se fue haciendo notorio que comandantes de brigadas regionales estaban confabulados con ganaderos y empresarios en la promoción del paramilitarismo[93]. Hacia mediados de 1987, operaban en Colombia docenas de escuadrones de la muerte y grupos de "autodefensa", la mayoría de los cuales estaban activos en la "limpieza" de las zonas de influencia insurgente[94]. Afirmando que la "guerra sucia" se orquestaba desde los altos mandos militares, un informe de Amnistía Internacional llegó a la conclusión de que la emergencia de derechos humanos se originaba en una política deliberada de asesinatos políticos[95]. En otro informe, *Americas Watch* concluyó que, aunque el gobierno colombiano no tenía una responsabilidad directa, era evidente que no estaba haciendo lo suficiente para parar la matanza[96]. No es éste el lugar para emprender un "juicio de responsabilidades". Pero vale la pena destacar que la actitud contemporizadora hacia los militares ha tenido consecuencias sumamente negativas para las políticas de Barco. Por un lado, el sabotaje militar ha venido frenando el proceso de paz al hostigar el diálogo con las guerrillas y subvertir la credibilidad de las propuestas del gobierno. Por otro lado, el hecho de que los militares hayan estado envueltos en la violación sistemática de los derechos humanos ha socavado los avances que se hayan podido lograr en la interlocución entre Estado y campesinado. Por último, la autonomización de las Fuerzas Armadas entró en una peligrosa etapa en la cual los militares comenzaron a establecer contactos orgánicos con los sectores más reaccionarios. El problema habría de agravarse con la llegada de la mafia a las áreas rurales.

[89] C. Castellanos, "Las desavenencias de un gobierno y su partido", *Cien días*, No. 4, 1988, pp. 14-15.

[90] M. I. Flores, *Cuatro liberales responden*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1988.

[91] C. Castellanos, *Op. cit.*

[92] Amnesty International, *Colombia Briefing*, New York, Amnesty Publications, 1988, p. 6.

[93] J. O. Melo, *Op. cit.*, pp. 18-22.

[94] Americas Watch, *Informe sobre Derechos Humanos en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1989, pp. 67-76.

[95] Amnesty International, *Ibíd.* p. 1.

[96] Americas Watch, *Ibíd.*, pp. 20, 104-105.

ASCENSO DEL PAÍS MAFIOSO

En 1988 la "conexión colombiana" abastecía el 80% de la demanda de cocaína en los Estados Unidos. Los ingresos brutos del narcotráfico se calculaban en unos 7 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente la mitad eran repatriados y reinvertidos en Colombia[97]. Si las estimaciones son correctas, la cocaína ya habría desplazado al café como principal rubro de exportación y estaría agregando hasta un 10% al PIB oficial colombiano. Esta hazaña económica ha corrido por cuenta de dos grupos de grandes capos de la droga que, apoyándose en centenares de subalternos, controlan el negocio desde Medellín y Cali. Las redes de los carteles se extienden desde las regiones productoras de los países andinos hasta los mercados consumidores en los países del norte. En este ensayo utilizaremos la información proveniente de los pocos estudios existentes, la prensa y nuestras propias entrevistas para enfocar el aspecto que más nos interesa: el impacto socioeconómico y político de la mafia en el campo colombiano.

En un escrito reciente, el ex presidente López atribuye los orígenes del narcotráfico a tres factores principales: el aumento del consumo en los Estados Unidos, la ubicación geográfica favorable de Colombia, y la disponibilidad de una amplia reserva de talento empresarial para negocios clandestinos[98]. Otro factor, que obviamente López no menciona, fue la tolerancia de su propio gobierno y del gobierno de Turbay ante el contrabando, el auge de la marihuana, los inicios del tráfico de cocaína, y el lavado de los "dineros calientes" en general[99]. Es importante tomar en cuenta lo que López prefiere olvidar porque la relación mafia-Estado constituye el verdadero meollo del problema. De hecho, lo que distingue al narcotráfico de cualquier otra actividad económica es la sanción social negativa que, al definirlo como ilegal, impone al Estado la función de reprimirlo. Frente a esto, la primera prioridad de los narcotraficantes es garantizar su seguridad y la reproducción del negocio. Su segunda prioridad es ganar influencia política para defender sus intereses dentro del Estado y, en la medida de lo posible, legitimar su status social. Surge así el típico síndrome en el cual la mafia, recurriendo al dinero y la violencia, se relaciona con el Estado y la política a través de una ofensiva permanente para corromper a los volubles y disuadir o destruir a quienes se atraviesan en el camino. Durante los gobiernos de López y Turbay reinó una relativa tranquilidad porque los capos de la droga dispusieron de amplia libertad para consolidar sus redes operativas y hasta tratar de meterse abiertamente en la política[100]. Esto habría de cambiar bajo Betancur y Barco por la simple razón de que ningún esfuerzo por restaurar la legitimidad del régimen podía ser acorde con una actitud complaciente hacia el narcotráfico. A medida que el gobierno iba mostrando disposición a molestar las actividades de los traficantes y extraditarlos a los Estados Unidos, la mafia fue intensificando su campaña de corrupción y amedrentamiento. Los resultados son bien conocidos: la amplia penetración y corrupción

[97] B. Bagley, "Winning Battles, Losing the War: US Anti-Drug Policies in Latin America", *Hemisphere*, Vol. 1, No. 1, 1988, pp. 31-33.

[98] A. López, ¿Is Colombia to Blame?, *Hemisphere*, *Ibíd.*., p. 35. M. Massing, "The War on Cocaine", *The New York Review of Books*, Vol. 35, No. 20. 1988, pp. 62.

[99] F. Castillo, *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Documentos periodísticos, 1987, pp. 23-29.

[100] *Ibíd.*, pp. 224-233.

de los cuerpos policiales y de seguridad, la virtual destrucción de la rama judicial del Estado, y el asesinato de decenas de funcionarios oficiales, políticos y periodistas[101].

Al abordar la cuestión de la presencia de la mafia en las zonas rurales del país, hay que comenzar aclarando que Colombia no es un productor importante de coca. El 95% de los cultivos y del procesamiento de base de coca tienen lugar en Bolivia y Perú[102]. Lo que hacen los narcotraficantes colombianos es comprar la base, refinarla en sus laboratorios y despachar la cocaína a sus centros de distribución mayorista en los centros de consumo. En Colombia, la producción de coca sólo llegó a tener significación en algunas áreas de colonización del Meta, Guaviare y Caquetá[103]. Allí, la mafia enviaba sus comisionistas para comprar la pasta de coca y abastecer los insumos necesarios para el procesamiento.

Pero la bonanza de la coca no habría de durar mucho tiempo. Como se ha visto antes, las transacciones se efectuaban bajo la vigilancia de los guerrilleros de las FARC, cuyo control territorial les permitía mantener un sistema impositivo completo sobre la economía regional de la cocaína. Las contribuciones forzadas, que reducían las ganancias e introducían un elemento que no podían controlar, eran un factor perturbador para los narcotraficantes. A medida que las tensiones iban degenerando en hostilidades abiertas, el conflicto se fue convirtiendo en una de las principales causas de la rápida caída de la producción de coca en Colombia[104]. La otra causa fue la extraordinaria expansión de los cultivos peruanos y bolivianos, que proveían a los narcotraficantes una fuente más segura y barata de materia prima.

Más que para producir y traficar la droga, la mafia comenzó a hacerse presente en el campo para adelantar un aspecto diferente del negocio: el lavado y la reinversión de utilidades por medio de la adquisición de bienes raíces, especialmente fincas ganaderas. La situación de mediados de los años ochenta era sumamente favorable para esto porque muchos propietarios, cansados de las invasiones campesinas y de las contribuciones impuestas por las guerrillas, estaban ansiosos por desprenderse de sus tierras[105]. La entrada de los narcotraficantes fue espectacular en todas las regiones y particularmente en las zonas afectadas por la actividad guerrillera. Según una estimación reciente de la federación de agentes de propiedad raíz Fedelonjas, la mafia habría invertido unos 5.5 mil millones de dólares en la adquisición de tierras[106]. Los cálculos de investigadores del Centro de Estudios Ganaderos indican que las extensiones en poder de los narcotraficantes superan los 2 millones de hectáreas, lo cual seria equivalente aproximadamente al 10% de la superficie agropecuaria del país[107].

---

[101] A. Riding, "Cocaine Billionaires", *New York Times*, 8 de marzo, 1987. M. Collett, "Colombia's Losing War with Drug Kings", *Christian Science Monitor*, 13 de mayo, 1988.

[102] B. Bagley, *Op. cit.*, 1988, p. 31.

[103] J. Jaramillo *et. al.*, *Op. cit.* A Molano, *Op. cit.*

[104] B. Graham, "Drugs Drive a Village's Secret War", Washington Post, 28 de febrero, 1987. Collett, *Op. cit.* Americas Watch, *Op. cit.*, pp. 34-37.

[105] "El narco-agro", *Semana*, No. 343, 1988, pp. 27-32. J. O. Melo, *Op. cit.*, p. 15. Americas Watch, *Op. cit.*, pp. 34-35.

[106] M. Collett, "Traffickers Threaten Land Reform", *Christian Science Monitor*, 24 de enero, 1989.

[107] Entrevista con investigadores del Centro de Estudios Ganaderos.

En Colombia, la propiedad de la tierra continúa siendo un importante símbolo de estatus social y un factor decisivo de poder político a nivel local y regional. La territorialización de la mafia tiene, por tanto, una significación estratégica que va mucho más allá del simple blanqueo de capitales. Aunque los narcotraficantes colocan su dinero en todos los sectores de la economía, la compra de tierras es su inversión preferida porque ofrece una vía rápida y segura para acceder al reconocimiento social y a la política[108]. En este proceso, el elemento clave es el poder económico y coercitivo que despliegan los narcotraficantes al entrar en las regiones. Sus inversiones en la modernización de las fincas y su capacidad para responder con la fuerza ante las invasiones campesinas y la extorsión guerrillera les confieren un aura de gran prestigio y respetabilidad en el interior de la clase terrateniente. Al mismo tiempo, su eficacia para corromper e intimidar les permite, según las circunstancias, ganar influencia sobre los políticos, asumir el control de las redes clientelistas existentes o reconstruirlas según sus propios designios[109]

Para considerar el impacto de la llegada de la mafia hay que distinguir entre las zonas de actividad guerrillera y las demás regiones del país. En las primeras, los narcotraficantes asumieron rápidamente el liderazgo en las alianzas que se habían venido estableciendo entre terratenientes y militares. Sus aportes económicos permitieron que se incrementara el pie de fuerza paramilitar, que pasó a ser entrenado en "escuelas" especiales supervisadas por el Ejército y dirigidas por mercenarios extranjeros[110]. La "guerra sucia", que hasta entonces había sido selectiva, se reorientó hacia el "escarmiento definitivo" de todos los "colaboradores" de la insurgencia. Los ataques se hicieron indiscriminados y tomaron como blancos a comunidades enteras. Durante 1988 y la primera mitad de 1989 se registraron 62 masacres de cinco o más campesinos, de las cuales las dos terceras partes tuvieron lugar en las principales zonas de influencia mafiosa: El Magdalena Medio, el nordeste de Antioquia, el sur de Córdoba, Urabá, y los llanos del Meta y Casanare[111]. Paralelamente a la escalada represiva, la alianza narco-terrateniente-militar comenzó a buscar una expresión política propia. El centro de esta actividad fue el Magdalena Medio, una zona que estaba siendo completamente "depurada" y en la cual la asociación regional de ganaderos actuaba como ente coordinador de la represión paramilitar, la conexión con el Ejército, y el juego político clientelista[112]. Hacia mediados de 1989 el proceso culminó con la creación de Morena (Movimiento de Restauración Nacional), un movimiento político que se auto definió como "Anticomunista" y defensor de las "banderas de la derecha". Reivindicando el control de 21 mumcipios, los líderes de Morena anunciaron que conquistarían 42 alcaldías en las elecciones de 1990[113].

---

[108] M. Arango, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín, JMA, 1988, pp. 125·126.

[109] *Ibíd.*, p. 126. A. Riding, "Drug Lords Acquire Ranches and New Allies", *New York Times*, 21 de diciembre, 1988. A. Oppenheimer, "Drug Lords Rule Rural Colombia", *Miami Herald*, 19 de febrero, 1989.

[110] A. Riding, *Ibíd.*, M. Isikoff, "Colombia's Drug Kings Becoming Entrenched", Washington Post, 8 de enero, 1989. J. O Melo, *Ibid.*, pp. 19-24. Americas Watch, *Ibíd.*, pp. 36-37.

[111] Basado en datos sobre masacres, publicados en la revista *Cien días*. Véanse también J. O. Melo, *Op. cit.*, pp. 22-23, y Wirpsa, "Military Implicated in Massacres: Drug Cartel Chiefs also Linked to Colombian Death Squads", *Miami Herald*, 23 de enero, 1989.

[112] J. O. Melo, *Op. cit.*, pp. 20-24.

[113] "Morena se destapa", *Semana*, No. 380, 1989, pp. 22-31.

En las otras áreas rurales del país, las consecuencias de la entrada de la mafia han sido comparativamente menos dramáticas. Con todo, tres de ellas merecen ser mencionadas: la penetración de las estructuras regionales de poder, la erosión de la economía campesina, y la erección de barreras adicionales al proceso de reforma agraria. En relación a la primera, es evidente que donde imperaba la "normalidad política" los narcotraficantes adoptaron la estrategia de ajustarse a las reglas del juego clientelista. Para ello, utilizaron el método clásico de comprar lealtades y financiar las campañas de los candidatos de los partidos tradicionales[114]. La segunda consecuencia, relacionada con los problemas de la pequeña producción campesina, tiene que ver con el hecho de que los narcotraficantes han venido adquiriendo fincas de recreo y parcelas con potencial de valorización en las cercanías de las carreteras y en los alrededores de las grandes ciudades. Además del efecto inmediato de liquidación de unidades familiares de producción, el proceso perjudica a las economías campesinas regionales porque el encarecimiento de la tierra dificulta la formación de nuevas unidades y alienta la tentación de vender e irse a la ciudad entre los jóvenes que heredan de sus padres[115]. Por último, y en lo que respecta a la reforma agraria, hay que tomar en cuenta que ésta depende de dos factores: la presión de los campesinos sobre los terratenientes y la capacidad de acción redistributiva por parte del Estado. La entrada de los narcotraficantes afecta ambos lados de la ecuación. Su respuesta represiva ante las invasiones contribuye a envalentonar a la clase terrateniente y a inhibir la disposición a la lucha entre los campesinos. Al mismo tiempo, la afluencia de capitales encarece las tierras y restringe la capacidad de compra del Incora, que se ve imposibilitado de emprender una redistribución significativa[116].

Desde el punto de vista de las perspectivas para la democratización rural, es más que evidente que el ascenso del país mafioso ha significado una regresión absoluta. En el frente social, la territorialización de los narcotraficantes reconcentra la propiedad de los medios de producción, destruye las bases de la economía parcelaria y constriñe las posibilidades de intervención estatal en favor de los campesinos. En el frente político, los efectos inmediatos incluyen el reforzamiento de las estructuras clientelistas y la demolición del espíritu de lucha popular. Pero las implicaciones van mucho más allá. La incorporación de la mafia a un proyecto represivo que se viene adelantando con participación de militares representa una amenaza no solamente para el proceso de apertura democrática en el campo, sino también para la esencia misma de la autoridad civil y para el futuro del orden constitucional en el país.

CONCLUSION

En Colombia, el auge actual de la violencia es una expresión directa del desmoronamiento de la autoridad estatal. La debilidad del Estado, a su vez, tiene su raíz principal en el carácter excluyente de un régimen que niega ciudadanía efectiva a la vasta mayoría de la población. Para sacar al país de su postración, los colombianos deben

[114] W. Long, "Powerful Drug Ring Safe in Its Colombia Base". *Los Angeles Times*, 21 de febrero, 1988. A. Oppenheimer, *Op. cit.*

[115] Entrevistas con líderes campesinos regionales y funcionarios oficiales. Véase también *Semana*, *Op. cit.*, 1988.

[116] Entrevistas con líderes campesinos regionales y funcionarios oficiales. Véase también Collett, *Op. cit.*, 1989.

reconstruir las bases de apoyo del Estado a través de una democratización del régimen político. Es un lugar común decir que toda crisis trae consigo las semillas del cambio. Pero también esto es causa de aprensión, ya que no hay garantías de que el nuevo orden vaya a ser un orden democrático. En este trabajo hicimos un esfuerzo por "desempaquetar" la crisis política colombiana. Adoptando un enfoque que da primacía a los actores, hemos considerado las diferentes dimensiones de esa crisis para identificar los factores que están moldeando las perspectivas para la democracia rural. En estas páginas finales trataremos de resumir y colocar en su sitio las piezas del rompecabezas.

El mayor potencial democratizador se encuentra en el país nacional. Allí, la crisis de legitimidad se deriva de la insensibilidad social del régimen y de la contradicción radical entre el clientelismo y la aspiración popular de representación política. La resurgencia cíclica de la protesta demuestra que estos problemas no pueden ser solucionados con ajustes cosméticos y medidas represivas. Lo que se necesitan son reformas sociales y políticas que incorporen a los sectores populares promoviendo cambios socioeconómicos significativos, asegurando una participación electoral efectiva, aboliendo las prácticas clientelistas y garantizando la responsabilidad del Estado ante la población. Al igual que los pobladores urbanos, los campesinos han venido efectuando una contribución inmensa. Sus movilizaciones han dado expresión a la crisis y han colocado sobre el tapete la cuestión de la democratización en el campo. En el proceso, los campesinos han obtenido algunos logros y se han proyectado como actores que pueden jugar un papel clave en la lucha por las reformas. Sin embargo, sería equívoco e ilusorio presuponer que el campesinado puede resolver el problema de la democracia por sus propios medios. Como vimos en este trabajo, las luchas campesinas tienen limitaciones, particularmente en lo que respecta a su contenido político y a la debilidad de sus expresiones en la arena nacional. Para que el potencial de sus luchas pueda realizarse, los campesinos necesitan aliados políticos que sean capaces de ofrecer un proyecto democratizador para la sociedad en su conjunto y que, en el marco de ese proyecto, privilegien la participación de los sectores populares.

Al ponerse en relieve la importancia del juego de fuerzas más amplio en el cual se encuentran inmersos los campesinos, reorientamos el análisis hacia las otras dos dimensiones de la crisis colombiana. Al considerar la crisis de legitimidad en el país político, comenzamos prestando atención a las guerrillas porque éstas han representado la principal expresión de las contraélites de oposición. Aunque puede ser prematuro especular sobre la significación histórica de todos estos años de insurgencia armada, no deja de ser llamativo el hecho de que las guerrillas hayan acabado por conformarse con mucho menos que una revolución. El hecho de que los insurgentes hayan mostrado disposición a acomodarse cuando el gobierno finalmente los reconoció como interlocutores indica que, a la larga, el conflicto guerrillero siguió una dirección paralela a la de las luchas populares. En ambos casos, la lógica subyacente ha sido la lógica de la incorporación. En el país nacional el campesinado y los otros sectores populares se han movilizado pacíficamente para afirmar su derecho a ser tomados en cuenta. Las contraélites excluidas del país político, que comenzaron tratando de derribar al régimen, terminaron redefiniendo el uso de la violencia como un medio para forzar cambios institucionales que les permitieran ejercer el derecho de acceso al sistema político. Si en las primeras etapas la constelación histórica hubiera sido diferente, la química del proceso podría haber producido una revolución. Pero al no existir una situación revolucionaria, el camino violento que habían escogido las contraélites se convirtió en el principal obstáculo

para una convergencia de las dos crisis de legitimidad. A fin de cuentas, las guerrillas sólo lograron proyectarse como posibles aliados del campesinado cuando, en la última etapa del proceso, trataron de combinar su propia incorporación con el intento de representar las aspiraciones populares. Así y todo, las perspectivas son poco prometedoras porque los insurgentes cuentan con una base de apoyo sumamente restringida, continúan reproduciendo un estilo coercitivo de liderazgo, y son vistos por muchos campesinos como causantes de la pesadilla de violencia en sus zonas de influencia.

Como la conducción de cualquier proyecto democrático debe provenir del país político, desplazamos el foco analítico hacia la otra fuente posible de liderazgo: los sectores reformistas de la clase política bipartidista. Nos concentramos sobre los gobiernos de Betancur y Barco porque sus iniciativas trataron de buscarle salidas reformadoras a la doble crisis de legitimidad del régimen. Nuestro análisis indica que, tal como se ha venido desarrollando hasta ahora, la recomposición desde arriba ofrece perspectivas muy limitadas para la extensión de la ciudadanía hacia los sectores populares. El problema no se reduce a la oposición de las maquinarias clientelistas y de los sectores "duros" del militarismo. La dificultad principal viene inscrita en la esencia misma del proyecto, que no ha dejado de ser una reacción defensiva que trata de atajar la desintegración del régimen por medios puramente institucionales. Por positivas que sean en relación a la situación de los años setenta, las aperturas institucionales hacia los campesinos no son suficientes para impulsar la democratización rural. Las instituciones son sólo arenas para la práctica política, y en las condiciones que prevalecen en el campo colombiano, todas las arenas son candidatas seguras para el copamiento clientelista. Por este motivo, ningún proyecto reformista podrá ser exitoso sin una interpelación directa al campesinado como sujeto político. Necesariamente, esta politización tendría que asumir la forma de un movimiento popular en el cual las fuerzas reformistas lograran articularse con el campesinado y los otros grupos plebeyos para que los cambios institucionales reflejen las aspiraciones del país nacional. Las limitaciones de las propuestas presidenciales y la pusilanimidad de las corrientes "de avanzada" de los partidos indican que la decisión de arriesgar la carta de un auténtico reformismo es algo que aún no ha madurado en el interior de la clase política colombiana. Mientras persista esta situación, los reajustes socioeconómicos continuarán siendo marginales y las rectificaciones institucionales seguirán haciéndole el juego al clientelismo.

Puede decirse, entonces, que los procesos que han venido teniendo lugar en el país político ofrecen perspectivas mixtas para el futuro de la democratización. Lo positivo está dado por los cambios en las orientaciones de algunos actores, incluyendo los gestos iniciales de apertura desde adentro del establecimiento, y la tendencia hacia la desmilitarización de la política entre los sectores de oposición. El problema fundamental es que al no implicar una ruptura drástica con los intereses creados y con los modos de hacer política del pasado, ninguno de estos cambios ha logrado ofrecer una alternativa real para que se consolide una alianza orgánica democrática y se libere el potencial transformador de las luchas populares.

Los procesos de democratización son siempre resistidos por fuerzas retrógradas que emplean a fondo sus recursos para evitar la consumación de los cambios. En Colombia, la reacción ha sido particularmente virulenta en las áreas rurales porque el campo es el espacio social en el cual el poder político clientelista está más atrincherado y en donde el ascenso de la lucha popular, sobre todo la lucha campesina por la tierra, atenta de

manera más directa contra los intereses de las clases dominantes. Otro factor clave fue la presencia guerrillera que, además de hostigar a esos mismos sectores, planteaba la posible amenaza de una convergencia de la insurgencia armada y las luchas sociales. Todo esto creó un caldo de cultivo ideal para que caciques políticos, terratenientes, empresarios y militares fueran articulándose en torno a un proyecto represivo propio. La situación se agravó con la territorialización de los narcotraficantes. Además de implantar un nuevo modelo "siciliano" de reconcentración de la tierra y desarrollo agrario capitalista, la entrada de la mafia fortaleció la alianza reaccionaria que ya se venía gestando en las regiones rurales. Las consecuencias políticas han sido tenebrosas. La orgía de violencia neutraliza la lucha campesina y marca un retroceso en la agenda de la extensión de la ciudadanía, ya que la cuestión de la libertad política pasa forzosamente a segundo plano ante la violación del derecho a la vida y de las demás garantías elementales del status civil. Por otra parte, no hay que perder de vista que la misma existencia de la mafia implica un desafío a la soberanía del Estado. Esto imprime un sentido particularmente peligroso al proyecto reaccionario, que va perfilándose cada vez más como una alternativa política de corte fascista. Es indudable, entonces, que la crisis vinculada al ascenso del país mafioso es la que en estos momentos presenta las amenazas más graves para el futuro de la democratización.

En el país nacional, la coyuntura de finales de 1989 está marcada por el sensible reflujo de las luchas populares. En algunas zonas rurales, los motivos del reflujo tienen que ver con el auge desorbitado de la "guerra sucia" y la reluctancia de las bases ante las movilizaciones organizadas por las guerrillas y los frentes políticos[117]. Más generalmente, es evidente que la mayor respuesta estatal ha tenido un efecto de apaciguamiento sobre los campesinos que, después de haber arrancado una enorme cantidad de promesas, han adoptado una actitud de "pausa y espera" en torno al cumplimiento de esas promesas. En el país político, también es visible un compás de espera en el cual las expectativas se centran sobre el destino de la reforma constitucional que se tramita en el Congreso. Paralelamente, los grupos guerrilleros siguen atentamente la evolución del M-19, que ha firmado un acuerdo definitivo de desmovilización y cuya experiencia sentará un precedente clave sobre las garantías y la credibilidad del proceso de paz[118]. En el frente mafioso, la arremetida del gobierno (después del asesinato de Galán en agosto de 1989) Y la declaración de guerra por parte de los narcotraficantes indican que la crisis de soberanía ha alcanzado su punto máximo[119]. Aunque los resultados no pueden predecirse, es posible que la evaluación retrospectiva demuestre que la confrontación fue no sólo inevitable, sino también oportuna para detener a tiempo tanto la descomposición de las Fuerzas Armadas como el avance del proyecto fascista que se venia gestando. Desde el punto de vista de los campesinos, una de las preguntas claves se relaciona con los efectos que pueda tener la ofensiva del gobierno en términos de la contención real de la represión y la actividad paramilitar. El otro interrogante tiene que ver con las tierras que están siendo confiscadas a los narcotraficantes. ¿Serán, como se estipula en los decretos antimafiosos, destinadas a la reforma agraria? Y si lo son, ¿qué garantías de seguridad se ofrecerán a los campesinos que las ocupen?

[117] C. González, "Una caldera sellada", *Cien días*, No. 6, 1989, pp. 20-21.

[118] "Adiós a las armas", *Semana*, No. 359, 1989, pp. 22-25.

[119] B. Bagley, Colombia Under Siege, Coral Grables, University of Florida, (mimeo), 1989.

La abierta confrontación con los mafiosos se desencadenó cuando las cifras parecían indicar un descenso en los niveles de violencia[120]. Los colombianos entran al último decenio del siglo con la esperanza de que no falte mucho para dejar atrás esta hora aciaga de su historia. Pero la construcción de la paz y la democracia será un proceso lento, difícil, y resistido palmo a palmo por las fuerzas reaccionarias. Las luchas populares de los años ochenta dieron clara expresión a las profundas aspiraciones democráticas del campesinado y las demás clases plebeyas. Queda por verse si los sectores prodemocráticos del país político, tanto en el interior del establecimiento como en la oposición, se pondrán a la altura del desafío.

Bibliografía

AI (Amnesty International), *Colombia Briefing*, New York, Amnesty Publications, 1988.

Alape, A., *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1985.

Arango, M., *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín, JMA, 1988.

Archer, R. P. "Comportamiento electoral y posibles consecuencias de la elección popular de alcaldes", en M. Lanzetta *et. al.*, *Colombia en las urnas: ¿Qué pasó en 1986?*, Bogotá, Carlos Valencia, 1987.

Arenas, J., *Cese el fuego: una historia política de las FARC*, Bogotá, Oveja Negra, 1985.

AW (Americas Watch), *Informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1989.

Bagley, B., *Colombia Under Siege*, Coral Gables, University of Florida, (mimeo), 1989.

____ y M. Edel, "Popular Mobilization Programs of the National Front: Cooptation and Radicalization", en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswich. Transaction, 1980.

____, "Winning Battles, Losing the War: US Anti-Drug Policies in Latin America", *Hemisphere*, Vol. 1, No. 5, pp. 31-34, 1988.

Behar, O., *Las guerras de la paz*, Bogotá, Planeta, 1985.

Bejarano, A. M., "La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá", *Análisis Político*, No. 4, 1988, pp. 43-54.

Bejarano, J. A., *La economía colombiana en la década del setenta*, Bogotá, Cerec, 1984.

Bendix, R., *Nation Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, New York, Wiley & Sons, 1964.

[120] Los datos publicados por la revista *Justicia y Paz* indican que el número de muertes alcanzó un pico de 2.388 en el último trimestre de 1988. Durante 1989, las cifras hablan venido bajando de manera consistente: 1.938 en el primer trimestre, 1.792 en el segundo y 1. 607 en el tercero.

Berry, R. A., “The National Front and Colombia’s Economic Development”, en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswich, Transaction, 1980.

Buenaventura, N., *Unión Patriótica y poder popular*, Bogotá, CEIS, 1987.

Cartier, W. J., “Civic Movements and Politics in Colombia”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 12, No. 24, 1989, pp. 103-120.

Castellanos, C., “Las desavenencias de un gobierno y su partido”, *Cien días*, No. 4, pp. 14-15, 1988.

Castillo, F., *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Documentos periodísticos, 1987.

CEV (Comisión de Estudios sobre la Violencia), *Colombia, violencia y democracia*, Bogotá. Universidad Nacional, 1987.

CIDA (Comité Interamericano para el Desarrollo Agropecuario), *Colombia: tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agropecuario*, Washington. CIDA, 1966.

Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular), 1979-1988, *Archivo de prensa*, Bogotá, Cinep, 1979-1988, microfichas.

Collett, M., “Colombia’s Drug Lords Waging War on Leftists”, *Washington Post*, 14 de noviembre, 1987.

____, “Colombia’s Losing War with Drug Kings”, *Christian Science Monitor*, 13 de mayo, 1988.

____, “Traffickers Threaten Land Reform”, *Christian Science Monitor*, 24 de enero, 1989.

Colombia Hoy, “La izquierda frente a la crisis”, *Colombia Hoy*, No. 56, 1988, pp. 9-24.

CRC (Conferencia de Religiosos de Colombia), “Dimensiones de la violencia política y del conflicto bélico en 1988”, *Justicia y Paz*, Vol. 1, No. 4, 1988, pp. 97-108.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), *El plan social por la paz: una estrategia de participación comunitaria*, Bogotá, DANE, 1986.

____, *Colombia estadística: Nacional*, Bogotá, DANE, 1987.

____, *Colombia estadística: Municipal*, Bogotá, DANE, 1987.

Delgado, O., “Clases sociales y políticas agrarias”, *Economía Colombiana*, No. 186, 1986, pp. 40-58.

____, “Consideraciones preliminares sobre el gasto público en el sector agropecuario”, en J. Bustamante (comp.), 1987. *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Bogotá. Fondo DRI, 1987.

De Rementería, I., “Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio”, en G. Sánchez y R. Peñaranda (comp.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1986.

Díaz, E., *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora, 1986.

DNP (Departamento Nacional de Planeación), *Programa de Desarrollo Integral Campesino (1988-1993)*, Bogotá, DNP, (mimeo), 1988.

Fensuagro (Federación Sindical Unitaria Agropecuaria), “Así fue el Congreso”, *Fensuagro*, No. 1, 1988, pp. 2-5.

Fescol (Fundación Friedrich Ebert de Colombia), *Conclusiones sobre el Encuentro Nacional Campesino*, Bogotá, Fescol, 1987.

Flóres, M. L, *Cuatro liberales responden*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1988.

Gaitán, J. E., “El país político y el país nacional”, en J. Villaveces (comp.), *Los mejores discursos de Gaitán*, Bogotá, Jorvi, 1958.

Gaitán, P., “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, *Análisis Político*, No. 4, pp. 63-83, 1988.

Giraldo, D. y L. Ladrón, *Desarrollo y colonización: el caso colombiano*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 1981.

Giraldo, J., “La reivindicación urbana”, *Controversia*, Nos. 138-139, 1987, pp. 3-243.

____ y S. Camargo, “Paros y movimientos cívicos en Colombia”, *Controversia*, No. 128, pp. 7-36.

González, C., “Una caldera sellada”, *Cien días*, No. 6, 1989, pp. 20-21.

Gott, R., *Rural Guerrillas in Latin America*, Harmondsworth, Penguin, 1973.

Graham, B., “Drugs Drive a Village’s Secret War”, *Washington Post*, 28 de febrero, 1987.

Hartlyn, J., *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University, 1988.

Havens, A. E. *et. al.*, “Agrarian Reform and the National Front: A Class Analysis”, en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Politics of compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, Transaction, 1980.

Henao, J., “La movida cívica crece y se amplia”, *Cien días*, No. 7, 1989, pp. 20-21.

Isikoff, M., “Colombia's Drug Kings Becoming Entrenched”, *Washington Post*, 8 de enero, 1989.

Jaramillo, J., *Estado, sociedad y campesinos*, Bogotá, Tercer Mundo, 1988.

____ *et. al.*, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986.

Kline, H. F., “The National Front: Historical Perspective and Overview”, en R. A. Berry *et. al.* (comp.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, Transaction, 1980.

Leal, F., El sistema político del clientelismo, Bogotá, Universidad Nacional, (mimeo), 1989b.

____, Estado y política en Colombia, Bogotá, Siglo XXI, 1989a.

Long, W., “Powerful Drug Ring Safe in Its Colombia Base”, *Los Angeles Times*, 21 de febrero, 1988.

López, A, “Is Colombia to Blame?”, *Hemisphere*, Vol. 1, No. 1, 1988, pp. 35-36.

Lorente, L. *et. al.*, *Distribución de la propiedad rural en Colombia: 1960-84*, Bogotá, CEGA, 1984.

Manrique. A, *Elección popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Bogotá, Fescol, 1986.

Marshall, T. R., *Class, Citizenship, and Social Development*, Westport, Greenwood, 1973.

Massing, M, "The War on Cocaine", *The New York Review of Books*, Vol. 35, No. 20, 1988, pp. 61-67.

Melo, J. O., *Los paramilitares: elementos para un análisis de su impacto sobre la sociedad colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional, (mimeo), 1989.

Migdal, J. S., *Peasants, Politics, and Revolution*, Princeton University, 1974.

Molano, A., *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, El Ancora, 1987.

Moncayo, J. M., "Política agraria y desarrollo capitalista", en A. Machado (comp.), *Problemas agrarios colombianos*, Bogotá, Siglo XXI, 1986.

Moore, B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant on the Making of the Modern World*, Boston, Beacon, 1967.

Naranjo, G., "Movimiento guerrillero y tregua", *Controversia*, No. 128, 1985, pp. 37-74.

O'Donnell, G. A y P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule; Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, John Hopkins, 1986.

Oppenheimer, A., "Drug Lords Rule Rural Colombia", Miami Herald, 19 de febrero, 1989.

Oquist, P., *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*, New York, Academic Press, 1980.

Paige, J., *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World, New York,* Free Press, 1975.

Pedraza, R., *El proceso de paz en el Caquetá*, Villa de Leyva, DNP (mimeo), 1986.

Pizarro, E., "La guerrilla en Colombia", *Controversia*, No. 141, 1987, pp, 103-145.

Popkin, S. L., *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, Berkeley, University of California, 1979.

Presidencia de la República, *Apoyo del Estado a los campesinos: Directiva presidencial No. 8*, Bogotá, 1987.

____, *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación (1986-1990)*, Bogotá, 1988.

Quintero, J. C., *¿Qué pasó con la tierra prometida?*, Bogotá, Cinep, 1988.

Ramírez, W., "La liebre mecánica y el galgo corredor: la paz actual con el M-19", *Análisis Político*, No. 7, 1989, pp. 46-59.

República de Colombia, *Reforma agraria: Ley 30 de 1988*, Bogotá, ECOE, 1988.

Reyes, A. y A. M. Bejarano, “Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea”, *Análisis Político*, No. 5, 1988, pp. 6-27.

Riding, A., “Cocaine Billionaires”, *New York Times*, 8 de marzo, 1987.

____, “Drug Lords Acquire Ranches and New Allies”, *New York Times*, 21 de diciembre, 1988.

Santamaría, R. y G. Silva, *Proceso político en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1984.

Scott, J. C., *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale, 1976.

____, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale, 1985.

Semana, “El narco-agro”, *Semana*, No. 343, 1988, pp. 27-32.

____, “Adiós a las armas", *Semana*, No. 359, 1989, pp. 22-25.

____, “Morena se destapa”, Semana, No. 380, 1989, pp. 22-31.

Shanin, T., *Russia 1905-07: Revolution as a Moment of Truth*, New Haven, Yale, 1986.

Siabato, T., “Perspectiva de la economía campesina”, en A. Machado (comp.), *Problemas agrarios colombianos*, Bogotá, Siglo XXI, 1986.

Skocpol, T., *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University, 1979.

Valencia, H., “De las guerras constitucionales en Colombia: un informe sobre la reforma Barco”, *Análisis Político*, No. 6, 1989, pp. 80-97.

Walton, J., *Reluctan Rebels: Comparative Studies of Revolution and Underdevelopment*, New York, Columbia University, 1984.

Weber, M., “Politics as a Vocation”, en H. H. Gerth y C. W. Mills (comp.), *From Max Weber: Essays on Sociology*, New York, Galaxy, 1958.

Wickham-Crowley, T. “Winners, Losers, and Also-Rans: Toward a Comparative Sociology of Latin American Guerrilla Movements”, in S. Eckstein (comp.), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California, 1989.

Wirpsa, L., “Military Implicated in Massacres; Drug Cartel Chiefs also Linked to Colombian Death Squads”, *Miami Herald*, 23 de enero, 1989.

Wolf, E. R., *Peasant Wars of the Twentieth Century*, New York, Harper & Row, 1969.

Zamosc, L., *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia*, Ginebra, Unrisd, 1987.

Capítulo 2

MOVIMIENTOS CÍVICOS EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Luis Alberto Restrepo
Filósofo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI,
Universidad Nacional de Colombia

El tema central de este análisis es el desarrollo de los movimientos cívicos en Colombia durante la década de los ochenta. En la primera parte presento una estimación acerca de la importancia del fenómeno. En la segunda hago un recuento de las explicaciones habituales acerca de los movimientos cívicos. En la tercera y más importante, propongo una interpretación del significado de los movimientos cívicos en el contexto global de los movimientos sociales colombianos y sobre su evolución. Frente a quienes afirman que durante los ochenta se produce una creciente convergencia entre lucha social, política y guerrillera, propongo una hipótesis contraria. Durante el decenio se da más bien una interferencia de organizaciones políticas o guerrilleras en el proceso de constitución independiente de los movimientos sociales colombianos. Tras un auge de la lucha social, inducido por organizaciones ajenas a ellas, estaríamos empezando a presenciar el decaimiento de unas y otras formas de organización, ocasionado en gran medida por tal interferencia.

MOVIMIENTOS CIVICOS EN LOS OCHENTA[1]

Desde 1957, los paros y luchas cívicas[2] se convierten en una forma de protesta cada vez más frecuente[3]. Es como si el "paro nacional" promovido en ese año por los sectores dirigentes en contra de Rojas Pinilla, hubiera señalado un camino para la expresión de la inconformidad.

Auge de paros y movimientos cívicos

En los ochenta, la protesta cívica traza una curva de ascenso vertical. De 1958 a 1966, en el lapso de 8 años, se habían realizado ya 16 paros cívicos. Durante el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) se produce un paréntesis: no hay ningún paro. Durante los 10 años siguientes, de 1971 a 1981, crece la protesta urbana: se realizan 138 paros cívicos, más de 13 por año en promedio. De ellos dos fueron nacionales: el de 1977 y el

[1] Para esta parte me apoyo particularmente en Juana Henao, *El movimiento cívico en Colombia*, ponencia presentada al Seminario Taller sobre Descentralización Municipal y la Dimensión Ambiental y Sanitaria de la Universidad de Antioquia, mimeo, Cinep, 1º de junio 1989; y de la misma autora, *El movimiento cívico durante la administración Barco (1986-1989)*, Bogotá: mimeo, sin fecha; Pedro Santana R., *Los movimientos sociales en Colombia*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1989; Javier Giraldo, "La reivindicación urbana", en *Controversia* 138-139, Bogotá, Cinep, 1987.

[2] J. Giraldo introdujo esta diferenciación entre "paro" y "lucha" cívica. Por "luchas cívicas" entiende Giraldo las acciones colectivas tendientes a denunciar carencias o a expresar demandas comunes, así como a ejercer algún tipo de presión sobre las personas o entidades que pueden satisfacerlas. En esta categoría caben las marchas, los foros, la ocupación de oficinas, etc. El "paro", en cambio, supone una parálisis parcial o completa de las actividades productivas y sociales de una población para fines similares. Véase J. Giraldo, *Op. cit.*, p. 5.

[3] Para los datos que siguen, véase J. Henao, *Op. cit.*, pp. 11 y ss.

de 1981. En los ochenta, de 1982 a junio de 1989 se efectúan 218 paros, más de 30 por año. En el curso de sólo 7 años se llevan a cabo 80 paros cívicos más que en toda la década anterior.

Desglosando el fenómeno, tenemos que durante la administración Betancur se llevan a cabo 97 paros cívicos, con un promedio de 24 por año. De ellos, 79 fueron municipales y 18 intermunicipales. La curva asciende aún más en los tres primeros años del gobierno de Barco, hasta junio de 1989. Su número llega a 121, 24 más que durante todo el gobierno anterior. Durante la administración Betancur, 163 municipios fueron escenario de paros; mientras que en los últimos tres años el número de municipios afectados asciende a 298[4]. Entre los paros realizados durante este gobierno hay que contar, por ejemplo, el del nororiente, efectuado en junio de 1987 y que duró 7 días, involucrando 5 departamentos (César, Bolívar, Santander, Norte de Santander y Arauca) y cerca de 35 municipios. Siendo un paro agrario, en él confluyen pobladores de centros urbanos e indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. El 13 de octubre de 1987, en protesta por el asesinato de Jaime Pardo Leal, se realiza otro paro que involucra 13 departamentos y 24 municipios. A estas movilizaciones se podrían sumar las marchas campesinas iniciadas el 23 de mayo de 1988, que pusieron en movimiento alrededor de 80.000 campesinos en 9 departamentos[5] y cuyos pliegos contenían también demandas de servicios públicos, similares a las reivindicaciones de los movimientos cívicos.

A los paros se agregan luchas parciales que, sin llegar a la parálisis, son otro índice de movilización y protesta urbana. Durante el gobierno de Betancur, 142 luchas diversas afectaron a 163 municipios. En los tres primeros años de la administración Barco se han realizado 264 expresiones diversas de protesta y han afectado a 270 municipios.

El número de paros y luchas intermunicipales o regionales ha aumentado. Durante los dos últimos gobiernos, Antioquia es el departamento en el que se ha presentado una mayor movilización de protesta urbana, motivada sobre todo por las tarifas de la energía eléctrica. Le siguen los dos Santanderes y Cundinamarca, Boyacá y Casanare.

La progresión geométrica de la movilización urbana nos muestra, sin duda, el considerable auge cuantitativo de la lucha social en este decenio.

Multiplicación de encuentros y coordinadoras nacionales

El aumento de la movilización y la protesta social va acompañado de un fenómeno que llama la atención: la celebración de encuentros nacionales de todas las organizaciones populares, la constitución de movimientos cívicos y de movimientos políticos regionales, y la repentina multiplicación de sus respectivas coordinadoras. Este proceso de creciente organización podría ser considerado, a primera vista, como un desarrollo cualitativo del movimiento popular.

[4] J. Henao, "Crece y se amplía", en *Cien días*, No. 7, Bogotá, Cinep, septiembre, 1989, p. 20.

[5] Exactamente 82.210 campesinos, según Julián Vargas, "A pesar de todo, caminaron las marchas", en *Cien días*, Bogotá, Cinep, p. 18.

Ya en 1979 se realiza el primer encuentro nacional de grupos cristianos y nace la coordinación de Comunidades Eclesiales de Base (CEB). En 1982 se lleva a cabo el primer Congreso Indígena, del cual surge la organización nacional del movimiento (ONIC). En 1983 tiene lugar el primer Congreso de Movimientos Cívicos y se conforma la respectiva coordinadora nacional (CNMC). En 1984 se lleva a cabo un encuentro nacional agrario que da origen a la Coordinadora de Organizaciones Agrarias de Colombia. En 1985, como resultado del Primer Congreso Unitario de Vivienda, se constituye la Coordinadora de Vivienda Popular (Conavip) y en este mismo año se celebra el noveno Congreso Comunal en el que se forma la Comisión Nacional de Juntas de Acción Comunal (JAC). En 1986 tiene lugar el Segundo Encuentro Nacional de Movimientos Cívicos y se llega incluso a crear el Consejo Nacional Popular, que pretende coordinar a su vez a todas las coordinadoras ya existentes. En noviembre de ese año se lleva a cabo el congreso de fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Finalmente, en 1987, se celebra el Congreso de Reconstrucción de la ANUC.

Con relación a los movimientos CÍvicos en particular, conviene anotar que durante el cuatrienio de Betancur se consolidan varios movimientos de tipo regional, entre los que se destacan el Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño, el Movimiento Cívico-Popular por Nariño y el Movimiento Cívico de Arauca. En unión con otros seis movimientos similares, éstos convocan en octubre de 1983 el Primer Congreso Nacional del cual surge la Coordinadora Nacional. Por su iniciativa se convoca el Segundo Congreso Nacional de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares, efectuado en 1986.

Aunque desborda el campo de lo social, es oportuno señalar aquí un novedoso fenómeno político estrechamente ligado al desarrollo de los movimientos Cívicos. Se trata del surgimiento de los movimientos políticos regionales, que se fortalecen desde comienzos de la década[6]. En ruptura con el bipartidismo y con la izquierda tradicional, estos movimientos intentan darle a la protesta social y sobre todo urbana de los últimos decenios, la expresión política de la que habían carecido. Algunos de ellos nacieron como movimiento cívico y otros se han puesto desde muy pronto en relación con sus demandas. También los movimientos políticos regionales atraviesan un proceso de coordinación nacional que se inicia en 1983 y se consolida en enero de 1987. En 1987 se contabilizan ya 13 movimientos políticos regionales de muy diverso grado de desarrollo. Desde mediados de los ochenta se acelera la creación de nuevos movimientos regionales, a la par con la multiplicación de movimientos cívicos.

Fenómenos políticos concomitantes

En 1985, a la par con al deterioro del clima de negociación entre gobierno y guerrilla, se producen dos fenómenos políticos que tendrán incidencia inmediata en el desarrollo de la movilización social. En mayo de ese año comienza a forjarse la coordinadora guerrillera. Al mismo tiempo van apareciendo tres nuevos movimientos políticos: la Unión Patriótica (UP), lanzada por las FARC en marzo de 1985, como resultado de la firma del cese al fuego; la organización A Luchar, creada en mayo de 1984, a partir del polo contrario, es

[6] Para los datos y apreciaciones que siguen, véase Jairo Chaparro, "Los movimientos políticos regionales, un aporte para la unidad nacional", en Gustavo Gallón (comp.), *Entre movimientos y caudillos: 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, Cinep-Cerec, 1989, pp. 208 y ss.

decir, del rechazo a los acuerdos de tregua y diálogo nacional, posición compartida por la organización con el ELN[7]; y el Frente Popular, promovido hacia 1987 por sectores maoístas simpatizantes del EPL[8].

Como hemos indicado, la celebración de encuentros nacionales, la constitución de movimientos, coordinadoras y agrupaciones políticas podrían considerarse como una muestra unívoca del progreso cualitativo en la organización de los movimientos sociales[9], Sin embargo, su repentina multiplicación, como si se tratara de una fórmula universal, plantea dudas e interrogantes acerca de la interpretación del fenómeno. De este punto, justamente, nos ocuparemos en la última parte.

¿Signos recientes de estancamiento y desintegración?

En contraste con el desarrollo que hemos descrito, a partir del segundo año de la administración Barco parece iniciarse un cierto reflujo de la movilización y organización social. Como ya lo vimos antes, los paros y luchas realizados durante los tres primeros años de Barco, tomados globalmente, superan en número a los efectuados durante el período completo de Betancur y marcan, sin duda, una cúspide histórica en la movilización urbana. Pero cada año disminuye su número absoluto. Durante el primer año de Barco se realizaron 58 paros. En los últimos 11 meses del tercero disminuyó su número a 36[10]. Algo similar acontece con las luchas cívicas (marchas, foros, ocupaciones de locales, etc.): 126 en el primer año, descienden a 66 en el segundo, aunque vuelven a subir a 72 hasta junio de 1989.

Desde 1987, la protesta urbana tiende a reducirse al ámbito municipal e incluso al submunicipal. La movilización municipal representa un 51.6% de la movilización urbana global, y la submunicipal alcanza el 32.7% de las expresiones de inconformidad[11]. En cambio, la movilización nacional decrece. Como señala Juana Henao[12], llama la atención la ausencia de paros cívicos nacionales durante el gobierno de Barco, al estilo de los ocurridos en 1977 durante el gobierno de López, en 1981 con Turbay o en 1985, siendo presidente Betancur.

El paro del 27 de octubre de 1988 es un buen indicio de la situación. Convocado inicialmente por la mayor central obrera del país, la CUT, con el apoyo posterior de la ANUC, la ONIC y la Coordinadora de Movimientos Cívicos, implícitamente respaldado por distintas organizaciones políticas y guerrilleras, promovido casi en la cresta de la ola

[7] Véase Comité Ejecutivo Nacional, "Organización 'A Luchar'", en G. Gallón (comp.), *Op. cit.*, p. 181; *Dirigencia del Movimiento*, "Vida y esperanzas del movimiento 'Pan y Libertad", *Ibíd.*, p. 192.

[8] A fines de 1987, fecha de celebración del coloquio sobre alternativas populares al bipartidismo, se habla apenas de una "coordinadora provisional de impulsores" del Frente Popular. Véase Coordinadora Nacional Provisional Impulsores propuestas Frente Popular, "Gran convergencia política nacional popular democrática y revolucionaria", *Ibíd.*, p. 197 y ss.

[9] J. Henao, *El Movimiento Cívico en Colombia...*, pp. 47-50, 59-60.

[10] Entre el 7 de agosto de 1988 y el 30 de junio de 1989.

[11] J. Henao, *El Movimiento Cívico durante la administración Barco (1986-1989)...*, p. 12.

[12] *Ibíd.*, pp. 9-12.

expansiva de la movilización social, el paro debería haber logrado una parálisis nacional sin precedentes. Sin embargo, no fue así, La protesta se redujo a una huelga obrera, y aun ésta, de carácter limitado, ya que sólo fue atendida parcialmente por los afiliados de la CUT[13]. A este hacho revelador se sumó otro más. El paro eléctrico nacional, programado por el comité ejecutivo de la CUT para el mes de noviembre con el propósito de presionar el levantamiento de las sanciones decretadas por el gobierno en contra de los organizadores del paro nacional, no obtuvo ningún eco. En contraste con el aparente auge y coordinación de los movimientos sociales, el paro representó un virtual fracaso.

Vale la pena anotar que la fórmula misma de paro cívico nacional parece haber ido agotándose paulatinamente. Después del vigoroso paro del 14 de septiembre de 1977, cada uno de los siguientes ha ido perdiendo fuerza. El último parece marcar el fin de la fórmula. Los pobladores urbanos que les habían dado fuerza y beligerancia a las protestas anteriores, están ausentes en octubre de 1988.

El retroceso también es perceptible en el terreno de la organización. Las coordinadoras que se habían multiplicado durante un lustro, también dan señales de fragilidad. Por diferencias políticas y dificultades internas de las organizaciones, el Congreso de Convergencia Democrática de abril de 1988 frustra las expectativas de los participantes. El Consejo Nacional de Unidad Popular, creado en 1986 como organismo coordinador de coordinadoras nacionales de organizaciones populares, nunca sesionó; la ONIC atraviesa desde 1987 por tensiones y divisiones internas; en 1988 la coordinadora de movimientos cristianos se ve debilitada por contradicciones entre sus miembros; entre fines de 1988 y el 20 de enero de 1989, la poderosa Federación Colombiana de Educadores (Fecode) permanece prácticamente a la deriva durante cuatro meses en razón de las disputas de poder en su nuevo comité ejecutivo[14] y enfrenta una grave crisis gremial; la misma Central Unitaria de Trabajadores (CUT) aparece cada vez más amenazada por las divisiones internas, sobre todo a raíz del paro de 1988[15]. En fin, parece como si después de haber llegado al ápice a fines de 1986 y durante 1987, la curva de efervescencia y articulación social comenzara a declinar.

EXPLICACIONES HABITUALES SOBRE EL ORIGEN DE LOS MOVIMIENTOS CIVICOS

Tras esta presentación sucinta del notable auge y de la incipiente decadencia de la movilización social, sobre todo urbana, pasemos ahora al terreno de las explicaciones. ¿Cómo entender el progresivo desarrollo de los movimientos cívicos desde los inicios del Frente Nacional ¿Qué factores contribuyen a la proliferación de las organizaciones de base y al extraordinario ascenso de la movilización y la lucha cívica durante los años ochenta? ¿Por qué surgen de repente tantas coordinadoras? ¿Por qué, finalmente, a partir de 1988 empieza a insinuarse una disminución progresiva de la movilización y a desmoronarse la organización creada durante la década? En realidad, los análisis

[13] J. Vargas, "Los coletazos de un paro apacible", en *Cien días*, No. 4, Bogotá, Cinep, diciembre, 1988, p. 12.

[14] J. Vargas, "Fecode: un pasito atrás", en *Cien días*, No, 5, Bogotá, Cinep, marzo 1989, pp. 10-11.

[15] J. Vargas, "Los coletazos...", p. 13.

habituales sobre los movimientos cívicos se limitan a tratar de explicar su origen, pero no dan cuenta de su evolución.

Algunas explicaciones más usuales

Para explicar los movimientos sociales se suele recurrir a la exposición de los factores que determinan su existencia o, cuando menos, a las condiciones generales que de antemano los hacen posibles. La tarea intelectual consiste, pues, en reducir el fenómeno a sus condiciones y causas previas, tomadas en sentido amplio. En estos análisis hay una marcada preferencia por los factores económicos sobre los estrictamente políticos. Y en este último campo, los analistas se limitan casi siempre a destacar las iniciativas del Estado y de las clases dirigentes ante las cuales los movimientos sociales se limitarían a reaccionar. Sinteticemos aquí, muy sumariamente, las principales explicaciones que se han dado acerca de los factores que originan los movimientos cívicos[16].

La aproximación "infraestructural"

Desde esta perspectiva de explicación, la protesta cívica está ligada a un motivo central: la inconformidad de amplios sectores sociales ante la carencia, la mala calidad o los altos costos del equipamiento urbano o de los servicios del Estado[17]. Particular descontento generan los problemas relacionados con los servicios públicos y comunitarios: agua, energía, alcantarillado, comunicaciones, combustibles, basuras y vías. Las deficiencias de los dos primeros, agua y energía, son los más frecuentes motivos de movilización. Desde 1982, el 43% de los paros han sido motivados por fallas en el servicio de agua y el 27% por problemas de energía. Durante el gobierno de Barco, las protestas relacionadas con el agua ascienden al 41.1 % y las referidas a la energía representan el 19%. A estos motivos les sigue la protesta por las dificultades de transporte, la educación y la salud. Los movimientos cívicos y sus luchas serian, pues, una presión colectiva de las periferias urbanas sobre los centros decisorios o administrativos para obtener una mejora en la prestación de los servicios públicos o una reducción de sus tarifas.

Desde 1983, a la lucha cívica se le ha venido a sumar un motivo de otro orden muy diferente, que toma creciente importancia: la reivindicación del derecho a la vida. Las movilizaciones suscitadas por este motivo durante la administración Barco, un 18%, casi triplican el porcentaje obtenido durante el gobierno de Betancur, que llega ya al 6.5%. Esta bandera no es hoy, desde luego, exclusiva de la población urbana[18].

Las explicaciones habituales no se limitan, sin embargo, a presentar estas motivaciones fundamentales de los movimientos CIVICOS. Intentan aclarar, además, por qué el Estado

[16] Véanse, por ejemplo, los trabajos ya citados de Santana y Henao,

[17] Los datos que siguen han sido tomados de J. Henao, *El Movimiento Cívico durante la administración Barco (1986-1989)...*, pp. 18-24.

[18] Si se profundiza y se prolonga en el tiempo, esta nueva motivación podría contribuir a la pérdida de identidad del movimiento cívico y a su progresivo agotamiento. Vale la pena advertir que esta apreciación no discute la justicia que asista a dicha orientación. Se limita a anotar sus posibles efectos sobre el movimiento.

colombiano no presta los servicios en la forma esperada. A los múltiples argumentos que se suelen aducir, podrían sumarse seguramente muchos otros similares. Su selección no deja de ser fortuita.

Demografía y migración

En primer lugar, están los fenómenos demográficos y migratorios. Al acelerado crecimiento global de la población colombiana se suma el flujo migratorio del campo a la ciudad, que se intensifica desde mediados de siglo y conduce a una gran concentración urbana. A comienzos de los cincuenta, Colombia tiene un 30% de población urbana frente a un 70% de población rural. En treinta años se invierten los porcentajes. A este alud de población rural sobre las ciudades contribuye, sobre todo, la violencia de la década del cincuenta. Entre 1951 y 1964, la mayor parte habría emigrado hacia municipios con una población de 5.000 a 50.000 habitantes, en los que justamente se localiza la mayor parte de los paros de los años sesenta[19]. Incluso durante los dos últimos gobiernos, el mayor número de paros cívicos tiene lugar en municipios similares[20]. La rápida multiplicación y crecimiento de los centros urbanos crea una gigantesca demanda de equipamiento y servicios que desborda la limitada capacidad del Estado.

Desarrollo desigual

La insatisfacción de las masas urbanas se agrava todavía más, en virtud de determinadas condiciones económicas. Ante todo, por factores de orden estructural. El primero de ellos, de carácter muy general, es el desarrollo desigual de las regiones colombianas, debido en buena parte a la concentración espacial de las inversiones estatales, de los medios de producción y de la fuerza de trabajo. La desigualdad en el desarrollo es grave en Colombia debido al carácter "salvaje"[21] del proceso de acumulación. La ciudad ha sido más favorecida que el campo; algunas ciudades disponen de un equipamiento muy superior al de otras; determinadas regiones gozan de un cierto nivel de desarrollo y otras sufren de un gran atraso relativo. Este desequilibrio ha sido un factor de descontento en los municipios, regiones y zonas más abandonadas por el Estado[22].

[19] Véase Jaime Carrillo, *Los paros cívicos en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 1981, pp. 73 y ss., citado por J. Henao, *El Movimiento Cívico en Colombia...*, p. 24.

[20] J. Henao, *El Movimiento Cívico durante la administración Barco (1986-1989)...*, pp. 26-28.

[21] La acumulación no ha estado adecuadamente sometida a normas que garanticen un cierto equilibrio. En parte, ha sido así por su ritmo acelerado pero, sobre todo, por la imposición de los intereses más fuertes del capital privado. Por esto mismo, el proceso de desarrollo ha sido muy ineficiente.

[22] Con frecuencia se imputa el desarrollo desigual al capitalismo, como si pudiera ser diferente en otro sistema social. La concentración de recursos se debe a la búsqueda de eficiencia en el proceso de acumulación, sea social o privado. Es cierto que una sociedad equilibrada deberla procurar una permanente redistribución de recursos, pero no de tal manera que los disperse y dilapide. De lo contrario, no tendrá nada para redistribuir. Y al contrario, una excesiva concentración también conduce a la ineficiencia. Ni la concentración ni la dispersión de recursos son medios eficaces para la acumulación indispensable. Además, la abundancia relativa de ciudades intermedias y pequeñas indica que tal concentración ha sido menor en Colombia que en otros países latinoamericanos.

Otro factor muy ligado al anterior es el crónico déficit fiscal del Estado colombiano, debido en buena parte, justamente, a su escasa regulación del proceso de acumulación y a su deficiente intervención en la redistribución de la riqueza. La limitación de recursos recorta la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas hacia los sectores subalternos.

Modelo neoliberal

A las razones estructurales aducidas se suma un hecho coyuntural: a partir de 1970, los sectores dirigentes del país buscan insertar más profundamente la economía nacional en el mercado mundial e impulsan políticas encaminadas a una reducción neoliberal del Estado y de sus servicios. Esta orientación se inicia durante el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) y se profundiza durante la administración de López Michelsen (1974-1978), aunque conviene anotar que nunca alcanza, hasta ahora, un carácter radical como en otros países de América Latina[23]. De todas formas, la reducción del gasto social del Estado en favor del capital agudiza aún más la crisis de los servicios públicos y sociales.

Crisis y ajuste

En los ochenta, un nuevo fenómeno coyuntural agrava la situación y contribuye a explicar la proliferación de movimientos cívicos y sociales en el decenio. Entre 1983 y comienzos de 1986, siendo presidente Belisario Betancur, el país atraviesa por una crisis económica particularmente aguda. Se encadenan entonces la desorganización del sector financiero, el déficit fiscal, la caída de la balanza comercial, la disminución acelerada de las reservas internacionales y la recesión del sector productivo, procesos iniciados ya durante el gobierno anterior, que, de manera general, reducen la capacidad del gobierno para atender las demandas de la población.

La vía adoptada para remediar la situación agudiza aún más los conflictos. Castiga, sobre todo, a las clases medias y trabajadoras y recorta los recursos del Estado. Sin confesarlo, el gobierno se ciñe de hecho a las pautas de "ajuste" del FMI. Los servicios estatales resultan entonces particularmente afectados. Se reducen los subsidios al transporte y se ligan las tarifas de los servicios públicos a la inflación. Suben sobre todo los costos de energía eléctrica, sector fuertemente endeudado ya desde la administración Turbay Ayala. Las tarifas de la energía se convierten en un motivo central de la resistencia urbana.

En suma, fenómenos demográficos y migratorios, factores económicos estructurales como el desarrollo desigual y el déficit fiscal, y coyunturales, como la política neoliberal impulsada desde el año setenta y la crisis económica de mitad de los ochenta se acumulan, redundan en el deterioro de los servicios del Estado y estimulan la protesta cívica.

[23] Chile, Argentina o Brasil, por ejemplo.

La aproximación "superestructural"

A estas razones de orden económico se agregan otras, más ligadas a la estructura política y administrativa del Estado y a su evolución.

La centralización del Estado colombiano, promovida por la reforma constitucional de 1968 y cuyos efectos se hacen más profundos con el paso de los años, agudiza la desigualdad en el desarrollo del país y contribuye decisivamente a la crisis municipal. La centralización fiscal inducida por la reforma repercute negativamente en los ingresos de los municipios y de los departamentos. Las exiguas transferencias, proporcionales al tamaño de las poblaciones, ratifican los desequilibrios ya existentes y no permiten a los municipios más pequeños satisfacer las demandas de la población. El crédito y la inversión pública también se ven afectados por la centralización. El informe Wiesner-Bird muestra cómo en el nivel nacional se concentra más de la mitad de la inversión realizada por el Estado y favorece, sobre todo, a las grandes ciudades. La centralización político-administrativa del gasto público en cabeza del ejecutivo, debilita además todas las instancias que pueden abogar por el desarrollo de la periferia: el Congreso, las asambleas y los concejos municipales.

A las razones de orden económico se añaden, pues, estos factores de índole política, pero podrían agregarse muchos otros elementos que contribuyen a explicar el nacimiento y desarrollo de los movimientos cívicos.

Observaciones críticas a las explicaciones usuales

De modo general, vale la pena observar que en la lectura determinista de la acción social, la subjetividad del actor, sus concepciones e iniciativas se remiten a los factores que influyen sobre él. A decir verdad, el actor desaparece. Se transforma más bien en un simple agente ejecutor de imperativos externos. En el caso de los movimientos sociales y urbanos, éstos quedan reducidos a la condición de reflejo invertido de las iniciativas de las clases dirigentes. Y aun en lo que se refiere a estas mismas, se prefiere señalar sus objetivaciones económicas y no las decisiones políticas que las inspiran.

Una primera observación consiste entonces en destacar la importancia de los factores directamente políticos derivados de la iniciativa de los actores colectivos por sobre los meramente económicos. En realidad, en muchos países de América Latina existen condiciones económicas similares e incluso más graves que las ya anotadas para Colombia, sin que se haya generado en ellos un movimiento urbano comparable. De modo general, se puede afirmar que la estrechez del sistema bipartidista colombiano, tal como se establece desde los inicios del Frente Nacional, produce una creciente disociación entre el sistema electoral, cada vez más vacío de contenido político, y una progresiva politización de la protesta social, carente de institucionalización partidaria. Para reproducirse en el gobierno, los partidos tradicionales privatizan la prestación de los servicios del Estado a cambio de votos. Pero, entre tanto, la crisis colectiva de los servicios politiza las demandas urbanas. Coexisten desde entonces, simultáneamente, la legitimación electoral de los partidos tradicionales y el descontento con el régimen. La protesta suple la ausencia política de los partidos en el escenario de los conflictos sociales.

HIPOTESIS SOBRE LA EVOLUCION DE LOS MOVIMIENTOS CIVICOS

Con relación a la evolución de los movimientos cívicos en esta década, los argumentos antes aducidos no nos ofrecen ninguna explicación: no dan razón del auge de la lucha cívica y social, de la acelerada multiplicación de sus coordinadoras, de su progresiva desintegración desde 1988 ni de la incipiente curva de descenso de la protesta popular durante los últimos dos años. Pretendo ofrecer entonces una hipótesis explicativa de esta evolución. Para algunos analistas la década en cuestión estaría mostrando el ascenso cuantitativo y cualitativo del movimiento popular y su confluencia con el movimiento armado[24]. A mi juicio se trata de una apariencia transitoria y engañosa.

Antecedentes históricos

Para comprender mejor la evolución de los movimientos cívicos en los años ochenta, es importante situarlos en la historia del conjunto de los movimientos sociales en Colombia desde 1936. Según la cambiante relación de los movimientos sociales con los partidos políticos, tradicionales o de izquierda, legales e ilegales, podemos dividir su desarrollo en tres periodos principales: de 1936 a 1960, de 1960 a 1980, y desde ese año hasta 1990.

Subordinación a los partidos tradicionales (1936-1960)

Desde 1936 hasta 1960, los movimientos sociales colombianos se desarrollan, en lo esencial, bajo la tutela de los partidos tradicionales. A partir de 1936, el partido liberal institucionaliza Y coopta desde el gobierno al incipiente movimiento obrero y al movimiento campesino, subordinando incluso bajo su dirección a los núcleos comunistas. En 1948, la Iglesia promueve la creación de una nueva central sindical que pasa enseguida a estar bajo el control del partido conservador. Se consagra entonces la división y rivalidad partidaria del sindicalismo. Las organizaciones populares se convierten a la vez en canales institucionales para la formulación de demandas y clientelas electorales basadas aún en lealtades partidarias. A partir de 1948, la extensión nacional de la violencia desorganiza el sindicalismo, sobre todo liberal. Debilitado, será convertido después por el Frente Nacional en instrumento del clientelismo burocrático.

Subordinación a los partidos de izquierda y surgimiento independiente de los movimientos cívicos (1960-1980)

Desde 1960, ya bajo el Frente Nacional, se inicia una importante transformación de los movimientos sociales colombianos que habría de durar hasta fines de los setenta. En este período se conserva el carácter partidario de los movimientos sociales, pero diversas organizaciones de izquierda, en ruptura radical con el "sistema", comienzan a disputarle al bipartidismo el control de las organizaciones populares y a romper su tradicional monopolio. El proceso se inicia con la exclusión de los comunistas de la CTC, en 1960.

[24] J. Henao, *El Movimiento Cívico en Colombia...*, pp. 1, 57, 64; Camilo González, *Movimientos Sociales y Políticos en los años ochenta: en busca de una alternativa*, Serie Controversia 141, Bogotá, Cinep, p. 41, citado por J. Henao, p. 57.

Se multiplican entonces los polos de enfrentamiento político entre las organizaciones sociales ligadas a los partidos. El sindicalismo de izquierda gana en beligerancia pero el movimiento obrero en su conjunto, canalizado y fraccionado en cinco centrales, se debilita aún más profundamente.

Al margen del sindicalismo obrero y agrario, aparece ya desde entonces un nuevo movimiento social, atípico para el período. No se trata, como antes, de sectores ligados al trabajo y a determinadas clases sociales, sino de algo menos orgánico: de la movilización reivindicativa de pobladores urbanos. Desde el inicio del Frente Nacional aparecen y se multiplican los paros cívicos, no canalizados por ninguna organización partidaria[25]. Es de notar que la protesta urbana se sitúa al margen de todos los partidos e incluso al margen de la misma escena política.

Mediante las juntas de acción comunal, creadas en 1958, el bipartidismo intenta controlar la creciente población urbana. Pero, desde 1960 las convierte oficialmente en su correa de transmisión electoral[26]. Sin embargo, por esta vía el bipartidismo no logra encauzar el movimiento cívico. Opta más bien por reprimirlo. Pero llama especialmente la atención el hecho de que los paros cívicos también se desarrollan por entonces al margen de la izquierda, que no parece interesarse en ellos. El movimiento de pobladores, relativamente policlasista, no encuentra lugar definido en los análisis de clase ni en los modelos de revolución conocidos. La guerrilla, confinada por entonces al campo, carece de incidencia urbana y política. Sólo desde mediados de los setenta, una organización guerrillera, el M-19, intenta establecer alguna relación con la población urbana pero sin articularse tampoco a sus movimientos de protesta. En consecuencia, por lo menos durante veinte años, desde 1957 hasta 1980, éstos nacen y se desenvuelven sin padrinos políticos. Curiosamente, desde entonces hasta 1988 no cesarán de cobrar fuerza.

Incipiente autonomía de los movimientos sociales y auge guerrillero (1980-1989)

Al empezar la década comienza a operarse en los movimientos sociales colombianos una tercera transformación de importancia. Prolifera desde entonces una gran diversidad de organizaciones de base que comparten con los movimientos cívicos su independencia frente a todas las agrupaciones partidarias. Pero la independencia de estas organizaciones frente a los partidos es más completa que la de los movimientos cívicos. Ya no se trata de que ningún partido o agrupación política se interese en estas formas de asociación, como acontecía hasta entonces con el movimiento cívico, sino a la inversa: los mismos grupos de base quieren desarrollarse explicita· mente al margen de los partidos, sean tradicionales o de izquierda, y tienen hacia ellos una cierta desconfianza. Para mantener el control democrático de sus organizaciones, se niegan a confiarlas a los representantes de organizaciones partidarias.

[25] Véase a este respecto el testimonio de un dirigente cívico, Ramón Emilio Arcila, "Reflexiones sobre el conjunto de los movimientos cívicos", en G. Gallón (comp.), *Entre movimientos y caudillos...*

[26] El decreto 1634 de 1960 liga las juntas de acción comunal al Ministerio de Gobierno. Su politización partidaria lleva incluso a imponerles la paridad bipartidista del Frente Nacional.

En los tipos de organización social más tradicional, como en el sindicalismo obrero, en el movimiento campe· sino o en las juntas de acción comunal, la presión de las bases por una democracia interna más amplia y en favor de una mayor independencia frente a los partidos tropieza con el poder de las antiguas direcciones políticas. La transformación de estos movimientos es entonces resultado de una difícil transacción inestable de poder entre las bases y las diversas corrientes políticas representadas en la dirección.

En consecuencia, los cambios más profundos no se desarrollan en estas organizaciones tradicionales de los movimientos sociales. Como hemos señalado, ya desde fines de los setenta comienzan a aparecer innumerables agrupaciones de sectores subalternos, no estrictamente definidas por criterios de clase sino más bien por oposiciones culturales: organizaciones indígenas, organizaciones de mujeres o de jóvenes, agrupaciones ecológicas, grupos cristianos, etc. Es en estos movimientos donde se crean las estructuras más horizontales y donde la independencia frente a los jefes políticos es, al menos en sus comienzos, casi total. Las nuevas agrupaciones confluyen con frecuencia en paros y luchas cívicas que se multiplican geométricamente durante los dos últimos gobiernos, desde 1982 hasta 1990, como lo mostré en la primera parte. En este contexto proliferan además los encuentros nacionales y las coordinadoras de organizaciones populares de toda índole. A la par con este fenómeno, a partir de 1986 se producen una expansión y un recrudecimiento de la lucha guerrillera. De ahí la afirmación formulada por algunos, de una convergencia y un mutuo fortalecimiento entre movimiento popular y movimiento armado.

Hipótesis sobre la evolución de los movimientos cívicos y sociales

Entre 1987 y 1988 se produjo en efecto una fugaz convergencia entre movimientos sociales, nuevas organizaciones políticas y algunas guerrillas, que les confirió a todos estos actores una peculiar beligerancia. Pero, en mi opinión, esta aparente convergencia debe ser entendida más bien como una interferencia de algunas guerrillas y movimientos políticos en los movimientos sociales con la intención de encontrar en ellos un nuevo espacio de reproducción que les permita salir del aislamiento político. A partir del año pasado esta convergencia artificial estaría empezando a disolverse, con consecuencias negativas para todos los actores, movimientos sociales de un lado, agrupaciones políticas y guerrillas, del otro.

Es cierto que una primera mirada a la década puede producir la impresión de un ascenso general y uniforme de los sectores subalternos. Pero el desarrollo de la movilización social en estos años es atropellado y confuso. Cuando una determinada etapa está todavía en pleno desarrollo comienza ya otra nueva, en oposición con la anterior. Lo que puede aparecer inicialmente como una convergencia y un fortalecimiento recíproco de todos los actores sociales entre sí, se manifiesta más bien como una interferencia de unos en el desarrollo de los otros y, finalmente, como un debilitamiento general.

Crisis general de dirección política y auge de movimientos sociales

En primer término, el auge de las organizaciones de base, de los movimientos sociales en general y de los movimientos cívicos en particular, iniciado a comienzos de los años

ochenta, es ciertamente producto de todas las condiciones económicas y políticas propias del régimen bipartidista a las que los analistas suelen referirse y de las que hice antes una breve síntesis. Pero es esencial anotar que es también el resultado de la crisis de la izquierda colombiana desde fines de los setenta. Su escasa influencia, las divisiones y pugnas internas, el quiebre de los modelos revolucionarios, conducen a diversas agrupaciones políticas de izquierda, ya desde esas fechas, a una progresiva disolución. En el centro de esta crisis ideológica y política está la relación ambigua de la izquierda con la democracia política.

Es entonces la crisis general de dirección política, tradicional y de izquierda, la que permite una incipiente emancipación del movimiento social con relación a la tutela partidaria a la que venía sometido desde 1936. El debilitamiento de todos los partidos y guerrillas le abre campo a la insurgencia de las propias clases y sectores subalternos como actores sociales independientes. La crisis de las élites políticas le abre paso a la movilización y organización de las masas. En vez de direcciones políticas en pugna, comienzan a aparecer coordinaciones locales pluralistas, y al fraccionamiento impuesto por los partidos le sucede un impulso de unidad por la base. La bancarrota de partidos y guerrillas y el marginamiento momentáneo de las élites dirigentes permite, por segunda vez desde comienzos de siglo, un libre proceso de incipiente autoconstitución de la sociedad civil popular.

Entre 1982 y 1986, la presión que viene de abajo y la propia debilidad obliga a diversas organizaciones políticas de izquierda a ceder a la aspiración democrática y unitaria de las bases. A pesar de que es el objeto preciso de este trabajo, conviene destacar, por su importancia, la reorganización sindical. La creación de la CUT, el 26 de noviembre de 1986, es un intento por romper el esquema de sindicalismo partidario consagrado en Colombia cincuenta años antes. Tras largo tiempo de divisiones y enfrentamientos, se aproximan las dos vertientes principales del sindicalismo de izquierda (la CSTC y el Sindicalismo Independiente), una parte importante de la UTC, y algunos sectores de la CTC, y de la CGT. En 1986, ante la presión de los empresarios en favor del salario integral, se precipita la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), consagrada en noviembre de ese año. La CUT pretende colocar la asociación sindical por encima de las diferencias de partido, al menos en principio. Sin embargo, su nacimiento está mediado por acuerdos de cúpula entre tendencias políticas, más que por la maduración del impulso unitario de las bases. Este hecho relativiza su ruptura con el pasado. La CUT se debate en conflictos internos entre tendencias políticas que continúan haciendo de la dirección sindical el lugar de sus enfrentamientos. Además, la creación de la CDTC en agosto de 1987, impulsada sobre todo por el MOIR, intenta restablecer la polaridad política entre sindicalismo “democrático” y “el otro” sindicalismo. A estas dos nuevas centrales se suman aun la CTC y la CGT. Las divisiones político-partidarias continúan así debilitando el movimiento obrero.

Con mayor dificultad, también el movimiento campesino comienza a experimentar un proceso de reorganización después de la desintegración de la ANUC, a mediados de los setenta. Ante la fragmentación y debilitamiento del maoísmo, dominante en el movimiento, se inicia un proceso de aproximación entre las diferentes corrientes antes rivales. Finalmente, en 1987 la Asociación de Usuarios celebra su Congreso de Reconstrucción.

Algo similar acontece en las juntas de acción comunal, aunque con una menor presencia de organizaciones de izquierda. Algunos sectores de base más ligados a la movilización urbana inician, desde comienzos de los ochenta, un proceso de renovación que se formaliza en el IX Congreso Nacional, realizado en 1985.

Pero los movimientos se muestran tanto más fuertes cuanto menor es en ellos la presencia de las organizaciones políticas o guerrilleras. Es el caso, sobre todo, de los primeros movimientos cívicos y de los movimientos regionales iniciales estrechamente relacionados con aquéllos: el Movimiento Cívico-Popular por Nariño y el Movimiento Inconformes de ese mismo departamento, el Movimiento Cívico de Barrancabermeja y el Frente Amplio del Magdalena Medio. En ellos se desarrollan, al menos inicialmente, mecanismos de participación más amplia y mayores formas de control de las bases sobre sus direcciones. Estas organizaciones son, justamente, un intento de respuesta práctica a la pregunta central por la democracia política que ni el bipartidismo heredado del Frente Nacional ni la izquierda de los años setenta habían podido resolver[27].

Contraste entre la situación de las guerrillas y la de los movimientos sociales

En segundo lugar, es cierto que a partir de 1986 la lucha armada experimenta un notable incremento cuantitativo en Colombia. Las FARC y el ELN aumentan y mejoran el arsenal militar, incrementan el número de combatientes, extienden su cobertura geográfica y multiplican sus acciones armadas. Pero, a la par con su desarrollo cuantitativo y militar, ya desde 1985 la guerrilla colombiana pierde, tanto entre la intelectualidad como en los medios de comunicación, casi toda la simpatía con que habían llegado a contar en otros tiempos el M-19 e incluso, en cierto período del proceso de paz, las FARC. Este aislamiento significa debilidad política y tiene un costo militar en el mediano plazo. Por otra parte, el crecimiento de las dos citadas organizaciones es debido, en parte importante, a su relativo enriquecimiento, que no tiene que ver con su desarrollo político y que, incluso, lo dificulta notablemente. No hay, pues, un auge de la lucha armada en Colombia sino un incremento de la capacidad militar de dos guerrillas, motivado en buena parte por razones económicas y acompañado por un aislamiento casi total frente a los formadores de opinión.

A partir de 1982 lo que se percibe es, por tanto, no un auge y convergencia de movimiento social y guerrilla, sino un agudo contraste entre el fortalecimiento de la movilización social independiente y la crisis de las organizaciones políticas de izquierda, junto con el aislamiento progresivo de la guerrilla ante la "opinión", que comenzó en 1983 y llegó a ser radical desde 1985, a raíz de los hechos del Palacio de Justicia y de Tacueyó.

Interferencias en los movimientos sociales

Pero casi simultáneamente, hacia 1984, la evolución comienza a tomar un nuevo giro. Sin haber resuelto aún los interrogantes ideológicos y políticos planteados por la crisis de la izquierda, a la par con el deterioro del proceso de paz nacen tres nuevas organizaciones

[27] Véase J. Chaparro, "Los movimientos políticos regionales...".

políticas de las que ya hicimos antes mención, a través de las cuales buscan aire político otras tantas organizaciones guerrilleras, al menos inicialmente: la UP, la organización A Luchar y el Frente Popular[28].

Por esa misma época se acelera significativamente la creación de coordinadoras y la celebración de encuentros nacionales de organizaciones sindicales y populares. La coordinación deja entonces de responder a una necesidad de las bases, para convertirse en una consigna impulsada por nuevos proyectos políticos en ciernes[29] o por guerrillas con dinero y armamento, pero aisladas de la opinión. Estas buscan en los movimientos sociales el oxígeno político que les falta en la opinión. Su creación es presionada, en buena medida, por iniciativa externa a los movimientos sociales y al margen de sus bases. El resultado es, en 1986 y 1987, una convergencia forzada y aparente de proyectos políticos y guerrillas con algunos movimientos sociales, y una engañosa efervescencia de la movilización social, impulsada por organizaciones guiadas por una perspectiva política o militar definida. Las cifras sobre paros y luchas en 1987 muestran esta ebullición. Pero el nivel de lucha no corresponde al desarrollo de los movimientos sociales y, a lo mejor, ni siquiera a sus aspiraciones y posibilidades.

Es notable, por ejemplo, ver cómo desde 1986 la defensa del derecho a la vida se va convirtiendo en bandera de numerosas movilizaciones y va sustituyendo las demandas específicas de cada movimiento. Desde luego, hay una razón evidente para ello: las masacres, los asesinatos, las detenciones arbitrarias. Pero ¿no se manifiesta también allí el propósito de "elevar el nivel de conciencia de los movimientos" y de involucrarlos en una lucha cada vez más global contra el Estado? Más que de convergencia, habría que hablar quizá de interferencia en el incipiente proceso de constitución de los movimientos como actores sociales independientes, por organizaciones sumidas en crisis ideológica y política, pero provistas de abundantes recursos económicos.

¿Inicio del reflujo?

El resultado de esta interferencia es un auge fulgurante de la movilización social, pero vulnerable y fugaz, y ahora en incipiente decadencia. Desde 1988 aparecen tensiones en las coordinadoras entre los activistas originarios del movimiento, leales a las aspiraciones de sus bases, y los representantes de otras organizaciones que quieren ponerlo al servicio de sus consignas. Las bases se van descubriendo nuevamente embarcadas en proyectos que no son los suyos, sobre los cuales no tienen control, y lanzadas a conflictos para los que no estaban preparadas y en los que a lo mejor ni siquiera están interesadas. De aquí se derivaría la actual división y desintegración de las coordinadoras, y la progresiva desmovilización de las bases. ¿No estará este proceso en el fondo de los conflictos recientes de algunas coordinadoras, en la desaparición de otras, en el descenso de la movilización social que comienza a insinuarse, en la indiferencia popular ante la convocatoria del paro cívico nacional de octubre de 1987?

[28] Véase en este artículo la sección Fenómenos políticos concomitantes.

[29] Así lo testimonian las orientaciones de algunos de los movimientos ya citados. Véase Comité Ejecutivo Nacional, "Organización 'A Luchar'", *Ibíd.*, p. 186, conclusión número 5: Dirigencia del Movimiento, "Vida y esperanzas del movimiento 'Pan y Libertad'", *Ibíd.*, p. 196; Coordinadora Nacional Provisional Impulsores propuestas Frente Popular, "Gran convergencia política nacional popular democrática y revolucionaria", *Ibíd.*, p.206.

Si esta hipótesis fuera cierta, la interferencia significaría una nueva frustración radical de los sectores subalternos en la forma más primaria de su organización: en los movimientos sociales. Podría conducir, en consecuencia, a una profunda desconfianza en todo tipo de asociación y a una parálisis de larga duración, no inducida en este caso por las clases dirigentes.

A lo ya señalado hay que añadir que los movimientos sociales se han visto internamente afectados también, sobre todo a partir de 1986, por el acelerado deterioro del clima ético del país. No pocos jóvenes, militantes actuales o potenciales de diversos movimientos, no encuentran en el panorama político colombiano una perspectiva halagadora y se inclinan más bien por el enriquecimiento rápido que promete el tráfico de drogas e, incluso, el crimen a sueldo. El dinero fácil se ha convertido en la desviación inmediata de amplios sectores sociales que no encuentran una respuesta política a sus aspiraciones en los partidos tradicionales, ni en los de izquierda, ni en la guerrilla.

Desde luego que en las actuales dificultades de los movimientos sociales inciden también, con mucha fuerza, factores externos: la represión y la guerra sucia, la eliminación sistemática de dirigentes sociales, el actual encubrimiento de los problemas políticos de fondo por la "guerra de la cocaína". Pero esta realidad no explica fenómenos como las tensiones internas de las coordinadoras, ni la indiferencia de los pobladores urbanos ante la convocatoria de paro nacional. Además, no sobra preguntarse, a propósito de la guerra sucia, en qué medida los enfrentamientos asumidos por los movimientos en las actuales circunstancias del país, han surgido de las necesidades y demandas de sus bases o de las consignas de sus nuevos coordinadores.

Reitero, pues para terminar, mi propia hipótesis: en los años ochenta se produce una notable proliferación de organizaciones de base independientes, y en particular, se fortalece el movimiento cívico. Su característica más notable es la independencia inicial frente a todos los partidos y a las guerrillas. Este fenómeno significa una ruptura histórica frente a la dependencia consagrada desde 1936, y es la fuente real de su nueva unidad y fortaleza. Pero este ascenso es interferido desde 1984 por la penetración de algunas organizaciones sumidas en crisis ideológica y política que, sin haberla resuelto, buscan en ellos su lugar de reproducción cuantitativa. La interferencia parece estar conduciendo a la desarticulación y parálisis de las organizaciones de base y de los movimientos sociales surgidos a comienzos de la década. Estos se han ido viendo afectados, además, por el deterioro ético del país, al que tanto ha contribuido el tráfico de droga. Finalmente, la represión y la guerra sucia han tenido también un significativo impacto desmovilizador.

Tras un efectivo auge de beligerancia conjunta en 1986 y 1987, guerrilla, nuevas organizaciones políticas y movimientos sociales van entrando, desde 1988, en una desarticulación y un estancamiento que puede ser profundo y prolongado. Sólo algunos movimientos cívicos que han logrado defender su autonomía y se han ido transformando en movimientos políticos regionales en torno a la elección de alcaldes y la reforma municipal, podrían tener algún futuro.

Capítulo 3

LA INSURGENCIA ARMADA: RAÍCES Y PERSPECTIVAS

Eduardo Pizarro Leongómez
Sociólogo y politólogo, director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

INTRODUCCION

La guerrilla colombiana tiene una particularidad con respecto al resto de América Latina: la emergencia temprana de este actor político, con amplia antelación a la revolución cubana. A fines de 1949 nacen los primeros núcleos de autodefensa campesina y de guerrilla móvil, con el objeto de enfrentar la violencia oficial. Si bien durante los primeros años de la década de los cincuenta hubo un claro predominio de las guerrillas liberales, en el sur del Tolima y en la región del Sumapaz se presentaron algunos reductos comunistas que tuvieron una importante actividad e influencia. Estos núcleos se desmovilizaron transitoriamente durante la pacificación del gobierno de Rojas Pinilla en 1953, para reactivarse tras la ocupación militar de Villarrica (Tolima) en 1955, donde se había refugiado una parte de los antiguos insurgentes comunistas. En esta nueva etapa de la historia guerrillera colombiana, con claro predominio comunista, se impulsaron grupos guerrilleros en tres regiones: Riochiquito, en el departamento del Huila, sur del Tolima y región del Sumapaz, en la frontera entre el Tolima y Cundinamarca.

Esta tradición es significativa puesto que, si bien en algunos casos se había presentado la utilización de la violencia por parte de la izquierda continental, ésta no se había dado en términos de acción guerrillera. Eran intentos insurreccionales calcados de la experiencia soviética (Colombia 1928, El Salvador 1932, Bolivia 1952), o componendas con sectores militares para impulsar *putsch* de contenido revolucionario (Brasil 1935, Guatemala 1944, Venezuela 1945)[1]. Esto sucedió a pesar de la extensión de la guerra irregular en los movimientos de liberación nacional que sacuden al mundo en la segunda postguerra, en especial en Asia y África. Por ello el caso de Colombia es notable. En buena medida, la consolidación de núcleos guerrilleros en el país va a estar determinada por la experiencia temprana de esta modalidad de acción política. La revolución cubana, que difunde el mito guerrillero a lo largo del continente, encontró en Colombia un terreno abonado para su germinación. Regiones y núcleos sociales habituados a esta tradición de lucha acogieron en su seno el proyecto de constitución de focos insurreccionales desde 1962.

Para comprender la actitud del movimiento insurgente en la Colombia de hoy, que desarrollaremos en la tercera parte de nuestro ensayo, es indispensable hacer algunas precisiones previas de orden histórico y analítico. Tal será el objeto de las dos primeras partes.

[1] Manuel Caballero, "Una falsa frontera entre la reforma y la revolución. La lucha armada en Latinoamérica", en Nueva Sociedad, No. 89, Caracas, mayo-junio, 1987. Paradójicamente, las acciones de tipo guerrillero, más que una tradición de la izquierda marxista, habían sido un patrimonio de sectores democráticos antidictatoriales o nacionalistas (Augusto César Sandino, José Figueres).

La periodización que proponemos parte de una confirmación indispensable para la exacta comprensión del movimiento insurgente colombiano actual: de una parte, el hecho de que todo grupo alzado en armas tiene una historia. No necesariamente el Ejército de Liberación Nacional (ELN) actual es similar al ELN de sus orígenes. Es un actor que ha sufrido una transformación radical, aunque el mito originario que le dio vida todavía desempeñe un papel en la forma de aprehender su proyecto político. Y por otra parte, no son similares los grupos guerrilleros de la primera generación, nacidos al calor de la revolución cubana, a los grupos insurgentes de la segunda generación impactados más por la revolución nicaragüense.

Para explicar este proceso, utilizaremos la siguiente periodización del movimiento guerrillero posterior a la revolución cubana:

1980-1989: etapa de recomposición y auge
1962-1973: etapa de emergencia y consolidación
1973-1980: etapa de crisis y división[2]

A partir de este último año se inicia, a nuestro modo de ver, un nuevo período —que se halla en curso— de reincorporación selectiva de algunos grupos y de reflujo global del resto del movimiento insurgente que persista en esa práctica.

ETAPA DE EMERGENCIA Y CONSOLIDACION

En los años sesenta, el tema central del debate intelectual y político en América del Sur es la revolución. La situación de la región, caracterizada por un estancamiento económico en el marco de una estructura social tradicional y, por otra parte, por una creciente movilización popular, es interpretada como un estado pre-revolucionario. Contrastando los cambios rápidos y radicales de la revolución cubana con los obstáculos que encuentra la modernización desarrollista, se confirma la inviabilidad del modelo capitalista de desarrollo en América Latina y, en consecuencia, la "necesidad histórica" de una ruptura revolucionaria. La revolución aparece no sólo como una estrategia necesaria frente a un dramático "desarrollo del subdesarrollo" (André Gunder Frank) sino también como una respuesta respaldada por la teoría social. El debate intelectual gira en torno a las "situaciones de dependencia", sea en una interpretación histórico-estructural del imperialismo y de las constelaciones sociopolíticas en los diversos países (Cardoso, Faletto), sea en una versión más doctrinaria que plantea "socialismo o fascismo" como la alternativa de las sociedades latinoamericanas[3].

A pesar de la diversidad continental, no sólo en términos de desarrollo económico sino en cuanto a los procesos políticos (mientras unos países soportaban dictaduras militares, otros vivían experiencias democráticas, incluso inéditas, como Venezuela), se lanzó una

[2] Siendo la guerrilla en Colombia un fenómeno que antecedió a la revolución cubana, Gilberto Vieira ha propuesto una periodización global en tres etapas: (1) el período de predominio de la guerrilla liberal (1949·1953); (2) el período de predominio de la guerrilla comunista (1955-1958); (3) la emergencia de los grupos guerrilleros de diverso signo tras la revolución cubana (1962-1989). En esta última etapa se sitúan los tres subperíodos que señalamos (nacimiento, crisis, auge); *cf.* Gilberto Vieira, *Combinación de todas las formas de lucha (Entrevista con Marta Harnecker)*, Bogotá, 1989.

[3] Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago de Chile, Flacso, 1988, p. 23.

teoría común para el conjunto del continente. La suposición de la cual se partía era clara: América Latina se hallaba en una "zona de tempestades", dado que la situación general tenía ya un carácter prerrevolucionario. El foco insurreccional era el detonante final. En otras palabras, se partía del presupuesto de la existencia de una crisis de legitimidad del proyecto político de las oligarquías continentales, mas no de una crisis de dominación. Resuelto de antemano el problema político (ausencia de legitimidad estatal), faltaba resolver la cuestión militar y de ahí la impostergable necesidad de crear el aparato militar capaz de enfrentar el aparato adversario. La invitación acrítica a imitar el ejemplo cubano sin analizar su especificidad, constituyó uno de los factores centrales del fracaso de los grupos insurgentes que nacieron en los años sesenta[4].

Dos obras, de amplia difusión continental, habrán de influir decisivamente en esta orientación: por una parte, el conocido texto de Ernesto "Che" Guevara, *La guerra de guerrillas*, y, por otra, la obra de Regis Debray, *El castrismo: la larga marcha de América Latina*.

En la obra de Ernesto Guevara está claramente delimitado el tono voluntarista, la percepción de la inminencia de la revolución continental y la subordinación de todo el proyecto político a la lógica de la guerra inevitable. Estas serán algunas de las bases que habrán de animar al conjunto de los grupos foquistas que se extendieron por todo el continente en este decenio: consideramos que tres aportaciones fundamentales hizo la revolución cubana a la mecánica de los movimientos revolucionarios en América; son ellas:

1. Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército.

2. No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas.

3. En la América subdesarrollada el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente el campo[5].

Estas reflexiones de Ernesto Guevara, que él desarrolló más adelante en muchos otros de sus escritos, fueron retomadas por Regis Debray, quien ejerció una influencia profunda en estos primeros núcleos guerrilleros. Es sin duda, en el trabajo mencionado donde se encuentran mejor delineadas las principales tesis que hará circular en el continente. En este texto Debray busca, por una parte, cuestionar las ilusiones existentes en ciertas capas de la izquierda latinoamericana en el *putsch* militar revolucionario, así como las ilusiones pacifistas de los partidos comunistas en la lucha de masas. Esta última política es calificada despectivamente como una suerte de "mito soreliano a la inversa".

Debray busca demostrar que la teoría del foco insurreccional es una versión latinoamericana del partido leninista de revolucionarios profesionales. Es decir, que el "castrismo" representa una línea de continuidad doctrinaria en el marxismo. La inversión doctrinaria, que busca probar continuidades auncuando el sentido original de una tesis se

[4] Un ejemplo típico de esta postura se halla en el articulo de Ernesto Guevara titulado "Cuba: ¿excepción histórica o vanguardia en la lucha anticolonialista?", en *Obras 1957-1967*, Tomo II, La Habana, Casa de las Américas, 1977.

[5] Ernesto Guevara, "La guerra de guerrillas", en *Obras 1957-1967*, Tomo I, La Habana, p. 31.

haya vaciado de su real contenido, será típica en este período. La mutación puede llevar incluso a convertirse en su polo opuesto. Este es el caso del leninismo invertido, que transfigura al partido tal como Lenin lo concebía, en el "foco insurreccional".

> A la problemática leninista, el castrismo responde en términos más o menos semejantes a aquellos de Lenin en 1902, precisamente en el ¿Qué hacer? En un régimen "autocrático", sólo una organización minoritaria de "revolucionarios profesionales" (...) puede desencadenar la lucha revolucionaria de masas. En términos castristas: es la teoría del foco, del foco insurreccional, cuyas condiciones fueron expuestas por el Che Guevara en La guerra de guerrillas[6].

En esta obra, Debray considera a los estudiantes ya la clase obrera como la vanguardia de la revolución, como la fuerza dirigente de la revolución campesina. Esta tesis será retomada en la Segunda Declaración de La Habana. Debray se opone a las direcciones políticas que pretenden "comandar sus tropas por telegrama", es decir, se muestra partidario de una fusión de la dirección política y militar en un mismo cuerpo.

Tal como lo han mostrado algunos analistas, a la inversión doctrinaria (partido/foco) sigue una inversión en la acción: la lógica de la guerra entra a suplantar a la lógica de la política. Las tesis centrales de Debray son, en apretada síntesis, las siguientes:

> 1. El reclutamiento, el entrenamiento militar, la preparación política del primer núcleo de combatientes (entre unos 20 y 60) deben ser severos.
>
> 2. La lucha armada comprendida como un arte, en el doble sentido de técnica y de invención, sólo es significativa en el cuadro de una política concebida como ciencia. La lucha armada para quién, cuándo, dónde, con qué programa y con cuáles alianzas.
>
> 3. La presencia de un partido de vanguardia no es, sin embargo, una condición previa absoluta para el desencadenamiento de la lucha armada.
>
> 4. La organización político-militar no puede ser diferida. Es indispensable desatarla de inmediato, no dejándola condicionada a la dinámica de la lucha.
>
> 5. En la América subdesarrollada, con predominio rural, no se puede propagar de manera durable la ideología revolucionaria entre las masas, más que a partir de un foco insurreccional.
>
> 6. La necesaria subordinación de la lucha armada a una dirección política central no debe provocar la separación del aparato político del aparato militar.
>
> 7. La lucha armada revolucionaria sólo es realizable en el campo. En la ciudad ésta se degrada.
>
> 8. Es un falso dilema plantear como polos opuestos la revolución democrático-burguesa y la revolución socialista. Ambos procesos se confunden.

[6] Regis Debray, "Le castrisme: la longue marche de l'Amerique Latine", en *Révolution dans la révolution? et autres essais*, Paris, Petite Collection Maspero, 1972, p. 13.

Aunque las tácticas guerrilleras implementadas en América Latina tuvieron desde sus inicios diversas variantes (la táctica del foco insurreccional, la táctica de la guerra popular prolongada y la táctica insurreccionalista), de hecho, predominó en forma abrumadora la concepción foquista[7]. En esta última perspectiva, con autonomía de la voluntad de sus agentes, es inmanente la independencia de la acción militar con respecto a las relaciones sociales y políticas. Todas las energías se hiperconcentran en la pura acción, en el ensimismamiento del grupo y en el cerramiento ideológico. Con lo cual se deriva hacia ideologías absolutas que sobrevaloran la actividad restringidamente militar. El grupo insurgente se expresa más a partir de principios, que como fuerza social real.

"Así, el principio de oposición frente a un adversario social se transforma en un principio antagónico de destrucción del otro que es percibido como una identidad total: el Estado, el orden, etc. El enemigo se objetiviza y concretiza"[8].

Los núcleos guerrilleros iniciales en Colombia, tanto los que se frustraron como el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino, MOEC, o las Fuerzas Armadas de Liberación, F AL, como los que lograron consolidarse como el Ejército de Liberación Nacional, ELN, Y el Ejército Popular de Liberación, EPL, nacieron imbuidos de una mentalidad foquista[9]. La única excepción fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, debido a sus hondas raíces societales, en las regiones de tradición comunista. De manera general, no sólo en la experiencia colombiana sino en la que se desarrolló a lo largo y ancho del continente, hubo una subestimación de la solidez de los aparatos políticos y militares vigentes y, a la vez, una sobreestimación de las condiciones objetivas y subjetivas para activar los proyectos insurgentes: una "construcción política de la realidad".

En América del Sur, en los inicios de los años sesenta, faltaban demasiadas condiciones, no tanto para el desencadenamiento de la lucha guerrillera, como para el triunfo de la misma. Según Gérard Chaliand, cuyas opiniones hemos utilizado ampliamente en nuestro análisis, los factores que incidieron negativamente para la consolidación de los focos insurreccionales en América del Sur fueron los siguientes:

> 1. En primer término, la ausencia de condiciones internacionales favorables es palpable en este período. La distensión (o la coexistencia pacífica, en la terminología soviética) se abre paso, y sólo la naciente revolución cubana y la China continental apoyan los focos insurgentes.
>
> 2. Por otra parte, les faltó a los grupos insurgentes una estrategia adecuada para insertarse en su propio ámbito nacional. No poseían un claro conocimiento del terreno social que esperaban movilizar y tenían gran escasez de cuadros políticos formados.

[7] A diferencia de la concepción foquista que busca actuar como catalizador del descontento popular a partir de un pequeño núcleo armado rural, la táctica de la guerra popular prolongada favorece una firme implantación en zonas rurales con el objeto de desarrollar una campaña de desgaste de las fuerzas armadas oficiales y asfixiar sus centros de poder; es decir, cercar las ciudades a partir del campo. Finalmente, la táctica insurreccionalista tiene como teatro esencial los centros urbanos y privilegia la guerrilla urbana y la realización de audaces acciones de desestabilización del poder.

[8] Fernando Calderón, "¿Cuál es la importancia de llamarse Ernesto?", en *Crítica y Utopía*, No. 18, Buenos Aires, junio, 1989, p.117.

[9] Habría que precisar que el naciente EPL, tras el fracaso temprano de sus primeros balbuceos foquistas, replantea después su táctica militar y bajo la influencia maoísta busca articular su acción militar en la perspectiva de la guerra popular prolongada.

3. A ello habría que añadir, en cuanto hace tanto a los cubanos como a los responsables locales de los grupos insurgentes, su testaruda visión de la revolución continental. El mito de la continentalización de América Latina era similar al de la nación árabe, en donde al igual que en nuestro continente, la comunidad de lengua, historia y sustrato cultural, enmascaran profundas diversidades económicas y políticas. De otra parte, el continentalismo podía servir para movilizar a un sector de la *intelligentsia*, pero era totalmente abstracto para un campesinado de países que ni siquiera habían alcanzado su propia integración nacional.

4. Un factor decisivo en el fracaso temprano de muchas experiencias insurreccionales nació de la adecuación de los ejércitos continentales a la guerra de contrainsurgencia, la llamada "revolución estratégica".

5. Bajo el ángulo de la estrategia política de la guerra revolucionaria, donde los factores de tiempo y de espacio son vitales, es comprobable que la táctica del "foco insurreccional" era la menos adecuada para lograr no sólo una sólida implantación sino, ante todo, para alcanzar un estadio insurreccional.

6. Finalmente, incluso cuando el foco logró implantarse con éxito, se presenta a continuación una incapacidad política para crear un aparato de masas articulado a escala del país[10].

Estos factores, comunes a todos los países de América Latina donde se presentaron focos insurreccionales en este período, tuvieron en el contexto colombiano su propia dinámica que conduciría a hacer de la guerrilla un fenómeno crónico, un componente más del paisaje político.

En el período de La Violencia el aplastamiento de las organizaciones campesinas y sindicales, su desvertebramiento, tuvo un impacto tremendo en el futuro del país: la ausencia de un polo popular como actor con capacidad para incidir en las decisiones nacionales. A lo cual debe añadirse el cerramiento del Frente Nacional debido al monopolio bipartidista y la temprana "militarización" del proyecto de izquierda, que impidieron la gestación de un polo de izquierda legal y de masas, es decir, un proyecto de oposición revolucionaria que pudiese disputar a los partidos tradicionales su hegemonía en la sociedad civil. Estos dos vacíos tuvieron como efecto una sobrerrepresentación patronal (gracias al cogobierno bipartidismo/gremios) y a una subrepresentación popular (debido al débil movimiento sindical agrario y urbano, y al endeble partidismo de izquierda). Esta inequidad entre uno y otro sector en relación a la capacidad de incidir en las decisiones estatales, que favorecían ineludiblemente al primer sector en detrimento del segundo, generó rápidamente una acumulación explosiva de demandas políticas y socioeconómicas. El efecto fue contundente: la total desinstitucionalización del país, ya que el cerramiento del sistema político y la criminalización de dos vías, del Estado hacia toda forma de protesta social y de la izquierda hacia el régimen político y sus representantes, llevaron a que el polo popular se expresara en forma fundamental en las vías alternas a los canales definidos en los marcos institucionales. La marcha campesina, la huelga ilegal, el paro cívico y la

[10] Gérard Chaliand, *Mythes révolutionnaires du tiers monde. Guerrillas et socialismes*, París, Editions du Seuil, 1979. El impulso reciente en el país por parte de grupos insurgentes de varios frentes políticos (Unión Patriótica, A Luchar, Frente Popular). es un reconocimiento tardío de esta necesidad.

guerrilla son la resultante de un sistema que cerró los canales y los espacios para las fuerzas diferentes a las tradicionales y, a su vez, de las modalidades que asumió la oposición en Colombia.

Una de las tesis de este ensayo es que la ausencia de un polo popular organizado y acompañado de canales de expresión de sus demandas, conlleva una sustitución/subordinación de éste por parte de aparatos políticos o político-militares, sea mediante la integración clientelista bipartidista, o mediante una instrumentalización por la lógica militar de los proyectos insurgentes. Sin duda, la emergencia y consolidación del movimiento insurgente contemporáneo en el país se vio favorecida por la debilidad de la "sociedad civil popular", a causa de La Violencia. Por otra parte, es indudable que en la decisión de activar focos insurgentes en Colombia, como en el resto de América latina, influyó la marcada ideologización de los conflictos que atravesaban nuestras sociedades.

> Sobre todo de un tipo de ideologización que no permite negociación alguna, ha contribuido desde la década de los sesenta a aceptar como natural —o inevitable— el uso de la violencia política. Esto último es válido, sobre todo, en los dos extremos del arco político. La militarización de la política, sea para la transformación radical de la sociedad, o sea para la conservación "a cualquier costo" del statu quo, es ilustrativa de este respecto[11].

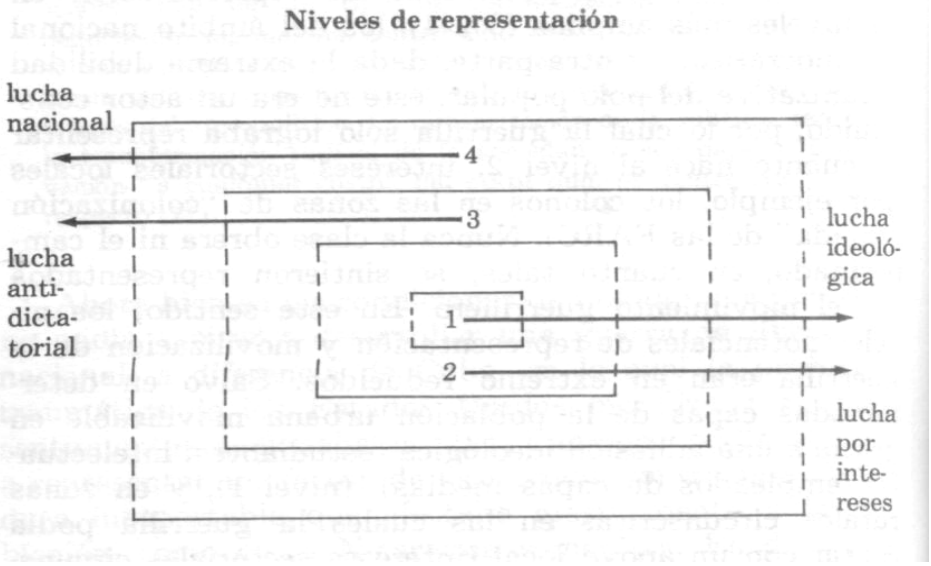
Ahora bien en las condiciones de Colombia la guerrilla no podía aspirar a desarrollar una guerra de liberación nacional, a diferencia de Cuba, en la cual la presencia traumática de los Estados Unidos movilizaba amplios sentimientos nacionalistas[12]. Tampoco podía aspirar a representar un factor de resistencia contra una dictadura insoportable que afectaba masivamente a la población, como en la Nicaragua somocista. Es decir, de acuerdo con la perspectiva elaborada por Michel Wieviorka sobre los niveles potenciales de representación de un grupo armado[13], la guerrilla colombiana tenía de antemano excluida su posibilidad de representación en los niveles más amplios (3 y 4), los del ámbito nacional y democrático. De otra parte, dada la extrema debilidad organizativa del polo popular, éste no era un actor constituido, por lo cual la guerrilla sólo lograba representar en cuanto hace al nivel 2, intereses sectoriales locales (por ejemplo, los colonos en las zonas de "colonización armada" de las FARC). Nunca la clase obrera ni el campesinado, en cuanto tales, se sintieron representados por el movimiento guerrillero. En este sentido, los niveles potenciales de representación y movilización de la guerrilla eran en extremo reducidos. Salvo en determinadas capas de la población urbana movilizable en gracia a una adhesión ideológica (estudiantes, intelectuales, empleados de capas medias) (nivel 1), y en zonas rurales circunscritas en las cuales la guerrilla podía contar con un apoyo local (intereses sectoriales circunscritos), el resto de la población

[11] Martin Hopenhayn, "Conflicto y violencia: pantalla sobre un horizonte difuso", ponencia presentada en el Seminario Taller "Paz, democracia y desarrollo", Bogotá, 16 al·18 de agosto de 1989, p. 21.

[12] "Todas las experiencias demuestran que, para un movimiento rebelde, es mucho más fácil combatir un ocupante extranjero que un gobierno perteneciente al mismo grupo étnico y a la misma nación que los insurgentes, por muchos defectos que este gobierno tenga (…) La razón principal de este fenómeno es que para combatir a un adversario extranjero se pueden movilizar los sentimientos nacionalistas que unen todos los grupos y clases sociales. En cambio, cuando el levantamiento va dirigido contra un régimen autóctono, la consecuencia es que se forman dos campos, uno que sigue apoyando al gobierno y otro que quiere sustituirlo". Peter Waldmann, "La violencia política en América Latina", en varios autores, *Procesos de reconciliación nacional en América Latina*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1986, p.28.

[13] *cf.* Michel Wieviorka, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988, p. 36 y ss.

escapaba a su capacidad de convocatoria. A este respecto tiene razón Enrique Valencia cuando afirma que "(...) a diferencia de la lucha guerrillera de los años cincuenta, que fue una guerra de resistencia y autodefensa, la actual es una guerra ideológica con niveles primarios de lucha de clases"[14]. En un país aquejado hondamente por la ausencia de una real identidad e integración nacionales, no era extraño que se produjera igualmente una izquierda sin verdaderas raíces nacionales. Este hecho representa uno de los principales factores de la marginalidad del proyecto insurgente a lo largo de las últimas tres décadas. En efecto, si tomamos en consideración las etapas de emergencia, consolidación y desarrollo de un movimiento guerrillero según el esquema de Raúl Sohr[15], en Colombia la insurgencia armada logró avanzar las fases necesarias para alcanzar el estadio de la guerra de guerrillas, pero a partir de ese momento sufrió un estancamiento total. Es decir, se logró pasar de una etapa de hostigamiento con base en pequeñas unidades dispersas al estadio de la guerra de movimientos, el nivel típico de la guerra de guerrillas, pero nunca se pudo pasar a la siguiente fase, el momento de ruptura, la guerra de posiciones con base en unidades militares propias de un ejército regular (salvo en experiencias limitadas como el Batallón América, del M-19). Sin duda, en Colombia los grupos insurgentes alcanzaron estadios más avanzados que en el resto de Suramérica, en donde los focos de los sesenta fueron integrados (Venezuela) o destruidos (Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, etc.), Pero, a pesar de ello, la guerrilla colombiana no logró constituirse en un factor de poder ni alcanzó el nivel logrado en El Salvador de equilibrio militar con su adversario. En otras palabras, si bien existían en Colombia condiciones favorables para la emergencia y consolidación de focos armados, estaban totalmente ausentes las condiciones para que éstos pudiesen acceder al poder. De ahí, para utilizar la terminología de Mark Chernick, la "insurgencia permanente" como rasgo de nuestro devenir histórico en los últimos treinta años



[14] Enrique Valencia, "La problemática de las armas", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, No. 3, julio-septiembre de 1986, p. 105. Guerra ideológica "(...) que con el tiempo se convirtió en un fenómeno endémico y quizás institucional", p. 104.

[15] Raúl Sohr, *Para entender a los militares*, Santiago de Chile, Melquíades, 1989, p. 36.

Esta insurgencia permanente va a tener una serie de “efectos perversos” en detrimento del propio proyecto revolucionario. De una parte, la criminalización aguda del movimiento popular a la sombra de la guerra contrainsurreccional llevará a su debilitamiento y dispersión; y de otra, a una “militarización” y a una “ruralización” del proyecto de izquierda, en contravía de la gestación de un movimiento de masas urbanas.

ETAPA DE CRISIS Y DIVISI ÓN

Los años setenta pueden caracterizarse entre otras cosas, por una relativa reconstitución del polo popular (auge del movimiento campesino, estudiantil, obrero) y por un declinar simultáneo, debido a múltiples factores, del movimiento insurgente nacido en el decenio anterior. No es de extrañar que ambos hechos estén interrelacionados. En efecto, en los años sesenta la debilidad de los actores sociales en nombre de los cuales decía actuar la guerrilla había permitido su sustitución/subordinación por las vanguardias armadas. Pero una vez se reconstituyeron estas organizaciones comenzaron a actuar directamente para alcanzar sus reivindicaciones, organizando los canales de participación y resolución de sus conflictos. El caso más significativo fue, sin duda, el del movimiento agrario articulado en torno a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, que si bien fue impulsado desde el Estado para canalizar las transformaciones agrarias, desbordó esta función y desempeñó un papel significativo en las luchas campesinas del período.

Habíamos señalado con anterioridad el reducido espacio de representación social del movimiento guerrillero. Su mayor estrechamiento era catastrófico. Según el analista alemán Peter Waldmann,

> es importantísimo conocer la base social que sirve para el reclutamiento, no sólo para estimar el apoyo real y potencial de que disponen los rebeldes, sino, ante todo, para tener una idea de las frustraciones, necesidades, perspectivas y maneras de orientarse y de actuar de los respectivos sectores sociales[16].

Salvo en el caso de las FARC, dados sus rasgos particulares ligados a su origen histórico[17], la base fundamental de reclutamiento del resto de grupos guerrilleros son estudiantes o profesionales de clase media y sólo en forma en extremo marginal en sectores populares urbanos o en sectores campesinos e indígenas de las áreas de operaciones insurgentes. Este reducido espacio de reclutamiento se ve afectado no sólo por la reconstitución de los movimientos sociales, sino por la conformación de grupos políticos socialistas, maoístas o trotskistas, que empiezan a canalizar las expectativas, frustraciones y energías de los sectores más propicios para acceder al discurso insurgente.

La “Operación Anorí”, que colocó al Ejército de Liberación Nacional al borde de su total extinción, simboliza esta etapa de crisis y desagregación que vivió la guerrilla en estos años. Divisiones internas, cercos de aniquilamiento militar exitosos por parte del Ejército,

[16] Peter Waldmann, *Op. cit.*, p. 29.

[17] *cf.* nuestro articulo, “Los orígenes de las guerrillas comunistas en Colombia”, en *Análisis Político*, No. 7, mayo-agosto de 1989.

incapacidad de articularse a las luchas sociales, emergencia de agrupaciones urbanas de izquierda con alguna audiencia, son algunas de las explicaciones de este declinar. El Ejército de Liberación Nacional, ELN, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército Popular de Liberación, EPL, comenzaron a ocupar un papel en extremo secundario en la vida nacional, tras unos años iniciales en los cuales el mito guerrillero había adquirido amplia audiencia como consecuencia de la revolución cubana. En este contexto de aislamiento social y de debilidad política se creó un clima que favorecería no sólo la desmoralización interna de cada una de las organizaciones, sino el éxito de las operaciones militares desarrolladas por las Fuerzas Armadas.

El Partido Comunista Marxista-Leninista y su brazo armado, el EPL, estuvieron al borde de la total extinción: de una parte, a consecuencia de dos gigantescos cercos de aniquilamiento militar en los años 1967, 1968 y 1969 y, de otra, debido a las graves escisiones que los afectaron internamente, en especial la separación de grupos como la Liga Marxista-Leninista, la Tendencia Marxista-Leninista y el grupo terrorista urbano Pedro León Arboleda, PLA. El EPL quedó reducido en este período a un sólo destacamento armado compuesto por unos pocos miembros, y el conjunto de las llamadas Juntas Patrióticas que había impulsado esta organización en el noroeste antioqueño, desintegradas.

El ELN, inmerso en la estrechez de su foquismo a ultranza y, por tanto, con una ausencia total de implantación regional, vivió una crisis total en estos años. El golpe de gracia a esta organización se produjo en la llamada por el Ejército "Operación Anorí", en la cual el ELN perdió su columna vertebral (1973-1974). Le siguió una etapa de divisiones, recriminaciones y conflictos internos[18]. En los años finales de la década de los setenta, el conjunto de los combatientes rurales del ELN no superaba la cifra de 80 miembros.

En el caso de las FARC, al igual que el EPL y el ELN, estuvieron al borde del aniquilamiento. En la Segunda Conferencia Nacional de Guerrilleros se había aprobado una distribución amplia del núcleo guerrillero inicial, en unidades móviles que debían operar en zonas definidas. Sin embargo, el segundo al mando de entonces, Ciro Trujillo, concentró el conjunto de las unidades en el departamento cafetero del Quindío (con excepción de los destacamentos de "Joselo" y Manuel Marulanda), sufriendo enormes pérdidas al ser rápidamente detectados por el Ejército. Años después diría Jacobo Arenas al respecto: "Perdimos muchos hombres y el 70% de las armas. Se recuerda que hasta la Quinta Conferencia pudo decir Manuel Marulanda: 'Por fin nos hemos repuesto del mal que casi nos liquida'". De todas formas, las FARC eran sólo consideradas por el partido comunista (entre el X y el XIII congresos), como una simple "reserva estratégica" para el caso eventual de que accediera al poder en el país una dictadura militar. Para el año 1979 las FARC cuentan con escasos nueve frentes, muy desiguales en importancia: cinco en el sur del país (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima), dos en el centro (Magdalena Medio y Santander), y uno en el norte (límites entre Antioquia y Córdoba).

En estos años de crisis del polo insurgente emerge el Movimiento 19 de Abril (en 1974), que ocupó un papel poco significativo a lo largo del decenio, aunque su aire renovador

[18] Eduardo Pizarro, "La guerrilla en Colombia: balance y perspectivas", en *Nueva Sociedad*, No. 89, Caracas, mayo-junio, 1987.

como aparato urbano poco ortodoxo y con un lenguaje no estereotipado produjo, a fines de los setenta, un impacto hondo en el conjunto de la guerrilla. Servirá de catalizador para la emergencia de la guerrilla de segunda generación y para el nuevo período de auge del conjunto de la insurgencia armada.

De hecho, los conflictos que vivió la sociedad colombiana en estos años serían menos el resultado del impacto de los grupos guerrilleros (cuya marginalidad era evidente), que del inmovilismo del Frente Nacional. Los signos de descontento, las protestas violentas, los levantamientos espontáneos que se produjeron en esta década, no están dirigidos a apoyar a los grupos insurgentes sino a protestar contra la política gubernamental. La principal amenaza contra el régimen político, desde los inicios del Frente Nacional y hasta por lo menos el año 1978, no provino de los grupos guerrilleros sino de las disidencias al bipartidismo, tales como el Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, o de un partido populista como la Alianza Nacional Popular, Anapo[19]. El declive del movimiento guerrillero a lo largo de esta década no se acompañó de una consolidación significativa de los proyectos de izquierda legal urbana, que se hallaba fragmentada en múltiples grupos y grupúsculos. La posibilidad de una apertura política hacia un modelo bipartidista imperfecto, como en Venezuela, en donde al lado de las dos fuerzas partidistas mayoritarias convivieran otras menores pero con un peso nacional, se frustró. Al terminar el decenio, nuevamente la guerrilla empezaría a copar el espacio de la oposición de izquierda. La gran paradoja es que mientras el país se urbanizaba, la izquierda tendía otra vez a ruralizarse. Su escenario se trasladaba nuevamente al campo, se ahogaban los proyectos de izquierda legal, hundiéndose su potencial para constituir un polo alternativo a los partidos tradicionales.

El extremo fraccionamiento de estos proyectos constituyó, sin duda, uno de los factores que incidieron más negativamente en su margen de credibilidad. El extremo sectarismo y vanguardismo de cada grupo disminuían su margen de influencia social, ya que los sectores a los cuales se dirigían dudaban de las reales posibilidades que tenían estos proyectos marginales para representar sus intereses y canalizar sus demandas. Casi la totalidad de los proyectos políticos de los años setenta murieron de física inanición dejando, pues, el camino abierto para las expresiones radicales.

Si el Frente Nacional y su etapa subsiguiente de convivencia burocrática bipartidista pudo poner término a La Violencia y reducir a un nivel modesto las actividades de la guerrilla, no atacó las raíces de una situación que a la larga tendería a ser explosiva. La clase dirigente, embelesada con su invento de la cohabitación obligatoria, petrificada en un sistema sin fluidez ni dinamismo, sería incapaz de asegurar la paz social duradera. La acumulación de demandas sociales haría fuego el 14 de septiembre de 1977, día en el cual se llevó a cabo el primer paro cívico nacional. La guerrilla tendría, poco después, su cuarto de hora.

ETAPA DE REACTIVACION Y AUGE

El año 1979 marca el inicio de una etapa de auge y reactivación del movimiento guerrillero colombiano, que había vivido a lo largo de la década de los setenta, como hemos visto, un

[19] Gérard Chaliand, *Op. cit.*, p. 103.

languidecer casi total. Las FARC pasan de 9 a 18 frentes y en su Séptima Conferencia en 1983 les añade a sus siglas un significativo EP (Ejército del Pueblo); el M-19 concentra sus efectivos en el activo Frente Sur (Caquetá, Putumayo y Huila); el EPL acrecienta su actividad en el Urabá y el nordeste antioqueños, y el ELN se reconstruye y se convierte en el grupo de más rápida expansión territorial. Además, en estos años emergen nuevos proyectos guerrilleros, como el grupo indigenista Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR Patria Libre). Un lúcido observador extranjero, Daniel Pécaut, afirma al respecto:

> La cuestión guerrillera cambia, de esta manera, de naturaleza y de escala. De un fenómeno crónico pero marginal, enraizado en la tradición de la violencia y en los conflictos por la tierra, se transforma en un componente de un proceso que, por primera vez, percibe como objetivo la lucha por el poder[20].

Así como la revolución cubana había expandido en el continente el sueño insurreccionalista en 1959, veinte años más tarde éste revivía de nuevo bajo la marea que deja el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, la reactivación de la insurgencia en Guatemala y El Salvador y el triunfo de Maurice Bishop y su partido Nueva Joya en Granada. Efectivamente, dos lecciones dejaron las experiencias nicaragüense y salvadoreña a los grupos revolucionarios latinoamericanos: (1) la necesidad de integrar a los diversos movimientos insurgentes en un frente único y (2) acompañarlo de un aparato político de masas.

El intento de la administración Turbay Ayala-Camacho Leyva de aniquilar el polo popular, tanto en su expresión legal como en sus modalidades insurgentes, le abrió a la guerrilla un nuevo espacio de legitimidad. La guerrilla y en especial el M-19, simbolizaron durante este gobierno la resistencia contra un gobierno civil-militar que buscó aplastar cualquier asomo de oposición social o política. El Estatuto de Seguridad y los 82.000 detenidos durante este cuatrienio, colocaron las propuestas del M-19 en el primer plano del debate nacional: la amnistía para los presos políticos, la tregua para la paz y el diálogo nacional se constituyeron en ejes de un intenso debate nacional en los años siguientes. Al terminar el gobierno turbayista, el M-19 se encuentra al borde de la derrota militar pero con sorprendentes niveles de simpatía en la opinión pública. Este hecho condujo a una "revolución en la revolución": la guerrilla estaba haciendo el tránsito de la marginalidad, como polo exclusivamente militar, a su emergencia como un "polo político", cuyas propuestas sobre el Estado y sobre el manejo de la guerra y de la paz lo colocaban en un lugar privilegiado del escenario nacional. Comenzaban, por primera vez, a disputarle la legitimidad a la clase política tradicional en su propio terreno. De la "propaganda por la acción", con el predominio de esta última, se estaba haciendo el tránsito a la formulación de iniciativas con capacidad de movilizar a la opinión pública. En este viraje no era indiferente el movimiento guerrillero colombiano al debate intelectual que se desarrollaba en América Latina. "Si la revolución es el eje articulador de la discusión latinoamericana en la década del sesenta, en los ochenta el tema central es la democracia", afirma Norbert Lechner[21], debido a los procesos de desmilitarización y recomposición civilista que vive el

[20] Daniel Pécaut, "Crise, guerre et paix en Colombie", en *Problémes de l'Amérique Latine*, No. 84, París, abril-junio, 1987, p. 8.

[21] Norbert Lechner, *Op. cit.*, p. 24. Es indispensable diferenciar la "lógica de la guerra" de la "lógica de la política", para como prender el cambio que puede significar la politización del proyecto insurgente. El mismo Lechner subraya: "En toda

continente. Estos hechos colocan en el primer plano del debate intelectual el tema de las modalidades de transición hacia la democracia.

La ruptura en segmentos importantes del movimiento insurgente tiene, pues, relación con el hecho de que éstos comiencen a defender ante la opinión pública la necesidad de introducir correctivos institucionales, es decir, objetivos parciales y, por tanto, negociables. Los objetivos absolutos (tales como la derrota militar del adversario o la instauración del socialismo) producían una polarización total de los adversarios, negando por principio el mínimo espacio para una eventual salida negociada al conflicto.

Ahora bien, si todo actor social está por esencia siempre desgarrado por múltiples lógicas, no siempre complementarias, esta situación es más evidente en un grupo guerrillero. La tensión interna entre la lógica de la política, la lógica de la acción social y la lógica de la guerra lleva, debido a diversos factores, al predominio de uno u otro en diferentes períodos[22]. Lo importante de señalar, por ahora, es que crece en la conciencia de los grupos guerrilleros la necesidad de implementar canales de acción política y social, con el objeto de romper la marginalidad que vivieron a lo largo de los años setenta.

Esta nueva etapa está signada por la emergencia (Quintín Lame, MIR Patria Libre, PRT) o la consolidación (M-19) de los grupos guerrilleros de la "segunda generación", cuyos métodos, perspectivas y lenguaje conducirán a una "subversión de la subversión", es decir, a una renovación del movimiento insurgente. Esta renovación coincide con un fenómeno nuevo en la vida nacional, cuyos gérmenes se daban ya en las luchas agrarias, estudiantiles y laborales de los años setenta: la emergencia del movimiento social ya no como un hecho aislado y marginal sino como un actor con presencia en la vida nacional. Estos dos hechos, el tránsito de la guerrilla hacia una modalidad de "actor político" específico (que funda su acción en la "oposición armada" o en la gestación de frentes políticos, tales como la Unión Patriótica, A Luchar o el Frente Popular) y la emergencia de los movimientos sociales, incidirán en esta renovación global del movimiento insurgente. En otras palabras, en los últimos años se ha presenciado en el país el tránsito de la guerrilla predominantemente militar hacia formas insurgentes más partisanas y más societales[23], y en este proceso se han involucrado (de manera ciertamente desigual) prácticamente todos los grupos armados. Lo cual no significa que la guerrilla se haya constituido en un factor de poder. La identificación difusa de algunos sectores de la población con la guerrilla, nacida del dualismo frustración política-acumulación explosiva de demandas sociales[24], no se tradujo en apoyo directo y masivo

---

sociedad de clases las relaciones sociales son conflictivas; los conflictos devienen guerra cuando la vida de un sujeto —su razón de ser— depende de la muerte de otro. Interpretando las divisiones sociales como antagonismos excluyentes (socialismo o fascismo, libertad o comunismo), las relaciones quedan reducidas a un sólo limite clasificatorio: amigo o enemigo. La lógica de la política no apunta al aniquilamiento del adversario, sino, por el contrario, al reconocimiento reciproco de los sujetos entre si", p. 33.

[22] El caso más dramático de esta superposición de lógicas de acción en contravía, es la táctica comunista de la "combinación de todas las formas de lucha", Si las FARC actúan en el plano militar, generan represalias inmediatas en la misma zona de la acción bélica en detrimento de sus redes sociales y de la actividad política del PCC y de la UP.

[23] Una guerrilla partisana es aquella en la cual el aparato militar se halla subordinado a un aparato político, y a su vez la dinámica de la acción militar a la lógica que impone la acción política. Una guerrilla societal es aquella en la cual un movimiento social subordina a un aparato armado a sus exigencias (éste era el caso del grupo indigenista Quintín Lame, al menos en sus inicios).

[24] Enrique Valencia, *Op. cit.*, p. 111.

al proyecto insurgente, aunque sí se expresó en una ampliación de la capacidad de reclutamiento de adherentes a la guerrilla, que crecerá en todas sus vertientes en este período.

En 1982, al inicio del mandato de Belisario Betancur, el país se hallaba en una situación crítica. Se habían multiplicado los focos de tensión social, continuaba consolidándose el auge del movimiento insurgente, se ahondaba la erosión del sistema político. Para algunos sectores de la clase dirigente se hace indispensable darle un viraje al manejo del orden público. La resolución política al conflicto interno asumirá entonces un carácter prioritario para el país. Se trataba de adecuar las instituciones políticas a los cambios socioeconómicos vividos por el país en las últimas tres décadas, cuyo desajuste es una de las principales fuentes de la crisis nacional.

Según Enrique Valencia, las principales rutas que han tomado los procesos de restauración democrática en América Latina han sido, de un lado, la reestructuración política con miras a la formulación de un nuevo pacto social, tal como ocurriera en las naciones del cono sur de América, por otra parte, la ruptura política de corte insurreccional en países como El Salvador y Nicaragua. Y entre ambas opciones se sitúa una tercera, iniciada en Colombia y luego intentada en otros lugares con éxito variado (Perú, Guatemala), la negociación institucional como respuesta a una demanda insurreccional[25]. Para Belisario Betancur el proceso de paz y la apertura democrática eran las dos caras de una misma moneda. Sólo la ampliación de los espacios y canales de acción política permitiría, según su diagnóstico, desactivar el conflicto armado. La participación en el proceso de paz de todos los grupos insurgentes (con la sola excepción del ELN) simbolizará, con todos sus avatares, las transformaciones que había sufrido la guerrilla.

Los frentes políticos

¿Cómo explicar la emergencia de estos frentes políticos? Su origen no responde sólo a una necesidad interna de los movimientos insurgentes de extender su influencia en el escenario político y las luchas de masas. O a la influencia externa nacida del efecto de demostración de los frentes centroamericanos (el Frente Farabundo Martí salvadoreño y el Frente Sandinista nicaragüense). Se inscriben en un nuevo repunte de las luchas sociales a partir de 1982, en la emergencia de nuevos sujetos sociales no encuadrados en las formas sindicalistas tradicionales o bajo control bipartidista, y en la exigencia que resiente el movimiento armado de gestar formas de acción que le permitan captar estos nuevos espacios de la acción social. Efectivamente durante estos años “el paisaje social colombiano conoce una transformación profunda”[26], gracias a la emergencia o reorganización de múltiples movimientos sociales y a su convergencia. Según dos investigadores uruguayos, el auge de los frentes políticos en América Latina en la última década tiene tres rasgos en común:

Primero, el desenvolvimiento de una conciencia social a ciertos niveles que fue involucrando a vastos sectores del movimiento obrero y popular (...)

[25] *Ibíd.*, p. 105.

[26] Daniel Pécaut, *Op. cit.*, p. 18.

Segundo, los momentos constitutivos de estos agrupamientos frentistas siempre han sido precedidos por un ascenso en las luchas de masas que han tenido como corolario la superación de situaciones de división sindical, con la creación de centrales únicas de trabajadores o cuando menos la experimentación de formas superiores de coordinación y centralización de las luchas (...)

El tercer aspecto radica en que estos frentes son el resultado de la conclusión política de que la unidad de acción es imprescindible frente a la existencia de una pluralidad de partidos y movimientos que aspiran a los mismos objetivos democráticos, transformadores y revolucionarios[27].

Podríamos utilizar tres criterios para distinguir los frentes políticos que se han creado en Colombia en los últimos años[28]: el grado de autonomía o subordinación frente al proyecto insurgente, el nivel de apertura política y los medios privilegiados que utiliza el frente para acumular poder.

Con relación al grado de autonomía o subordinación, es preciso señalar previamente que los frentes políticos que se han constituido están lejos de ser homogéneos. Se hallan atravesados por diversas corrientes, incluso los que podrían aparentar una mayor homogeneidad interna: por una parte, sectores reformistas que buscan una ampliación de los espacios democráticos mediante acuerdos policlasistas; por otra, corrientes radicales que propugnan por una confrontación total clase contra clase y sostienen un discurso arcaico de contenido antiimperialista. Las primeras exigen un margen de autonomía frente al proyecto insurgente; las segundas, por el contrario, aceptan su rol derivado y subordinado. En este último caso, se configuran como una suerte de retaguardia de masas en las cuales el movimiento social y popular queda de todas formas supeditado en buena medida a la lógica de la guerra. Mientras en el caso de la Unión Patriótica los sectores que propugnan por un amplio margen de autonomía son altamente influyentes, en los otros frentes predomina, no sin fisuras significativas, la instrumentalización externa. Este es el caso de A Luchar, en el cual se mueven además del sector mayoritario que se adscribe al proyecto del ELN, otras fuerzas más comprometidas con la acción política y social, como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) de raigambre trotskista.

En cuanto hace al nivel de apertura política es claro que los frentes políticos son, ante todo, frentes de izquierda. Más cerrado A Luchar (abstencionista por principio) que el Frente Popular (que se apresta a participar en las próximas justas electorales de 1990), ambos se caracterizan por su discurso radical. La Unión Patriótica, por el contrario, a pesar de su particular origen como resultado de los Acuerdos de La Uribe, mantiene el perfil de los pasados movimientos electorales inspirados por el Partido Comunista (como la UNO, por ejemplo). Es decir, está abierta a acuerdos locales o nacionales con diversos sectores políticos, incluidos los partidos tradicionales.

---

[27] Esteban Elizalde y Washington Estellano, "Los frentes políticos en América Latina", en Estudios Latinoamericanos, No. 5, México, julio-diciembre, 1988.

[28] En nuestro análisis hemos dejado de lado el estudio del reciente movimiento Colombia Unida, que nace de sectores democráticos independientes y de la izquierda en todas sus variantes. Este movimiento busca articularse a los movimientos sociales, regionales y locales, como base de sustentación política.

Finalmente, con relación a los medios de adquisición de poder, mientras la Unión Patriótica privilegia la acción de sus representantes electos (parlamentarios, diputados, concejales o alcaldes populares), tanto A Luchar como el Frente Popular colocan el acento en la acción reivindica ti va o en el activismo político. Auncuando en el caso del Frente Popular no se desprecia la acción electoral.

La agudización de la confrontación interna no descarta la posibilidad de que estos frentes políticos se vean empujados fuera del sistema político abierto e inmersos en la conformación de métodos de autodefensa militar (como ocurriera en El Salvador). En efecto, a consecuencia de la "guerra sucia" que se vive en el país, que afecta ante todo a los aparatos políticos nacidos o estimulados desde la insurgencia (la Unión Patriótica, A Luchar y el Frente Popular), no es improbable que se revierta la tendencia y volvamos a una nueva era de militarización de la política. En cuanto hace a A Luchar y al Frente Popular, esta es ya una realidad en algunas regiones particularmente álgidas, por ejemplo, en el Urabá antioqueño y en el Magdalena Medio. Pero el caso más notorio es el del Partido Comunista y la Unión Patriótica, que arriesgan ser arrastrados por la dinámica de las FARC. En los primeros años del Frente Nacional, la alianza FARC-Partido Comunista evitó la "militarización" de ese proyecto insurgente, dado el predominio de la lógica política. Su desbalance, debido al sistemático aniquilamiento de los miembros de la Unión Patriótica, tiende a revertir la lógica: jugar a favor de la dinámica militar en detrimento de la política. La "ruralización" que ha venido sufriendo el Partido Comunista[29], su pérdida de apego en las organizaciones sociales, el mayor dinamismo del aparato armado, puede tener consecuencias nefastas. Si partimos de la base de que lo rural es hoy en Colombia más un escenario de la guerra que de la política, no es descartable que sea el polo armado el que asuma el liderazgo del proyecto comunista. Salvo que en el interior de la Unión Patriótica surjan corrientes definitivamente comprometidas con la acción política y hagan un contrapeso serio a las opciones militaristas. En todo caso, un retraimiento radical hacia la acción militar a ultranza por parte de un núcleo significativo del movimiento insurgente se acompañará, sin duda, de una multiplicación de acciones de carácter terrorista y de una escalada en la "suciedad" de la confrontación.

Además del impulso de estos frentes políticos se fue avanzando en la creación, impensable en el pasado, de un frente común del movimiento insurgente denominado inicialmente en el año 1985, Coordinadora Nacional Guerrillera y más tarde, con el ingreso de las FARC en 1987, Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Auncuando este frente militar nunca se constituyó propiamente en un ente orgánico, reduciéndose a una instancia para emitir comunicados conjuntos que sólo escondían las profundas diferencias internas, sí simbolizaba el hecho de que los lineamientos internacionales dejaban de ser un factor de divergencia irreconciliable de los diversos grupos. Pero, de hecho, las diversas "subculturas políticas de izquierda" (para utilizar una noción de Francisco De Roux) que integran este frente guerrillero difícilmente podían encontrar un terreno firme para una unidad política y programática destacable. A fines de 1989 la Coordinadora era ya sólo una sigla vacía.

[29] El Partido Comunista ha visto languidecer su presencia urbana en las grandes ciudades como Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga. Incluso en Bogotá ha pasado en los últimos dos años de 3.000 a 2.000 militantes. Igualmente, su influencia en el movimiento popular ha decrecido significativamente.

La guerrilla y la crisis actual

En este período, tampoco la guerrilla alcanzó a constituirse en una opción de poder a pesar de que su auge coincidió con un deterioro en los niveles de legitimidad institucional. La emergencia de otros actores activamente inmersos en la violencia (narcotráfico, grupos paramilitares y de autodefensa, delincuencia común organizada y difusa), no sólo significó un adversario feroz para la guerrilla, sino que llevó a una imposibilidad de acumular en forma bipolar (Estado/guerrilla) las tensiones nacionales, dispersando los conflictos armados en múltiples escenarios, crecientemente anarquizados. En este sentido, lejos de acercarse a una situación de guerra civil, Colombia comenzó a aproximarse a una situación de grave deterioro de su tejido social. La violencia revolucionaria no sólo no alcanzó un espacio de legitimidad como recurso de transformación social, sino que incluso la creciente sensación de inseguridad colectiva la empujó con el resto de violencias a un rechazo generalizado.

En este sentido, la continuidad de la lucha guerrillera en un contexto de desgarramiento del tejido social puede coadyuvar a ampliar la escalada de "suciedad" de la confrontación, a su progresiva degradación. Como afirma Peter Waldmann, la racionalidad de una confrontación bipolar (acumulación de poder político y militar para derrotar al adversario), se quiebra en medio de una confrontación multipolar y difusa[30] sobre todo en un país en el cual el Estado parece ir a la deriva. Hemos llegado a la configuración, en sentido amplio, de un "sistema pretoriano":

> Se entiende por "sistema pretoriano" (...) a aquel en el cual los distintos segmentos sociales se enfrentan directamente para resolver los conflictos por la distribución del poder y los recursos, en la ausencia de instituciones o cuerpos aceptados legítimamente para realizar funciones de intermediación y de reglas de juego para resolver el conflicto[31].

Si en el período de Betancur la desactivación de la guerrilla revestía un carácter táctico, disminuir los niveles de violencia, hoy y de manera creciente reviste un carácter estratégico, disminuir la intensidad del conflicto. La actual política de paz debe analizarse en el contexto de la doble amenaza que se cierne sobre el país. De una parte, la amenaza de un "derrumbe parcial del Estado", simbolizado en la crisis de gobernabilidad del sistema político y en el colapso de la rama jurisdiccional y, de otra parte, la amenaza creciente de una internacionalización del conflicto interno, no sólo proveniente del intento de convertir a Colombia en el "Vietnam de la lucha contra la droga", sino en la creciente preocupación internacional, en especial en los países fronterizos, con relación a la irradiación de factores desestabilizadores provenientes de Colombia. El narcotráfico, la emigración masiva acompañada en ocasiones de aumento de las tasas de criminalidad, la guerrilla, el contrabando, etc., ocupan un lugar prioritario en la agenda de todas las cancillerías vecinas.

---

[30] "El hecho de que los conflictos se desarrollen simultáneamente, con mayor o menor violencia, en varios planos de la estructura política, impide que se concentren los frentes en dos polos claramente opuestos, que se acumulen las agresiones y se produzca una explosión violenta, es decir, una auténtica revolución" (*Op. cit.*, p.26).

[31] Carlos Moneta, *Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Las Malvinas: Hacia una nueva relación civil-militar*, México, CLEE, mayo, 1986.

A pesar de la corta existencia de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, su unidad es cada día más precaria. En su interior se conformaron tres corrientes. Por una parte, la postura del M-19 que ya está en trance de desmovilización e incorporación a la vida civil y a la lucha electoral. De otra parte, las FARC, el EPL, el grupo Quintín Lame y el PRT, quienes se han unificado en torno al liderazgo del primer grupo y se encuentran en los estadios iniciales de una nueva ronda de negociaciones políticas. Y finalmente el ELN, que considera inapropiado el momento para buscar una salida negociada al conflicto y sólo se muestra dispuesto a discutir la aplicación de los Protocolos de Ginebra sobre la humanización de la guerra y lo referente a la política gubernamental sobre la explotación de los recursos naturales.

En las FARC y en el ELN existe aún la convicción de la posibilidad de acceder al poder mediante la vía armada. Pero no de la misma manera. En las FARC, que mantienen siempre abierta una puerta hacia la acción política a pesar de que la paz sea percibida como una claudicación, jamás se aíslan totalmente del proceso de paz. Este es concebido como un escenario indispensable para lograr visibilidad y protagonismo. Pero sus exigencias desmedidas para justificar una eventual desmovilización son de tal índole, que hacen prácticamente inviable cualquier acuerdo. En cambio, en ello el ELN es transparente: sostiene, sin ambigüedades, que una negociación política hoy en el país no tiene posibilidades mientras la correlación de fuerzas no favorezca al movimiento popular.

¿Por qué el M -19 entra en el proceso de negociación conducente a su desmovilización? Al respecto existen dos hipótesis: por una parte, algunos analistas sostienen que esta actitud responde a su derrota estratégica. Su debilidad en el terreno militar lo lleva a salvar “los restos” en la acción política; por otra parte, otros analistas afirman que este comportamiento tiene origen en un cambio en su mentalidad, en su liderazgo interno y en su percepción sobre las perspectivas del conflicto armado. No obstante, lo más probable es que se trate de lo uno y lo otro simultáneamente[32].

¿Qué impacto puede tener la incorporación del M-19 a la vida civil? Este se puede estudiar con relación al movimiento insurgente y al sistema político. Con respecto al primero, su impacto puede conducir, si se da en un contexto de garantías políticas y de seguridad, a una deslegitimación de la violencia como recurso de acción política y en cuanto a lo segundo, puede llevara la gestación de un polo de izquierda democrática, cuya ausencia ha sido en extremo costosa para el país. Efectivamente, la temprana militarización del proyecto de izquierda polarizó al país entre el bipartidismo y la guerrilla. Una izquierda democrática de masas puede cumplir una necesaria función despolarizante, como pilar de una consolidación democrática. De otra parte, la desactivación del conflicto armado (concebida como la única violencia negociable), le permitiría al Estado y a la sociedad redefinir los recursos y esfuerzos nacionales para buscar superar el espectro de las múltiples violencias en los próximos años. Es en este sentido como el proceso de paz reviste un interés estratégico.

En la actitud que asume hoy la guerrilla en Colombia es indudable que influye la crisis de sus modelos de referencia a nivel mundial. El impacto puede llegar a ser muy diverso: en

[32] William Ramírez, “La liebre mecánica y el galgo corredor. La paz actual con el M-19”, en *Análisis Político*, No. 7, mayo-agosto, 1989. Igualmente, Ana María Bejarano, “La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política”, en *Análisis Político*, No. 9, enero-abril, 1990.

algunas organizaciones guerrilleras un impacto de desideologización/pragmatismo, tal como ocurre en el M-19; en otras, una pérdida de referentes puede conducir a un radicalismo anarquizante, tipo Sendero Luminoso, para auto concebirse como el último reducto de la ortodoxia traicionada. Este puede ser el caso del ELN, e incluso de las FARC si se ahondan sus fricciones con los aparatos políticos que las sustentan.

La pérdida de apoyo internacional para el sostenimiento de la confrontación, en momentos en que sus costos son día a día más altos, lleva en algunos casos a aumentar la depredación del adversario (secuestro, extorsión), en otros a un involucramiento en el negocio de la droga a una escala creciente (procesamiento y comercialización), es decir, a una degradación del proyecto insurgente que en el contexto actual de deslegitimación masiva de la violencia ahonda su marginalidad y sólo contribuye al colapso generalizado del país. Estos hechos nos permiten entrever que el movimiento insurgente puede estar entrando en un nuevo estadio que, tras años de desarrollo y ampliación de sus bases sociales y geográficas, comience a sufrir una nueva regresión, un nuevo reflujo.

Capítulo 4

NARCOTRÁFICO: COLOMBIA ASEDIADA

Bruce M. Bagley
Científico político, profesor de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami

El estremecedor asesinato del político colombiano Luis Carlos Galán, senador liberal progubernamental y aspirante más opcionado en la campaña para la candidatura presidencial de su partido, perpetrado el 18 de agosto de 1989 por sicarios a órdenes del cartel de Medellín, puso dramáticamente en evidencia el precio en sangre que Colombia está pagando por su papel de vanguardia en la guerra internacional contra la droga. La razón por la cual Galán y, antes que él, miles de funcionarios gubernamentales, dirigentes políticos, jueces, activistas sindicales, líderes campesinos y periodistas han muerto, es porque los colombianos están librando una batalla, de hecho muy encarnizada, contra los grandes capos del narcotráfico.

Sin embargo, las mafias colombianas de la droga constituyen enemigos despiadados e inmensamente poderosos. Aunque Colombia, país de 30 millones de habitantes, es un productor relativamente pequeño de coca, los carteles de Medellín y Cali controlan entre el 75 y el 80 por ciento del tráfico andino de cocaína, y derivan ingresos anuales calculados entre US$2.000 millones y US$4.000 millones de este negocio internacional ilícito pero lucrativo que emplea a cerca de 100.000 colombianos. El PNB de Colombia asciende a unos US$40.000 millones anuales, y al país le entran US$6.000 millones cada año en divisas extranjeras, producto de exportaciones legales como café, carbón y petróleo. En las últimas dos décadas, período de gran prosperidad para la industria de la cocaína, los narcotraficantes han utilizado su riqueza para organizar milicias privadas, adquirir armas de tecnología avanzada y sobornar, intimidar y sembrar el terror en los sistemas político y judicial de Colombia. Su dinero, su influencia política y su poderío militar son ahora tan grandes que existen dudas sobre la posibilidad de que el gobierno colombiano logre sostener, (y mucho menos) ganar, su guerra cada vez más violenta contra los carteles.

Es obvio que los intereses en juego son fundamentales. El presidente Virgilio Barco Vargas estuvo convencido de que los grandes capos de la droga aspiraban “suplantar” a las élites políticas tradicionales, por consiguiente, constituían una amenaza seria para las instituciones democráticas de Colombia, el imperio del derecho y la estabilidad del régimen político: “Los traficantes no sólo son criminales, sino que están políticamente orientados hacia la extrema derecha, y... son enemigos mortales de nuestra democracia”.

LA GUERRA DE BARCO

En un discurso televisado de difusión nacional, pronunciado pocas horas después de la muerte de Galán, el presidente Barco respondió a la violencia de los narcotraficantes declarando una “guerra total” contra los carteles de la droga. Invocando las facultades presidenciales extraordinarias de legislación por decreto que le conferían las disposiciones de estado de sitio estipuladas en la Constitución, anunció que su gobierno reanudaría de inmediato la extradición sumaria de narcotraficantes colombianos

requeridos en el exterior (circunvalando así el debilitado sistema judicial), comenzaría a confiscar propiedades y otros activos pertenecientes a las principales cabecillas (incluyendo la congelación de sus cuentas bancarias) y autorizaría a la policía nacional a mantener incomunicados los detenidos por sospecha por espacio de hasta siete días. A fin de poner en práctica estas medidas de emergencia, ordenó a la policía y al ejército efectuar redadas contra narcotraficantes en todo el país. También anunció que su gobierno intensificaría los esfuerzos para proteger a los jueces y a otros funcionarios judiciales, quienes justamente el día anterior habían declarado una huelga nacional con el propósito de exigir mayor protección gubernamental contra la intimidación y las represalias violentas de los narcotraficantes.

Durante las siguientes semanas, Barco utilizó sus poderes ejecutivos para reforzar la ofensiva gubernamental contra los carteles de la droga. Por primera vez, un gobierno colombiano ofreció recompensas -$100 millones, aproximadamente US$250.000- por información conducente a la captura de dos de los más nefandos capos del cartel de Medellín: Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha.

El gobierno Barco montó una campaña en los medios de comunicación con miras a generar un mayor apoyo de la opinión pública para su ofensiva. Un espacio de televisión presentaba carteles de “se busca” y hacía énfasis en las recompensas; otro mostraba tomas documentales del funeral de Galán, con una voz de trasfondo que instaba: “No más escepticismo; coopere, denuncie, informe”.

Barco también ordenó la destitución de varios alcaldes locales, de quienes se decía tenían vínculos estrechos con los narcotraficantes. No obstante, dicha acción provocó una andanada de protestas tanto de la oposición conservadora como de los liberales antibarquistas, temerosos de que tales tácticas pudieran luego utilizarse en su contra. Por lo tanto, en cuestión de 24 horas Barco se vio forzado a revocar el decreto y restituir en sus cargos a los alcaldes depuestos.

Admitiendo sin ambages la imposibilidad del gobierno de acabar por sí solo con los narcotraficantes internacionales que operan en Colombia, el presidente Barco hizo un llamamiento a la comunidad internacional, solicitando mayor apoyo económico y técnico. A fines de agosto, Barco envió a Washington a su recién nombrada ministra de Justicia, Mónica de Greiff, de 32 años (la sexta persona en ocupar dicho cargo durante los tres primeros años del gobierno Barco), con la misión específica de solicitar US$14 millones adicionales en asistencia de emergencia para proteger a los acorralados jueces de Colombia, además de los US$5 millones que la administración Bush ya había destinado para el sistema judicial colombiano en el presupuesto correspondiente al año fiscal 1990. El gobierno Bush se mostró benévolo, prometiendo hacer “lo que fuese necesario” para apoyar la campaña de Colombia contra los narcotraficantes. En el término de unos pocos días, la Casa Blanca anunció su intención de suministrar un paquete de ayuda de emergencia de US$65 millones, compuesto en su mayor parte de equipo militar, y US$2 millones adicionales para seguridad de la rama judicial. Varios gobiernos de Europa occidental, con Francia y Gran Bretaña a la cabeza, también prometieron asistencia de emergencia.

¿ES SERIA LA POSICION DE COLOMBIA?

La declaración de "guerra" de Barco no fue, de ninguna manera, la primera proclama de este tipo lanzada por un presidente colombiano. A semejanza de sus dos predecesores durante la década de los ochenta —el liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y el conservador Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)—, el propio Barco ya había emprendido campañas de acción represiva altamente publicitadas como respuesta a episodios violentos generados por los narcotraficantes, pero todos habían sido de escasa duración y relativamente ineficaces.

Muchos observadores escépticos pronosticaban que la nueva arremetida de Barco, en último término, seguiría el mismo patrón. Sin embargo, los indicios iniciales parecían sugerir que en esta ocasión el gobierno colombiano abrigaba intenciones más firmes de combatir los carteles de la droga. En primer lugar, el asesinato de Galán, que coronó una campaña de varios meses de terrorismo y violencia emprendida por los narcotraficantes contra funcionarios oficiales, jueces y periodistas, parece haber volcado decisivamente a la opinión pública colombiana contra los grandes capos de la droga. Tan recientemente como marzo de 1989, una encuesta realizada a escala nacional había revelado que el 63 por ciento de los colombianos entrevistados se oponía a la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. A fines de agosto, luego del asesinato de Galán, una nueva encuesta efectuada por el diario bogotano El Tiempo reveló que el 77 por ciento favorecía la extradición. Por lo tanto, la decisión tomada por la administración Barco de reinstaurar la extradición, tal vez la medida más temida por los narcotraficantes, contaba con fuerte apoyo de la población.

En segundo lugar, la élite política colombiana se sintió más profundamente afectada por la muerte de Galán, un personaje destacado de talla nacional, que por otros asesinatos anteriores, y fue más consciente que antes de la gravedad de la amenaza planteada contra el sistema político por las poderosas redes de narcotraficantes que operaban en el país. Al menos al comienzo, la aturdida dirigencia nacional respaldó la ofensiva del presidente Barco contra los carteles. Finalmente, el presidente Barco demostró ser un líder fuerte ante la crisis, y manifestó su determinación de “...mantener la presión hasta expulsarlos del país”.

Los sorprendentes resultados obtenidos durante el primer mes de la ofensiva lanzada por el gobierno de Barco le confieren seriedad a la campaña emprendida por Colombia contra las mafias de la droga. En las cuatro semanas siguientes al asesinato de Galán, 535 presuntos narcotraficantes fueron arrestados e incriminados, y más de 10.000 personas fueron detenidas y luego dejadas en libertad. Asimismo, por primera vez en más de dos años se extraditó a Estados Unidos a un narcotraficante inculpado, el lavador de dólares Eduardo Martínez, aunque hasta la fecha ninguno de los grandes capos había sido capturado. Se informó que, en operaciones combinadas, la policía y el ejército confiscaron un total de 789 edificios y haciendas, 32.773 animales de granja, 367 aviones, 72 barcos, 710 vehículos, 4.7 toneladas de cocaína, 1.279 armas y 25.000 municiones.

LA LÓGICA DEL NARCOTERRORISMO

En respuesta a la declaración de “guerra total” del gobierno Barco, los narcotraficantes colombianos lanzaron su propia proclama de guerra generalizada contra la sociedad colombiana: funcionarios gubernamentales, jueces, empresarios, periodistas y sus familias pagarían el precio de la ofensiva Barco. Anunciaron sus propósitos mediante un comunicado de 11 puntos sujeto a cargas de dinamita que colocaron en dos estaciones radiales de Medellín, las cuales fueron desactivadas antes de explotar. Poco después, también en Medellín, dos bombas destruyeron las sedes del Nuevo Liberalismo, la facción política progubernamental de Galán, y del partido conservador de oposición. Más tarde, sicarios a sueldo de los narcotraficantes incendiaron las haciendas de tres destacados políticos e industriales de Medellín.

Durante las seis semanas siguientes, las mafias de la droga extendieron sus tácticas de terror de Medellín a Bogotá, Cali y las ciudades de la costa atlántica. A fines de septiembre, ya habían perpetrado más de 140 atentados dinamiteros a escala nacional contra oficinas gubernamentales, bancos, empresas, periódicos, hoteles e inclusive escuelas, con un saldo de por lo menos diez muertos y 162 heridos o mutilados.

¿Por qué asesinaron los narcotraficantes a Galán? ¿Qué esperaban obtener de la oleada de narcoterrorismo desencadenada como respuesta a la intensificación de la guerra librada por el gobierno Barco contra la droga? Algunos observadores han descalificado de modo simplista sus tácticas, considerándolas producto de sociópatas criminales violentos y dementes. Pero, aunque son sin lugar a dudas monstruosos, existe un método en su desvarío.

El asesinato de Galán fue el culmen de una serie de asesinatos anteriores destinados a desafiar los sistemas político y judicial colombianos, impidiendo mediante la intimidación los arrestos y la extradición y poniendo fin a la persecución y las confiscaciones oficiales que estaban perturbando sus negocios, así fuese marginalmente. La muerte de Galán elevó las apuestas en la guerra en curso contra las drogas, y tuvo como objetivo demostrar que nadie en absoluto —no importa cuán rico, destacado y políticamente influyente fuese dentro del establecimiento colombiano— se hallaba fuera del alcance de los narcotraficantes. La oleada de narcoterror pretendía perturbar la actividad económica y social, desmoralizar al gobierno y convencer a la opinión pública colombiana de que la guerra no puede ganarse a un costo aceptable para las instituciones democráticas nacionales. Tras seis semanas de atentados dinamiteros, se hacía cada vez más claro que muchos colombianos comenzaban a hastiarse de la guerra contra la droga y que el apoyo político y nacional brindado a la campaña del gobierno se estaba debilitando peligrosamente.

Pese a sus espeluznantes tácticas, los capos colombianos no pretendían derrocar el Estado, sino más bien llegar a un arreglo con él. En último término, lo que quieren es consolidar su posición económica y ser aceptados por la sociedad, protegiéndose al mismo tiempo contra acciones legales en su contra. Ahora bien, si se les niega dicho acceso a la sociedad colombiana, han notificado con sus tácticas terroristas que cuentan tanto con la disposición como con la capacidad de perjudicar seriamente el actual régimen político-civil, o incluso llegar a destruirlo. Pablo Escobar, figura

prominente del cartel de Medellín, ha aseverado que, de ser necesario, los narcotraficantes están preparados para sostener el asedio actual de la sociedad colombiana al menos durante otros dos o tres años.

Desde el comienzo, los grandes capos ofrecieron dialogar en vez de pelear. Transcurridos apenas tres días desde que los jefes del cartel de Medellín emitieran su comunicado declarando la "guerra total" contra el establecimiento colombiano, el gobierno Barco recibió una nueva propuesta suya ofreciendo convertir a Colombia en "un país sin narcotráfico" a cambio de una amnistía oficial. Prometieron suspender el comercio de drogas, ayudar a desmantelar las redes del narcotráfico vigentes, invertir miles de millones de dólares de las ganancias provenientes de la droga en la economía nacional y enfrentar las acusaciones penales en los tribunales colombianos.

Aunque existen sobradas razones para poner en tela de juicio su sinceridad, sobre todo en lo concerniente a su disposición de ser juzgados por tribunales nacionales, el inmenso poderío de los grandes capos y su capacidad para aterrorizar al país han conducido a muchos colombianos a concluir que debe buscarse alguna solución alternativa. Una de ellas sería la de emprender negociaciones de paz con las mafias de la droga. De hecho, el gobierno de Barco ha conducido tales negociaciones con varios de la media docena de grupos guerrilleros armados del país. Otras opciones serían "legalizar la cocaína... u olvidar esta guerra y lanzar en vez un Plan Marshall...".

BARCO SE MANTIENE FIRME

Pese a las tensiones y los desacuerdos internos cada vez más acentuados, transcurridas seis semanas de la guerra intensificada contra las redes del narcotráfico el presidente Barco daba la impresión de seguir firmemente decidido a proseguir la batalla. A fines de septiembre, viajó a Washington para entrevistarse con el presidente Bush. Durante la ceremonia de bienvenida, le dijo a este último: "No estamos solicitando más asistencia. Hemos recibido mucha ayuda de su país". Pero sí requirió y obtuvo la promesa de Bush de ayudar a restituir el Acuerdo Internacional del Café, cuyo desplome en julio, en parte provocado por las objeciones de Estados Unidos, amenazó con hacerle perder a la economía colombiana entre US$400 millones y US$500 millones anuales.

En una reunión previa con miembros prominentes del Congreso de Estados Unidos, Barco instó a los norteamericanos a redoblar los esfuerzos para reducir su demanda interna de drogas, controlar la exportación de componentes químicos utilizados para refinar cocaína y sancionar las operaciones internacionales de lavado de dinero. También demandó una acción más efectiva por parte de Estados Unidos en lo concerniente al control de armas de fabricación norteamericana y a la suspensión de actividades mercenarias extranjeras en Colombia, Luego Barco habló ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en donde reiteró la necesidad de reducir la demanda internacional y de controlar el tráfico de armas, la exportación de componentes químicos y el lavado de dinero. A semejanza de otros dirigentes latinoamericanos, estaba firmemente convencido de que sin una acción internacional concertada Colombia no tenía posibilidad alguna de desmantelar de modo permanente los carteles de la cocaína.

RETOS INTERNOS

Incluso bajo la presunción más optimista de ayuda multilateral generosa combinada con una coordinación internacional más efectiva, Colombia seguirá confrontando serios retos internos que podrían perjudicar su "guerra total" contra las mafias de la droga, o incluso hasta dar al traste con ella. Desde el inicio de la nueva ofensiva, Barco tuvo que confrontar una amplia infiltración de narcotraficantes en las instituciones encargadas de ejecutar la ley, a través de sobornos, intimidación y corrupción. Pese al alcance y a la intensidad de las operaciones del gobierno, no fue capturado ninguno de los grandes capos, circunstancia que suscitaron acusaciones según las cuales militares y policías comprados han informado a los jefes del narcotráfico sobre redadas inminentes, o han ignorado u obstaculizado órdenes de emprender operaciones contra los carteles.

El gobierno Barco intentó sanear las fuerzas de seguridad de la nación. Por ejemplo, seis semanas después de lanzar su nueva ofensiva, cerca de 2.000 de los 80.000 miembros de la Policía Nacional fueron destituidos debido a su presunta colaboración con narcotraficantes. ¿Qué tan extendida está la corrupción por drogas entre el ejército y la policía? ¿Qué tanto asciende en la jerarquía de mando?

La evidencia disponible, limitada y a veces anecdótica y poco confiable, sugiere que dicha corrupción se halla bastante extendida. A comienzos de 1989, por ejemplo, un general de la Policía Nacional, José Guillermo Medina Sánchez, renunció en medio de rumores de que estaba en la nómina de Pablo Escobar. En junio, un helicóptero del cartel de Cali que transportaba sicarios colombianos y mercenarios británicos cuya misión era asesinar a Pablo Escobar, su rival de Medellín, se estrelló accidentalmente; el piloto muerto fue luego identificado como un capitán de la Policía Nacional asignado a la unidad élite antinarcóticos de dicho cuerpo.

También existe evidencia fragmentaria de que algunos comandantes militares regionales de rango medio —aunque no del alto mando— han cooperado activamente con grupos paramilitares —o milicias privadas— financiados y controlados por los carteles en "guerras sucias" contra las guerrillas de izquierda y sus presuntos simpatizantes. Cuando se han establecido tales "alianzas" narcomilitares, como en el valle del río Magdalena y en sectores de los llanos orientales durante los años ochenta, la efectividad de los militares en las operaciones de control de narcóticos y en defensa de los derechos humanos se ha deteriorado seriamente. De otra parte, también se han debilitado la autoridad civil y la legitimidad del sistema, y los programas de reforma del gobierno se han visto virtualmente paralizados.

Irónicamente, aunque es evidente que los narcotraficantes han impedido el desarrollo de las reformas rurales emprendidas por el Estado, al impulsar y expandir la industria de la droga en Colombia —primero la marihuana y luego el cultivo, procesamiento y transporte de coca— han generado empleos y mejorado los ingresos y niveles de vida de quizás 100.000 campesinos pobres y habitantes de tugurios urbanos directamente, y de cerca de 400.000 familiares y parientes de forma indirecta. También han contribuido pródigamente a causas locales, y han construido escuelas y viviendas para gentes de bajos recursos, así como hospitales, iglesias y estadios de fútbol. Los capos de los carteles han cultivado seguidores agradecidos y leales, a veces barrios urbanos completos o comunidades

rurales que les brindan una valiosa protección contra las ofensivas del gobierno. Bajo estas circunstancias, alertados de antemano por funcionarios gubernamentales corrompidos, numerosos grandes capos de la droga han podido evitar ser capturados, internándose en los vastos, remotos y poco desarrollados llanos y selvas, en donde cultivan y procesan cocaína prácticamente inalcanzables por las autoridades gubernamentales. Algunos han huido de Colombia, refugiándose en lugares seguros en Brasil, Panamá, otros países latinoamericanos o incluso Europa. Sin embargo, lo más probable es que la mayoría esté oculta en Colombia, fuera del alcance del gobierno.

La ofensiva de Barco también se vio obstaculizada por el virtual colapso del débil y anticuado sistema judicial de la nación, asediado por amenazas y represalias de los narcotraficantes. En 1986 y de nuevo en 1987, la Corte Suprema, intimidada, se doblegó ante las amenazas y tumbó el tratado de extradición de 1979, imposibilitando al gobierno Barco extraditar narcotraficantes.

En medio de especulaciones según las cuales la Corte Suprema volvería a sucumbir ante las amenazas de los narcotraficantes en su fallo sobre las iniciativas de extradición adoptadas por Barco mediante decreto presidencial, la Corte ratificó sorpresivamente la autoridad del mandatario. Sin embargo, declaró inconstitucionales las confiscaciones de activos de los presuntos narcotraficantes. De hecho, el fallo de la Corte permitiría restituir gran parte del apoyo logístico a los jefes del narcotráfico, quienes sin duda lo utilizarían para intensificar su campaña de terror e intimidación contra el ejecutivo, los tribunales y otras instituciones comprometidas con la campaña colombiana contra las drogas.

A comienzos de la década de los ochenta, los grandes narcotraficantes buscaron participación y legitimación dentro del sistema político. Carlos Lehder constituyó su propio partido político con base en una confusa mezcla de anticomunismo, antinorteamericanismo, nacionalismo de corte derechista, capitalismo de libre mercado y autoritarismo. Sin embargo, el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, perpetrado en 1984 por sicarios contratados por el cartel de Medellín, terminó con los esfuerzos de Lehder por forjar una base de poder político legal para los narcotraficantes dentro del sistema político de Colombia.

El intento paralelo realizado por Pablo Escobar para comprar su ingreso en el partido liberal y en el Congreso a través de contribuciones a campañas, le valió su elección como suplente en la Cámara de Representantes en 1982. No obstante, las revelaciones de la prensa sobre las conexiones de Escobar con el cartel condujeron a su expulsión de su curul de elección popular y acabaron con cualquier posibilidad futura de participación directa de los grandes capos en el proceso político colombiano. Con todo, las contribuciones a las campañas de candidatos a cargos políticos en todos los niveles de gobierno, el soborno de funcionarios en el poder y las amenazas de duras represalias contra los enemigos de los narcotraficantes les permiten ejercer una influencia indirecta considerable. A mediados de 1989 se anunció formalmente la constitución de Morena (Movimiento de Restauración Nacional), un nuevo partido ultraderechista con nexos estrechos con el cartel de Medellín, auxiliado por grupos paramilitares. Ello puso de manifiesto que los narcotraficantes siguen interesados en construir una base de poder político dentro del sistema, a fin de acrecentar su influencia y asegurar su propia protección.

También se desprende otro reto interno potencial de la creciente participación de algunos de los grupos guerrilleros izquierdistas de Colombia en el cultivo y tráfico de cocaína, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A comienzos de la década de los ochenta, algunos grupos guerrilleros brindaron protección a los carteles a cambio de dinero y armas. Durante los últimos años se ha podido constatar que dicha cooperación narcoguerrillera terminó, y que guerrilleros y narcotraficantes sostienen una lucha abierta por el control sobre áreas de cultivo de coca y sobre sus habitantes.

BUSH Y LA GUERRA DE COLOMBIA CONTRA LAS DROGAS

El presidente Barco demostró ser un líder valeroso y decidido en la guerra librada por Colombia contra las drogas, cuyos costos no sólo se contabilizan en términos de vidas humanas, sino también en recursos y en estabilidad institucional. Infortunadamente, en los años ochenta, Estados Unidos no ha sido un aliado consistente y generoso en este esfuerzo bélico. Aunque el gobierno de Reagan pregonaba en público su férrea posición contra la droga, en la práctica dio rienda suelta a constantes denuncias retóricas contraproducentes, se empeñó en señalar chivos expiatorios en Colombia y otros países latinoamericanos, y subfinanció sistemáticamente los programas de asistencia norteamericana para la región. Bajo el gobierno Reagan, la asistencia otorgada por Estados Unidos a Colombia fue, en promedio, inferior a US$20 millones anuales: una suma exigua para apoyar una seria batalla contra la industria multimillonaria de la droga.

Quizás el defecto más grave de la estrategia de Reagan fue el haber colocado demasiado énfasis en la represión militar y la prohibición, dedicando muy poco tiempo, energía y recursos al desarrollo de soluciones viables y a largo plazo para los problemas planteados por el comercio andino de cocaína. Los diseñadores de políticas de Estados Unidos tendieron a ignorar el fortalecimiento de las instituciones, la cooperación multilateral y el desarrollo económico; las consecuencias de estas fallas son claramente evidentes en la crisis violenta que hoy confronta Colombia.

Las rápidas y decisivas acciones adoptadas por el gobierno Bush —sobre todo el sustancial paquete económico de emergencia— para apuntalar la lucha persistente de Colombia contra los traficantes de cocaína representan una modificación de la política norteamericana que debió hacerse hace mucho tiempo. En Colombia, estas manifestaciones, así como el nuevo énfasis del plan Bennett en controlar la demanda en Estados Unidos, fueron aclamadas como pasos iniciales positivos hacia una alianza más productiva en la guerra contra la droga. Las autoridades colombianas confían en que el gobierno Bush modificaría todavía más las políticas internacionales de droga de Estados Unidos, dejando atrás el enfoque inadecuado, unilateral y basado en la oferta de Reagan, para dar paso a una estrategia más efectiva, equilibrada y sostenible que tuviera en cuenta las necesidades, limitaciones y capacidades internas de Colombia.

PAQUETE DE AYUDA DE EMERGENCIA

Cuando se produjeron el asesinato de Galán y la declaración de “guerra total” de Barco contra los grandes narcotraficantes colombianos, el presidente Bush alabó públicamente las iniciativas y los “valerosos” esfuerzos del presidente Barco, y lo llamó personalmente

para expresarle su solidaridad y ofrecer ayuda de Estados Unidos. Estas expresiones de respaldo norteamericano, luego reforzadas por la ayuda de emergencia de US$65 millones otorgada por el gobierno Bush, revistieron, sin duda alguna, una gran importancia simbólica para el asediado gobierno de Barco.

Sin embargo, la ayuda en si no respondió cabalmente a las necesidades y prioridades manifiestas de Colombia. La mayor parte del equipo militar convencional incluido en la ayuda de emergencia —tales como los jets A-37— resultaba inapropiada para librar una guerra no convencional contra los narcoterroristas. La Policía Nacional, que conduce entre el 85 y el 90 por ciento de las operaciones contra la droga, sí expresó su aprecio por la ayuda de emergencia enviada por Estados Unidos, pero manifestó su decepción al constatar que no se incluyeron más equipos de alta tecnología para recopilación de inteligencia, dispositivos de escucha y de rastreo, radios portátiles individuales, helicópteros adicionales y piezas de repuesto, como habían solicitado: “Podríamos... (hacer) mucho más con el equipo adecuado”.

Los funcionarios norteamericanos encargados del envío de la ayuda de emergencia admitieron francamente que no se habían despachado centenares de artículos, incluidos dentro de 40 categorías de equipo de “inteligencia”, solicitados por la policía colombiana durante consultas bilaterales al respecto. Sin embargo, negaron con vehemencia especulaciones según las cuales dicha omisión se debía a comunicación inadecuada o coordinación defectuosa entre Washington y Bogotá, o reflejaba una preferencia del gobierno Bush por operaciones militares en vez de policiales, o un intento de liderazgo de Estados Unidos en la represión colombiana contra los narcotraficantes. De hecho, según ellos, las relaciones entre Estados Unidos y Colombia eran excelentes y la cooperación bilateral en políticas de control de drogas jamás había sido mejor; el gobierno Bush no sólo estaba dispuesto a aceptar la decisión del presidente Barco de asignar el papel protagónico de su campaña contra la droga a la Policía Nacional, sino que la apoyaba firmemente; además, había colaborado muy de cerca con altos oficiales de la policía en la planeación de la operación de ayuda de emergencia. El paquete no satisfizo las peticiones colombianas sencillamente porque el Pentágono no tenía todos los artículos en cantidades suficientes para enviarlos de inmediato como parte de la ayuda de emergencia. Otra limitante fue que gran parte del equipo solicitado para fines de ejecución de la ley no se hallaban dentro de las reservas del Pentágono, y no podía obtenerse de otros organismos federales sin una previa legislación del Congreso que autorizara tales transferencias. Pese a una solicitud específica de US$14 millones hecha por la ministra de Justicia para su severamente debilitado ministerio, el paquete de ayuda de Bush sólo contenía US$2 millones en fondos adicionales para la rama judicial porque el Departamento de Justicia de los Estados Unidos confrontaba limitaciones de recursos y restricciones legales similares.

ASISTENCIA MILITAR

Pero había un factor más importante que cualquier problema real o percibido con los artículos específicos incluidos (u omitidos) en el paquete de ayuda de emergencia enviado por Estados Unidos. En efecto, su énfasis general en equipo militar convencional sugería marcadamente que, no obstante las declaraciones en contra, el gobierno Bush concedía prioridad a la "militarización" de la guerra contra la droga en Colombia, pese a la evidencia

sobre complicidad del ejército en el negocio y a la existencia de grupos paramilitares financiados por narcotraficantes.

Las declaraciones de William Bennett, el zar norteamericano de la droga, quien afirmó que Washington consideraría seriamente la posibilidad de enviar tropas estadounidenses a Colombia (y a otros países andinos) si así se lo solicitaban autoridades gubernamentales, también emitieron señales equivocadas. Los soldados norteamericanos no conocen el terreno, el idioma, la política o la cultura; por lo tanto, su efectividad se vería bastante perjudicada. Aunque los instructores militares norteamericanos o las dos docenas de agentes de la oficina antinarcóticos (DEA) ya en el país pueden resultar útiles en algunos casos, la concurrencia extensiva de militares de Estados Unidos en Colombia de seguro enardecería los marcados sentimientos nacionalistas y antinorteamericanos y podría debilitar seriamente el apoyo brindado por la opinión pública a las iniciativas del gobierno.

Si bien el envío de tropas estadounidenses a Colombia para librar la guerra contra las drogas puede parecerle a los ciudadanos norteamericanos una medida “dura” muy positiva, el presidente Barco y casi todos los dirigentes latinoamericanos rechazaron firmemente ofertas de envío de militares extranjeros a sus países. Es más, las continuas referencias de altos funcionarios norteamericanos a la posibilidad de enviar soldados estadounidenses a Colombia exponen al gobierno colombiano a críticas innecesarias en el sentido de ser una marioneta del “imperialismo”, debilitan su credibilidad y su capacidad de liderazgo y lo comprometen en lides políticas contraproducentes que, en último término, entorpecen los esfuerzos desplegados en la guerra contra la droga. Sería conveniente que los diseñadores de políticas hicieran menos declaraciones en Estados Unidos y realizaran mayores consultas con líderes colombianos con respecto a la forma en que el gobierno norteamericano puede contribuir mejor a satisfacer necesidades prioritarias.

En vez de presionar, por inadvertidamente que sea, a los militares colombianos y norteamericanos para que se sitúen a la vanguardia de la guerra contra los carteles de la droga, Estados Unidos debería procurar fortalecer la capacidad institucional del Estado colombiano a fin de que pueda gobernar su territorio nacional, hacer cumplir la ley, administrar justicia y promover el desarrollo económico. Esto requerirá no sólo asistencia para la policía y el ejército, sino también ayuda económica y técnica sostenida. Al otorgar cualquier tipo de asistencia norteamericana, debe procurarse siempre reforzar el control por parte de la dirigencia civil, y no de la militar.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para Colombia, la lista creciente de víctimas de la guerra contra el narcotráfico constituye una gran tragedia nacional; sin embargo, el costo para las instituciones políticas democráticas (intimidación, corrupción y pérdida de legitimidad) le plantea al país una amenaza potencialmente más siniestra. La clave verdadera de una política internacional de control de drogas efectiva está en encontrar formas de apoyar y fortalecer la capacidad institucional de Colombia para mantener el orden público y satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. El colapso prácticamente total del sistema judicial nacional constituye la manifestación más contundente de este problema, pero no la única. Colombia precisa desesperadamente de una asistencia internacional sostenida para reconstruir y extender la autoridad y el control estatales en todo el país.

Esta será una empresa delicada, difícil y a largo plazo, para lo cual se requerirá suma cautela. El gobierno de Estados Unidos y la comunidad internacional no deben abrigar ilusiones, pensando que esto puede conseguirse de forma rápida, fácil o barata.

El robustecimiento del sector militar colombiano constituye un aspecto importante de cualquier esfuerzo global de fortalecimiento de instituciones, pero no puede ser ni la primera ni la única prioridad. El velar por la observancia de la leyes una función más policial que militar. La policía nacional, y no el ejército, es quien debe asumir la responsabilidad principal en la lucha contra las drogas, independientemente de los militares.

Además de esta tarea crucial, debe reforzarse la capacidad del Estado de penetrar y suministrar otros servicios gubernamentales en las remotas y conflictivas zonas rurales acosadas por narcotraficantes, paramilitares y violencia guerrillera. El gobierno Barco lanzó un programa tendiente a abordar este problema —el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)—, pero carece de recursos y pericia técnica suficientes para llevarlo a la práctica efectivamente. El gobierno norteamericano podría y debería suministrar apoyo para este tipo de programas de desarrollo global, aunque hasta el momento no lo ha hecho. Los ambiciosos planes de Barco requieren una inversión de aproximadamente US$1.000 millones anuales. Estados Unidos no está en condiciones de sufragar el total de gastos de Colombia, ni tampoco el de otros países andinos; sin embargo, la asignación de US$200-300 millones anuales en asistencia económica norteamericana para estos países resultaría muy útil y se enmarcaría bien dentro de las posibilidades presupuestales de Washington, si así quisiera hacerlo el gobierno Bush. Otros gobiernos (por ejemplo los de Europa Occidental) y entidades multilaterales (por ejemplo el BID y el Banco Mundial) podrían hacer aportes sustanciales también.

En cualquier programa serio contra las drogas, también deberían ocupar un lugar prominente la ayuda y el respaldo brindados a organizaciones no gubernamentales en Colombia y en otros países andinos. A fin de que puedan funcionar regímenes democráticos pluralistas sólidos, deben protegerse y fortalecerse los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones campesinas, la prensa, las universidades, los grupos de derechos humanos y las demás instituciones autónomas que conforman la sociedad civil.

Aunque el gobierno Bush acogió con beneplácito el anuncio hecho por Barco tras el asesinato de Galán sobre la reanudación de la extradición de los traficantes colombianos a Estados Unidos, la extradición debe considerarse, en el mejor de los casos, como una medida provisional. Nunca servirá de sustituto para un sistema de justicia funcional. Siempre habrá narcotraficantes de menor nivel dispuestos y capaces de reemplazar a los grandes capos de la actualidad. Si se quiere quebrar permanentemente el poder de los carteles de la droga y sus secuaces, serán los propios colombianos quienes, en último término, habrán de ser capaces de hacer respetar la ley y administrar justicia.

A fin de comenzar a reestructurar su sistema judicial, Colombia precisa de automóviles blindados, guardaespaldas entrenados, mejores sistemas de seguridad para proteger a los jueces y sus familias, detectores de metales y de bombas, computadores para mejorar sus sistemas de archivos legales, y recursos para pago de salarios y construcción de instalaciones judiciales y cárceles seguras. Los US$261 millones en ayuda policial y militar propuestos por el gobierno Bush para ser distribuidos entre los países andinos en el

año fiscal de 1990 representan un incremento considerable en asistencia norteamericana y contribuirán grandemente a satisfacer las prioridades inmediatas de Colombia en esta área. Con todo, no cabe duda de que se requerirán compromisos adicionales de asistencia para los próximos años que deben canalizar se no a la policía o a las Fuerzas Armadas sino al sistema judicial y a los programas de bienestar social y diversificación económica.

COOPERACION MULTILATERAL

Aunque el liderazgo y los recursos de Washington resultan indispensables en cualquier intento internacional efectivo de control de drogas, las iniciativas y los programas bilaterales son intrínsecamente inadecuados por varias razones básicas: (1) correr el riesgo de atizar resentimientos nacionalistas y suscitar temores de dominación política norteamericana; (2) están restringidos por la disponibilidad limitada de fondos de asistencia en Estados Unidos; (3) coartan la participación de otras naciones del hemisferio y de Europa que también se ven afectadas por el tráfico de drogas y cuyos recursos y pericia resultarían muy valiosos; y (4) los proyectos de Estados Unidos y el personal participante podrían convertirse en blanco de narcoterroristas y revolucionarios de izquierda.

Sin ignorar los problemas de coordinación a corto plazo que inevitablemente presenta la mayoría de las iniciativas multilaterales, los recursos norteamericanos podrían resultar más efectivos a largo plazo si se canalizaran a través de organizaciones interamericanas e internacionales. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ya está activamente comprometido en el diseño y la puesta en práctica del Programa de Rehabilitación Nacional de Colombia. La ONU también cuenta con experiencia considerable en programas de erradicación y sustitución de cultivos, así como en desarrollo rural. La Interpol constituye un vehículo importante para la instrucción de policías. El gobierno italiano, entre otros, tiene bastante experiencia en combatir violencia terrorista dirigida contra el sistema judicial. La Organización de Estados Americanos podría convertirse en una importante cámara de compensación y centro de capacitación para programas de tratamiento antidrogas y rehabilitación, para coordinación judicial y para recopilación de información compartida. El BID y el Banco Mundial podrían utilizarse como canales esenciales para emprender programas de desarrollo.

La canalización de ayuda norteamericana principalmente a través de organismos especializados de Estados Unidos, tales como Usaid y la DEA, entraña una costosa expansión burocrática, problemas de duplicación y de coordinación y exposición de alto riesgo de personal norteamericano a represalias terroristas. En el pasado, los programas gubernamentales emprendidos por Estados Unidos en Colombia tan sólo han contribuido marginalmente a entrenar personal local esencial o a reforzar capacidades institucionales nacionales y regionales permanentes. Si bien el liderazgo de Estados Unidos en la consecución y coordinación de ayuda internacional para los países andinos resulta crucial, las iniciativas y los programas puramente bilaterales deberían convertirse en esfuerzos multilaterales con mejores posibilidades de elevar al máximo la utilización de recursos, distribuir con mayor equidad las responsabilidades internacionales de asistencia y promover una mejor coordinación y una mayor cooperación en la guerra contra el narcotráfico mundial.

AYUDA ECONOMICA PARA EL DESARROLLO

La propuesta planteada por el gobierno Bush en septiembre de 1989 con miras a reforzar la asistencia policial y militar norteamericana en países andinos en donde se cultiva y trafica coca constituye, sin duda, una medida esencial que ha debido tomarse hace bastante tiempo y que habrá de sostenerse durante muchos años. Sin embargo, la ausencia de asistencia económica para el desarrollo denota una marcada falta de previsión. Los programas policiales y militares para las repúblicas andinas deberían tener como complemento lógico la asignación de US$200-300 millones anuales en asistencia económica norteamericana, pues de lo contrario buena parte de la demás ayuda estadounidense podría desperdiciarse. Las promesas de más ayuda económica hechas por el presidente Bush en la cumbre andina realizada en Cartagena, Colombia, el 15 de febrero de 1990 constituye un paso halagador, aunque las ataduras y el sobre-énfasis en la militarización de la guerra contra las drogas parecen negativas e inaceptables.

El desembolso de dicha asistencia deberá estar sujeto a evaluaciones periódicas de desempeño y cooperación entre países y gobiernos. La supervisión de Estados Unidos es un corolario razonable e inevitable, pero también deberían fomentarse las evaluaciones y recomendaciones regionales e internacionales. En lugar de sanciones negativas, tales como el defectuoso y controvertido ritual de descertificación del Congreso de Estados Unidos, debe propiciarse un sistema de incentivos positivos en el cual los desembolsos continuos y los incrementos futuros dependan del cumplimiento de criterios evaluativos previamente establecidos. El gobierno de Estados Unidos podría participar, junto con los demás gobiernos comprometidos en, el esfuerzo multilateral, en la especificación de objetivos de proyectos, la definición de criterios evaluativos y la supervisión del progreso alcanzado. Así, el gobierno norteamericano podría ejercer control sobre su ayuda económica y asegurarse de su adecuada utilización, restándole al propio tiempo presión a las críticas sobre unilateralismo por parte de Estados Unidos.

El aumento del respaldo económico estadounidense para programas internacionales de control de drogas en los Andes es, discutiblemente, el *sine qua non* de cualquier guerra seria librada contra las drogas en el hemisferio. Entre los programas más importantes que podrían emprender se con recursos norteamericanos están la sustitución de cultivos (no sólo la erradicación), los proyectos de desarrollo infraestructural rural, la capacitación laboral, la reorganización y modernización de los sistemas de ejecución de la ley y administración de justicia, la reglamentación de exportaciones de componentes químicos y el control sobre las operaciones de lavado de dinero, la recopilación intensificada de inteligencia y la coordinación de los programas multilaterales tendientes a reforzar el cumplimiento de las leyes.

Las políticas económicas de Estados Unidos con respecto a estos países, asunto por lo general menos discutido pero no por ello menos importante, deberían modificarse de manera que alienten, o al menos no desestimulen, su cooperación con los programas regionales de control de drogas. A la luz de las crecientes amenazas planteadas contra Estados Unidos y la seguridad hemisférica por el comercio andino de droga, algunos analistas han sugerido la conveniencia de lanzar un “mini plan Marshall” para suministrar ingresos alternativos que reemplacen los narcodólares y los narcoempleos. Aunque sería magnífico poder contar con asistencia para el desarrollo económico a gran escala, las realidades del presupuesto de Estados Unidos hacen impracticables los esfuerzos

verdaderamente ambiciosos en este sentido. Sin embargo, el gobierno Bush podría extender iniciativas de comercio e inversión del estilo de la ICB a las repúblicas andinas, a semejanza de lo que hizo la administración Reagan con los países de Centro América y el Caribe; tales incentivos no acabarían por si solos el negocio andino de cocaína, pero podrían ayudar a estabilizar las débiles economías de Bolivia, Perú y Ecuador, Como mínimo, deberían eliminarse o reducirse sustancialmente las barreras comerciales levantadas por Estados Unidos (y por otras naciones occidentales) contra las exportaciones agrícolas andinas (por ejemplo flores cortadas, azúcar, vegetales, frutas, textiles y café procesado 1, Pese a la oposición anterior del gobierno Bush, la restauración del Acuerdo Internacional del Café salvaría a Colombia de una pérdida debilitante de US$400-500 millones este año en ingresos de divisas requeridas para financiar servicios básicos, reforzar sus fuerzas policiales y su sistema de seguridad y emprender proyectos de desarrollo rural. También frenaría aumentos indeseables en desempleo rural que podrían minar el apoyo brindado a la guerra lanzada por Colombia contra las drogas, y contribuiría a evitar el recurso de los campesinos colombianos al cultivo de coca como alternativa frente a cosechas no rentables de café.

LOS DESAFIOS DEL GOBIERNO ENTRANTE

El cartel de Medellín respondió a la ofensiva de Barco lanzando su propia declaración de guerra contra el gobierno colombiano a finales de agosto. Durante el año subsiguiente, la oleada narcoterrorista del cartel atravesó por lo menos cuatro etapas distintivas. La primera —iniciada como reacción a la dramática proclamación de Barco— se caracterizó por una campaña de violencia localizada, que se concentró en Medellín y sus alrededores. Al cabo de un mes, tanto Juan Gómez Martínez, el alcalde conservador de la ciudad, como numerosos altos funcionarios del departamento de Antioquia se doblegaron ante las presiones y levantaron públicamente la necesidad de “dialogar” con el cartel. En la segunda fase —septiembre/octubre de 1989—, los capos de Medellín “nacionalizaron” sus ataques terroristas, trasladándolos a Bogotá y luego a otras grandes ciudades a fin de demostrar su capacidad de perturbar la vida cotidiana (el diario transcurrir) en todo el país. Durante esta brutal espiral de violencia estallaron 263 bombas con un saldo de 209 muertos, lo que convenció a numerosos líderes de todo el espectro político colombiano de que el diálogo era preferible a una confrontación en escalada. En la tercera etapa —noviembre/diciembre de 1989—, los grandes capos politizaron su campaña narcoterrorista atacando (mediante sobornos y bombas) el Congreso colombiano y socavando las negociaciones de paz entre el gobierno y el movimiento guerrillero M-19. Como resultado, en diciembre algunos congresistas propusieron incluir la celebración de un referéndum nacional sobre la extradición en el proyecto de ley sobre reforma constitucional del gobierno Barco ya presentado ante la legislatura. Con el objeto de evitar la aprobación de dicha enmienda por parte de un Congreso temeroso e intimidado, el presidente Barco optó en último término por retirar del todo el paquete de reforma constitucional de su gobierno.

En la cuarta fase —mediados de diciembre de 1989 a mediados de enero de 1990—, los narcos de Medellín apuntaron directamente a la oligarquía tradicional colombiana a través de una campaña de secuestros, infundiéndole así un contenido social a su estrategia terrorista. Por lo menos ocho miembros de destacadas familias de clase alta fueron secuestrados durante este período, con miras a fortalecer el poder de “negociación” del

cartel frente al gobierno. Un grupo de personalidades públicas de renombre (denominado la Comisión de Notables) compuesto por los ex presidentes Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala y Misael Pastrana Borrero; el cardenal Mario Revollo Bravo, y el presidente de la Unión Patriótica, Diego Montaña Cuéllar, respondió mediante la iniciación de conversaciones informales con los capos de la cocaína por medio de terceros. Estas negociaciones indirectas y no oficiales finalmente produjeron, a mediados de enero, un extraordinario intercambio de misivas publicadas en la prensa. El 15 de enero, los Notables manifestaron que si los narcotraficantes liberaban a sus rehenes y suspendían su campaña terrorista, la sociedad colombiana adoptaría una visión "más benigna" con respecto a ellos. Al día siguiente, los capos de Medellín respondieron reconociendo "la victoria del Estado", liberando dos rehenes, prometiendo poner fin a la violencia y ofreciendo suspender sus exportaciones de cocaína. En el curso de las siguientes semanas liberaron a los demás secuestrados sin hacerles daño.

A lo largo de todo este proceso, el presidente Barco insistió en que no se estaba negociando. A fin de reforzar sus declaraciones, el 16 de enero ordenó la extradición de otro narcotraficante colombiano, el decimocuarto desde agosto de 1989. Pese a esta reafirmación de su compromiso frente a la ofensiva contra la droga, el 19 de enero emitió un comunicado de prensa en el cual expresaba su disposición a adoptar una actitud más "flexible" con respecto a la aplicación de instrumentos específicos, como la extradición en la lucha contra los narcóticos. Independientemente del carácter formalmente no oficial de las negaciones el hecho fue que, desde mediados de enero hasta fines de marzo, se capturaron 844 narcotraficantes (no todos extraditables), pero no se efectuaron nuevas extradiciones y la violencia relacionada con droga disminuyó notablemente.

¿Seguía en enero de 1989 el presidente Barco comprometido con la "guerra total" que había declarado el 18 de agosto del año anterior? La respuesta es sí, pero con reservas. Para comprender la naturaleza y alcance de su compromiso, es preciso distinguir dos facetas independientes de la guerra de Colombia contra las drogas: el narcoterrorismo interno y el narcotráfico internacional. La supervivencia del Estado colombiano estaba directamente amenazada por el narcoterrorismo, mas no por el narcotráfico *per se*. La enérgica reacción de Barco ante la ola de violencia emprendida por los traficantes de Medellín, catalizada por el asesinato del senador Galán, respondía a la necesidad de defender la seguridad estatal: el narcoterrorismo es un problema colombiano que debe ser abordado por los colombianos. Por el contrario, el negocio internacional de la droga constituye un problema más amplio y complicado que los colombianos no pueden resolver solos. Es una distinción que muchos, incluido el gobierno norteamericano, no han logrado entender a cabalidad; sin embargo, resulta esencial comprender el por qué se suspendieron las extradiciones a partir del 16 de enero.

Tales acuerdos informales son, empero, inherentemente inestables debido a la naturaleza violenta del negocio de las drogas en general y de los narcos de Medellín en particular, así como a las presiones de Estados Unidos. Aparentemente, el asesinato de Bernardo Jaramillo Ossa, candidato presidencial de la Unión Patriótica para 1990, ordenado por el cartel el 22 de marzo de 1989, señaló el resurgimiento de la narcoviolencia contra dirigentes políticos de izquierda[1]. Este acto terrorista, unido a la súbita renuncia del

[1] Este patrón se confirmó un mes después con el asesinato inspirado por el narcoparamilitarismo de un segundo candidato presidencial de izquierda, el dirigente del M-19 Carlos Pizarro Leongómez.

ministro de Gobierno Carlos Lemos Simmonds en medio de duras acusaciones de que el gobierno se había "ablandado" con los narcotraficantes de Medellín, obligó a Barco a reanudar las extradiciones el 28 de marzo de 1990. Los "extraditables" denunciaron airadamente esta medida, alegando que su "acuerdo" con el gobierno había sido "roto". Como represalia, reiniciaron su campaña terrorista contra el gobierno a comienzos de abril, asesinando a numerosos policías, secuestrando al senador liberal Federico Estrada Vélez y dinamitando un camión de la policía en las afueras de Medellín.

A medida que escalaba la campaña narcoterrorista, el presidente Barco siguió empleando todos los recursos a su alcance para combatirlo, incluyendo nuevas extradiciones, hasta que expiró su mandato el 7 de agosto de 1990. Ahora, el interrogante clave es la actitud que asumirá el nuevo presidente de Colombia, el liberal César Gaviria Trujillo, ex ministro de la administración Barco y heredero del legado político de Galán.

En Colombia, la mayoría de la opinión pública sostiene que la guerra antinarcóticos del presidente Barco y sus altos niveles concomitantes de violencia no se pueden mantener; sectores influyentes de la sociedad colombiana ejercerán presión para que el problema de droga de la nación se "resuelva" mediante el diálogo sin extradición. En otras palabras, existe una fuerte presión entre la sociedad y la clase política para que Colombia se convierta en "desertor", al menos a juicio de Washington, en la guerra librada contra el narcotráfico internacional. Reflejando esta tendencia durante la transición y los primeros dos meses de su mandato, el presidente Gaviria criticó fuertemente la política anti-droga de Washington, indicó que si fuera a terminarse la oleada de narcoterrorismo, él no reanudaría extradiciones sistemáticas, sino optaría por enjuiciar a los narcos en Colombia. Si este arreglo no funciona, es factible que el nuevo presidente intensifique todavía más la batalla contra los grandes capos, sometiendo a la nación a una nueva oleada de violencia.

¿Qué puede esperarse del presidente Gaviria? La primera alternativa es el establecimiento de un *modus vivendi* informal, "al estilo colombiano", con los narcotraficantes. Si el nuevo mandatario no logra un acuerdo informal de este tipo pronto, tendrá que ampliar el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha anti-droga. Una alternativa intermedia podría ser llegar a un acuerdo con los carteles en el sentido de suspender las extradiciones a cambio del fin del narcoterrorismo, ordenando al propio tiempo a la policía y al ejército que destruyan los cultivos y laboratorios de refinamiento y procurando fortalecer el debilitado sistema judicial de la nación.

Lo más probable es que se opte por la alternativa intermedia, según la cual se llegará a algún tipo de "arreglo" informal para suspender la narcoviolencia a cambio de la cesación de las extradiciones, al tiempo que se renuevan los esfuerzos tendientes a reducir el narcotráfico en Colombia. Si de hecho se suspenden las extradiciones, es de esperarse que los capos del narcotráfico intenten consolidar todavía más su asidero político en el sistema colombiano. Por su parte, es poco probable que el ejército colombiano emprenda operaciones a escala masiva contra la producción y el contrabando de droga, pues le concede mayor prioridad a la necesidad de combatir las guerrillas de izquierda.

A su vez, es de esperarse que el gobierno de Estados Unidos intensifique la presión ejercida sobre Colombia para que siga aplicando la extradición y para que inste al ejército a participar más activamente en la guerra contra la droga. Tal estrategia podría suscitar graves fricciones entre Bogotá y Washington durante la presidencia de Gaviria.

Capítulo 5

LOS PARAMILITARES Y SU IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA

Jorge Orlando Melo
Historiador, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI,
Universidad Nacional de Colombia

VIOLENCIA Y PODER PÚBLICO

Uno de los rasgos que habitualmente sirven para caracterizar el Estado moderno es su capacidad de emplear medios coactivos para imponer obediencia a sus dictados. En la medida en que esta capacidad se basa en el consenso de los ciudadanos, o en un fundamento aceptable de legitimidad, el uso de la fuerza es considerado un derecho del Estado, y exclusivamente suyo. La utilización de la fuerza por sujetos sin legitimidad ha sido vista, en forma correlativa, como un acto de violencia que debe ser reprimido por la fuerza del Estado[1]. Por supuesto, el fundamento legítimo del Estado, a quien se atribuye el monopolio de la fuerza (o del poder, si adoptamos la terminología de Hanna Arendt)[2] puede ser discutido, y quienes no lo admiten consideran como actos de violencia aquellos efectuados en desarrollo de sus esfuerzos por imponer o conservar un orden determinado[3]. Por otra parte, incluso cuando se admite la legitimidad del Estado y se reconoce la licitud de sus objetivos, puede ocurrir que apele a medios ilegítimos en la aplicación de su fuerza: en estos casos es válido considerar que realiza actos de violencia. Las pretensiones de legitimidad política de grupos guerrilleros o aun terroristas ha introducido crecientes complejidades al debate sobre la violencia política, que no es el del caso abordar aquí. Sin embargo, vale la pena subrayar cómo en situaciones de amplio conflicto social, muchos estados modernos han apelado a formas no militares de institucionalización de la capacidad de ejercicio de la coacción pública: desde la Revolución Francesa hasta nuestros días han surgido formas diversas de milicias nacionales o populares, guardias cívicas, etc., que derivan su legitimidad de la que se atribuye al Estado, y que en general se encuentran cobijadas por ordenamientos legales consistentes con los fundamentos constitucionales de una nación. Con mucha frecuencia estos grupos, que representan con su misma existencia una prueba de una debilidad relativa del Estado para cumplir sus funciones, comienzan a actuar por fuera de los controles que se han establecido para su acción y solamente en algunos regímenes dictatoriales con una alta identificación ideológica se mantienen sujetos a una clara dirección política.

En el caso colombiano, las características de la llamada violencia política han conducido a una situación en la que se combinan en diversa forma las actuaciones violentas de quienes pretenden remplazar el sistema por uno que se predica como más justo, con la violencia ejercida por un Estado cuya legitimidad es débil y que apela a medios ilegítimos en el ejercicio de su autoridad, y por las acciones violentas de organismos civiles apoyados

[1] Véase Robert Paul Wolff, "On Violence", *The Journal of Philosophy*, Vol. LXVI, No. 19, 1969, para uno de los pocos argumentos contra este punto de vista. Wolff niega la existencia del derecho de cualquier Estado a exigir obediencia.

[2] H. Arendt, *On violence*, Londres, Allan Lane, 1970, p. 42.

[3] Una discusión de estos aspectos se encuentra en Leslie Macfarlane, *La violencia y el Estado*, Madrid, Abraxas, 1977.

por diversos órganos o agentes del gobierno. Dada la incapacidad del Estado para mantener el orden cuando éste es alterado por movimientos con un nivel significativo de respaldo social, ha sido tradicional que los civiles se involucren en las actividades militares y a esto se le ha dado en ocasiones diversas, una base legal similar a la que en otras naciones ha dado pie para la formación de milicias populares.

Sin embargo, una mirada más cuidadosa revela en forma inmediata algunas diferencias fundamentales, que refuerzan el carácter anómalo de estos grupos. En efecto, aquellas organizaciones armadas de civiles que han surgido con arreglo a la ley no han sido configuradas en forma nacional, sino que han respondido a situaciones de orden local. Su integración con la acción del Estado ha sido entonces mediada por los poderes locales, usualmente vinculados con los partidos políticos, y su control ha estado en manos de autoridades militares de bajo rango. Esto ha hecho que, pese a sus vinculo s legales con el Ejército, se conviertan con frecuencia en bandas armadas cuyos integrantes siguen una precisa ideología política, están sólo tenuemente sujetos a la disciplina militar y se entregan con frecuencia a la satisfacción de intereses personales o sectoriales. En muchas ocasiones, grupos creados legalmente desbordan los propósitos explícitos de quienes desde el Estado los respaldan, y comienzan a actuar en forma independiente y a resultar cada vez más cercanos a otro tipo aun de grupos que, aunque buscan inicialmente objetivos paralelos a los de las instituciones militares, han sido creados por fuera de las normas legales.

Estos últimos han sido conformados en la mayoría de los casos por iniciativa de grupos de individuos con poder económico o político regional, capaces de financiar estas bandas para el ejercicio de tareas de violencia política. Al no hacer parte de un sistema militar abierto, sus vínculos con las instituciones militares son informales y ocasionales; usualmente se benefician por la facilidad con la cual obtienen salvoconductos o permisos militares para el uso de armas, coordinan algunas de sus actividades con autoridades militares de diverso nivel y utilizan la información recogida por las unidades de inteligencia militar para identificar a sus enemigos. Como no están sujetos a las normas militares, no sufren de las limitaciones que los ejércitos tienen en el uso de la fuerza. De este modo, recurren al uso del asesinato de los opositores políticos, al terrorismo, a las amenazas y provocaciones. Igualmente, su tarea puede resultar complementaria con la que desarrolla el Ejército, sobre todo cuando éste percibe que no cuenta con recursos suficientes para combatir exitosamente a un enemigo armado. La acción de estos grupos tiende entonces a reforzarse cuando el Ejército tropieza con limitaciones en el ejercicio de sus tareas o cuando no logra garantizar a los particulares una protección suficiente contra las guerrillas u otros grupos insurgentes. Al carecer de base legal, el Ejército no puede ofrecerles un apoyo abierto, de manera que sus actividades se realizan usualmente en la clandestinidad: raras veces sus miembros se identifican o se dan a conocer, y los objetivos políticos encuentran expresión en breves y macabros slogans, pero sin que exista un proyecto político de orden nacional que se trate de justificar con un discurso ideológico mínimamente coherente.

En el último decenio el papel de los grupos armados civiles enfrentados a la guerrilla o a los grupos percibidos como subversivos se ha ido convirtiendo en un elemento central de los conflictos políticos de Colombia. En este texto tratamos de identificar, en términos muy generales, algunos de los antecedentes de estos grupos, conocidos como “paramilitares”, las razones que explican su creciente importancia, los elementos que los definen, el

carácter de sus lazos y de sus enfrentamientos con el Ejército y el Estado, y las políticas seguidas por el gobierno con relación a ellos. Como puede verse, es preciso insistir en que se trata de grupos armados enfrentados a una subversión percibida, para diferenciarlos de grupos armados dedicados a la búsqueda de objetivos puramente privados y ajenos a toda perspectiva política. Si tratamos de ofrecer una clasificación aproximada de los grupos armados existentes en Colombia, podríamos llegar al siguiente cuadro, que como toda clasificación, exagera la discontinuidad entre grupos que cubren toda la gama posible de situaciones:

	Creados con base legal	**Grupos con apoyo oficial ilegal**	**Grupos privados independientes del gobierno o enfrentados a este**	**Grupos enfrentados al sistema**
Enemigos políticos	Autodefensas	Grupos de lucha antiguerrillera creados por iniciativa privada	Grupos que actúan a favor de los objetivos políticos del narcotráfico	Guerrillas
Enemigos privados o delincuenciales	Oficinas de seguridad	Grupos de limpieza de delincuentes e indeseables	Bandas de sicarios	

Mucho se ha debatido sobre el carácter paramilitar de algunos de estos grupos. Sin embargo, si se adopta como criterio central la realización de actos violentos que tratan de remplazar la acción del Estado, todos los organismos del cuadro, con excepción de la guerrilla, por el carácter radical de su enfrentamiento al sistema, y de las bandas de sicarios que actúen con toda independencia de consideraciones políticas, deberían ser incluidos. Por supuesto, el carácter de paramilitares no constituye per se una prueba de ilegalidad o criminalidad de las acciones de un grupo, aunque en este artículo se sostiene que incluso cuando son legales y teóricamente podrían actuar con total sujeción a la ley (como pretenden hacerlo algunos grupos de autodefensa o como en general lo hacen las oficinas de seguridad), los factores reales de la situación colombiana tienden a convertirlos en organismos delictivos.

Es preciso reiterar que la anterior diferenciación no corresponde en forma necesaria a una distinción real de los actores, en la medida en que muchos de los grupos que ejercen funciones de orden político actúan también como bandas de delincuentes comunes. Por otra parte, el hecho de que un grupo armado con objetivos políticos antisubversivos haya sido conformado mediante actos legales de autoridades militares (dejando de lado posiciones jurídicas que presumen la ilegalidad absoluta de estos grupos en Colombia, por razones relativamente técnicas) o haya sido conformado por particulares; o que, sea cual sea su origen, tenga un respaldo militar o carezca de él, no obsta para reconocer que desempeña funciones similares en el conflicto político colombiano, y los demás aspectos, aunque interesantes para comprender las complejas interacciones entre los diversos grupos y el Estado, o útiles para el diseño de estrategias para su reincorporación a la vida civil, no hacen necesario su tratamiento por separado en este texto.

IMPOTENCIA ESTATAL ANTE EL DESAFIO GUERRILLERO

La participación de grupos de civiles armados en las luchas políticas colombianas tiene una tradición larga, aunque discontinua. En el siglo XIX, en las guerras civiles se enfrentaron ante todo civiles armados, pues apenas existían ejércitos regulares profesionales. En muchas ocasiones, el Estado apeló a la formación de milicias compuestas por ciudadanos: un ejemplo notorio de esto ocurrió en 1885, cuando el gobierno de Rafael Núñez entregó armas a grupos de conservadores para apoyarse en ellos, ante la incertidumbre sobre la lealtad del limitado Ejército nacional. La larga paz de 1903 a 1948 no ofreció muchas ocasiones para apelar nuevamente al apoyo de civiles en el desarrollo de las funciones de conservación del orden; frente a los brotes ocasionales de violencia de comienzos de la década de 1930 no sintió el gobierno necesidad de recurrir a grupos paramilitares.

La reaparición de grupos civiles armados para desempeñar funciones públicas se dio en el contexto de la Violencia, en particular a partir de 1950, cuando el gobierno organizó grupos de "contrachusmas" o "guerrillas de paz" para reforzar la acción militar en zonas de notable implantación guerrillera (Llanos; sur del Tolima). Se trató en ese caso de grupos civiles armados por el Estado, con funciones relativamente precisas y condiciones que suponían al menos cierto nivel de disciplina. Sin embargo, el contexto político en el que surgieron contribuyó a que sus objetivos fluctuaran ampliamente. Desde el punto de vista de la estrategia militar, su función esencial era conservar las áreas liberadas por acciones militares, para evitar que un enemigo relativamente móvil y con arraigo en la población volviera a recuperarlas. Como estaban compuestas por militantes conservadores, al ocupar una región tendían a adoptar conductas persecutorias hacia los liberales y a aprovechar las oportunidades de lucro y adquisición de tierras que daba el abandono de éstas por parte de sus opositores políticos. Por esto, en la mayoría de los casos estos grupos contribuyeron a agravar las condiciones de violencia y a reforzar los enfrentamientos políticos entre civiles. Muchas de las atrocidades de la Violencia fueron cometidas por estos organismos civiles paramilitares, que además contaban con la financiación y el apoyo de gamonales locales del partido conservador[4].

El gobierno militar, como es sabido, trató de lograr la paz mediante la concesión de una amplia amnistía a los guerrilleros. Al hacerlo, decidió, en forma congruente con la situación, dar a los grupos paramilitares un tratamiento similar al de éstas. Así, la amnistía consagrada por el decreto 1823 del 13 de junio de 1954 cobijaba tanto a guerrilleros como a paramilitares, y cubría los delitos políticos cometidos con anterioridad al 10 de enero de ese año. La definición de delitos políticos cubría a ambos grupos, pues se entendían como tales "todos aquellos cometidos por nacionales colombianos cuyo móvil haya sido el ataque al gobierno, 'o que puedan explicarse por extralimitación en el apoyo o adhesión a éste, o por aversión o sectarismo político'". Como es sabido, la violencia renació tras los frustrados esfuerzos de pacificación y rehabilitación, y bastante importancia tuvieron en algunas fases de ese renacimiento los antiguos miembros de los grupos civiles armados enfrentados a la guerrilla, conocidos entonces como "pájaros". Así como resultó difícil reincorporar a los antiguos guerrilleros a la vida civil, tuvo gran complejidad la

[4] No existe un estudio detallado de estos grupos. El trabajo de María Victoria Uribe, *Las masacres de la Violencia*, tesis de maestría, Departamento de Historia, Universidad Nacional, 1990 (copia a máquina), permite identificar algunas de las formas extremas de su actuación.

reintegración de gentes armadas y acostumbradas a apoyarse en la violencia para resolver sus conflictos y en muchos casos para el logro de objetivos personales[5]. La legitimación de la violencia hacia el adversario político inducida por el apoyo abierto del Estado a los grupos paramilitares contribuyó sin duda a mantener un clima de tolerancia difusa a la violencia en la sociedad colombiana.

En todo caso, la apelación a los ciudadanos identificados con el gobierno para la realización de tareas de orden militar revelaba una insuficiente fuerza del Estado, que no contaba con recursos suficientes para enfrentar en forma adecuada la rebelión guerrillera liberal. El tamaño relativamente pequeño de las Fuerzas Militares y las dificultades para financiar su expansión hicieron que los dirigentes civiles del Estado consideraran preferible armar provisionalmente a ciudadanos particulares.

El sistema del Frente Nacional, como se ha señalado con frecuencia, tuvo desarrollos paradójicos y contradictorios[6]. Aunque logró reducir la pugna entre los partidos políticos y los niveles de violencia de los años anteriores, la distribución mecánica del poder impidió que el sistema de partidos se modernizara en forma acorde con el rápido desarrollo económico y con los importantes cambios sociales que vivía el país. De este modo, los partidos no pudieron servir de canal de expresión para los amplios conflictos sociales que se presentaron, y los sectores cuyos proyectos políticos y sociales tendían a quedar excluidos del sistema político lo percibían como ilegítimo. Dada la tradición de lucha armada guerrillera y el ejemplo del triunfo cubano, es explicable que para muchos intelectuales universitarios y para los activistas de los movimientos obreros o campesinos, cuyos proyectos resultaban inexpresables en el ordenamiento constitucional del Frente Nacional, la lucha armada fuera una alternativa plausible.

La aparición de un proyecto revolucionario apoyado en las guerrillas, a partir de la primera mitad de la década del sesenta resultó determinante de la evolución del Frente Nacional. Entre sus efectos, resulta pertinente en el contexto presente señalar cómo ante el desafío guerrillero se adoptó una estrategia eminentemente militar, frente a las dificultades para poner en ejecución proyectos reformistas de tipo social, lo que condujo a un paulatino aumento del poder del Ejército tradicionalmente débil. Simultáneamente, la lucha antiguerrillera se fue convirtiendo gradualmente en un asunto más militar que político, lo que llevó a una fuerte tendencia a dejar en manos militares la definición de las estrategias centrales de esta lucha. En esta abdicación pudieron pesar los temores a un posible golpe militar, reforzados por el ejemplo latinoamericano y algunos *trade-offs* que permitían a los gobiernos civiles mantener relativamente bajos los gastos militares globales. Por otra parte, en todos los sectores del gobierno, civiles y militares, se tendió a identificar toda reivindicación social con una lucha subversiva, aliada al menos implícita de la guerrilla. Sin embargo, y en otra de las paradojas del Frente Nacional, sus gobiernos, preocupados por mantener el formalismo democrático, permitieron la acción política legal de partidos con un brazo guerrillero reconocido, como ocurrió con el partido comunista. Esto

[5] Gonzalo Sánchez y Donny Meertens, Bandoleros, gamonales y campesinos, Bogotá, El Ancora, 1984, y Darío Betancur y Martha L. García, *Matones y cuadrilleros. Origen y desarrollo de la Violencia en el occidente colombiano*, Bogotá, Tercer Mundo, 1990, ofrecen una amplia presentación de este proceso.

[6] Véanse Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 1984; Jorge Orlando Melo, "El Frente Nacional", en *Sobre Historia y Política*, Bogotá, La Carreta, 1979; Mario Latorre, "Colombia, una sociedad bloqueada", en *Hechos y crítica política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.

generaba en las víctimas de acciones guerrilleras una impresión de notoria injusticia, en la medida en que veían que quienes cometían actos de violencia contra ellos hacían parte de un movimiento cuyos jefes civiles no podían ser responsabilizados por tales actos, lo que pudo reforzar la tentación de responder a tales actos en forma similar, separando la acción clandestina de la acción legal y asumible públicamente.

La autonomía militar condujo a debilitar gradualmente el respeto de sus miembros por las normas legales e impuso un temprano clima de tolerancia hacia la violencia contra los guerrilleros y contra la población civil presuntamente solidaria con aquéllos. Durante los años cincuenta, los asesinatos de guerrilleros y la tortura de conspiradores empezaron a ser comunes, así como la realización arbitraria de detenciones, la apropiación de bienes de campesinos, el bombardeo de poblaciones civiles —en 1954 se utilizó incluso el Napalm— y en general, el ejercicio de formas de violencia contra civiles más o menos sospechosos de dar apoyo y aliento a la guerrilla. A pesar de la utilización de estas tácticas, la guerrilla empezó a renacer y a crecer a partir de 1964. A los grupos tradicionales vinculados con el partido comunista y que conformaron en 1966 las FARC, se sumaron agrupaciones de orientación castrista (ELN 1965), maoísta (EPL, 1964) y, ya en la década del setenta, de corte populista y nacionalista como el M-19 (1975). Estas guerrillas adquirieron bastante poder en zonas de colonización reciente, donde usualmente los conflictos de tierras eran bastante fuertes.

El Estado resultó en general incapaz de derrotar militarmente a la guerrilla o de reducir su capacidad de reproducción eliminando algunos de los factores sociales o políticos que favorecían su surgimiento. Un punto crucial en la lucha antiguerrillera tuvo lugar durante el gobierno de Julio César Turbay, cuando el Ejército logró el respaldo del ejecutivo para una lucha antiguerrillera que no estuviera obstaculizada por consideraciones legales tradicionales. En efecto, además de expedirse un Estatuto de Seguridad que daba a los militares funciones judiciales (Decreto 1923 de septiembre 8 de 1978), lo que resultaba una indicación de una crisis cada vez mayor del sistema judicial, congestionado, formalista e ineficiente, se toleró la utilización masiva de la tortura por parte de los investigadores militares, se autorizó la retención de ciudadanos por pura sospecha de las autoridades militares —sin que, aparentemente, se hubieran cumplido los requisitos exigidos por la Constitución para hacer tales retenciones— y se realizaron detenciones masivas de presuntos guerrilleros o simpatizantes; entre agosto de 1978 y julio de 1979, las autoridades colombianas detuvieron a más de 60.000 personas, según informe del ministro de Defensa de entonces.

La ofensiva fracasó, en parte por el rechazo de amplios sectores del país a la tortura y a la represión indiscriminada, rechazo que reforzó la capacidad de reclutamiento de la guerrilla y el clima de simpatía entre sectores más o menos amplios de la población. Esto llevó a que el candidato que parecía menos identificado con el gobierno y su política de represión indiscriminada resultara electo, en buena parte por las esperanzas de paz que, aunque no expresamente planteadas, parecía ofrecer. Esto ocurría en un momento en el que, a pesar de ciertos éxitos espectaculares del Ejército contra los grupos guerrilleros urbanos (en especial el M-19, cuyos principales dirigentes se encontraban en la cárcel), seguía aumentando la fuerza de los grupos armados, sobre todo por la consolidación paulatina de las F ARC en las áreas rurales. Esta consolidación, además, estaba en parte apoyada en una estrategia de financiamiento que obligaba a los propietarios de las regiones de influencia de las FARC a pagar a éstas sumas relativamente elevadas, en

una especie de impuesto de "protección" conocido como la "vacuna". Estos procedimientos, además, estaban acompañados por el uso frecuente del secuestro para obtener fondos con los cuales continuar las actividades guerrilleras, cuyo uso habitual por la guerrilla se remonta a 1965 pero que fue adquiriendo cada vez mayor importancia, sobre todo después de 1976.

De este modo iba haciéndose patente la incapacidad del Estado para garantizar el orden en las áreas de conflicto rural, donde un persistente conflicto por la tierra y una miseria generalizada ofrecían un ambiente propicio al crecimiento de la guerrilla. Esta debilidad del Estado era también evidente en el deterioro creciente del sistema judicial. Mientras en ciertas áreas rurales la guerrilla remplazaba al Estado, cobraba impuestos y forzaba un oneroso *modus vivendi* para los propietarios, en las ciudades los colombianos encontraban que la policía era corrupta e insuficiente y que el sistema judicial tardaba años en tomar una decisión, muchas veces influida por el soborno o la intimidación.

La legitimidad del Estado resultaba en cuestión: era incapaz de garantizar la paz rural, utilizaba métodos ilegales de lucha contra la guerrilla y la subversión, no podía proteger a los ciudadanos contra el robo o la violencia delincuencial, y no lograba poner en la cárcel a los culpables de cualquier tipo de delito.

DEBILITAMIENTO CRECIENTE DEL MONOPOLIO ESTATAL DE LA FUERZA

Una de las primeras respuestas a la erosión de la función policial fue el auge de las organizaciones privadas de seguridad. Desde hace bastantes años buena parte de los ciudadanos, en particular en los estratos económicos más elevados, se han sentido obligados a recurrir a mecanismos de seguridad privados para proteger sus propiedades, y la función policial dependiente del gobierno ha sido en buena parte desplazada por organismos de derecho privado. Con la agudización de los problemas de seguridad derivados de problemas políticos, y de la práctica del secuestro por parte de grupos alzados en armas y de delincuentes comunes, la función de protección contra las amenazas de la delincuencia a los bienes de los ciudadanos y las empresas se fue ampliando hasta generar un verdadero ejército paralelo, que ofrece vigilantes, guardaespaldas, etc., a quienes puedan pagar su seguridad. La incapacidad del Estado para garantizar la seguridad individual ha llevado incluso a que en algunas ocasiones voceros suyos hayan invitado a la población en general a organizar su propia defensa y a armarse para ello, como ocurrió en 1978, cuando el ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, invitó a la ciudadanía a asumir su propia defensa.

El auge de los organismos privados de seguridad ha creado dificultades adicionales a todo esfuerzo por controlar la violencia en el territorio nacional. En efecto, la concesión del derecho de portar armas a particulares, sea a título individual o a empresas de seguridad, abrió el camino para amparar con salvoconductos oficiales armamentos destinados a acciones delictivas de diverso tipo. El abandono del monopolio legal de la violencia ha llegado hasta el punto paradójico de que se expidan salvoconductos a particulares, a veces sospechosos de vínculos con el narcotráfico, para el uso de armas de "uso privativo del Ejército". En general, el auge de los mecanismos privados de seguridad, además de ser otro indicio de la incapacidad del Estado para llenar sus funciones más esenciales,

contribuye a reforzar su debilidad, pues en un contexto en el que las diversas formas de violencia, se entrecruzan y las posibilidades de corrupción son muy altas, la existencia de estas entidades, a pesar de los esfuerzos de regulación por parte del Estado y de las Fuerzas Armadas, dificulta el control policial de las armas, se presta a negociados que vinculan en ocasiones a oficiales retirados de la policía o el Ejército a la protección de grupos de delincuentes muy poderosos y abre el riesgo de que una buena parte de la seguridad de sectores importantes del país quede en manos de agencias de vigilancia o seguridad de propiedad de grupos o individuos vinculados a actividades delictivas.

Aunque la insuficiencia del Estado hizo que nunca se lograra, a lo largo de este siglo, imponer el principio del monopolio legal de las armas por parte del Estado, la abdicación de este monopolio, reforzada por el auge de los vigilantes y guardaespaldas privados, se ha ido haciendo más grave ante el desarrollo de los conflictos sociales y políticos que tienen como escenario el mundo rural colombiano y a los que ya se ha aludido.

La encrucijada de finales de la década pasada estuvo también acompañada por el surgimiento de un nuevo actor social con un poder insólito. Los traficantes de drogas, que habían formado fortunas considerables pero dentro de los rangos usuales del país con base en el tráfico de marihuana, entraron aceleradamente en el negocio de la coca durante la segunda mitad de los años setenta. Con base en ello surgieron inmensas fortunas, conformadas en medio de actividades ilícitas y que requerían audacia, decisión y la voluntad de usar la violencia contra competidores u oponentes. Aunque algunos de los narcotraficantes recurrieron a la protección de los organismos privados de seguridad legales, muchos conformaron verdaderos ejércitos privados que servían contra las amenazas de secuestro, para la protección del negocio, para la intimidación de jueces, para la liquidación de enemigos u opositores y para otras funciones similares.

El contexto urbano de desempleo, en un ambiente de creciente movilidad social, de rápido desarrollo económico y de cambios radicales en los valores sociales, ofreció además una amplia oferta de personal disponible para la ejecución de crímenes violentos: desde fines de los setenta la figura del sicario que asesina a sus víctimas desde una motocicleta se hizo habitual.

MULTIPLES COMIENZOS DE LA ACCION PARAMILITAR

La idea de que podía ser necesario apelar a la defensa particular organizada frente a la violencia guerrillera se manifestó desde los primeros años del Frente Nacional. En 1964, por ejemplo, el dirigente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Manuel Castellanos, solicitó al gobierno que autorizara la formación de grupos de autodefensa para proteger a los propietarios de la oleada de secuestros que se estaba presentando. Sólo 4 años (después, en 1968, el gobierno expidió la ley 48 que reglamentaba la formación de grupos de civiles armados bajo el control de las Fuerzas Armadas. Poco se sabe sobre la actuación de estos grupos, pero es evidente que inicialmente su actividad fue sobre todo de tipo defensivo.

A partir de 1974 a 1975 comienza a surgir un nuevo tipo de acción antiguerrillera: en varias regiones del país son asesinados activistas del PC o de otros grupos de izquierda. El paro cívico de septiembre de 1977 aumentó los temores de los grupos vinculados al

gobierno frente al auge de los grupos guerrilleros y el aparente surgimiento de una agitación urbana de gran magnitud. Casi simultáneamente con el paro cívico se produce el primer acto notorio de "desaparición" de activistas de izquierda: dos activistas del MOIR fueron las víctimas de este acto de violencia oficial que inauguraba otra forma de enfrentamiento a los actos de la guerrilla o de sus simpatizantes. En 1978 fueron asesinados varios dirigentes políticos de la extrema izquierda, el más notable de los cuales fue José Manuel Martínez, del ELN. Otros fueron víctimas de acciones y atentados terroristas, y en zonas como Urabá, donde la guerrilla se apoyaba en un virulento conflicto social y daba su respaldo armado a los sectores sindicalizados, el Ejército o la policía buscaron debilitar la guerrilla amedrentando a la población civil.

Aunque nunca fueron identificados los responsables de los asesinatos y desapariciones de esa época (con excepción del caso de la militante del MOIR, Omaira Montoya), en muchos casos se presumía que se trataba de acciones ejecutadas directamente por miembros de las Fuerzas Armadas o con base en información proporcionada por éstos. Esta impresión, por supuesto, resultaba reforzada por la total impunidad de los autores y por la evidente renuencia del Ejército a permitir cualquier forma de investigación de sus miembros. El intento del Congreso de realizar un debate sobre los excesos de la fuerza pública con ocasión del paro cívico condujo a airadas protestas de la cúpula militar, que logró intimidar a quienes cuestionaban al Ejército[7].

Este proceso de deterioro de la disciplina y de la vigencia de normas éticas en las Fuerzas Armadas, muchos de cuyos agentes realizan actividades de tortura, violencia y desinformación, se acentuó sobre todo a partir de enero de 1979 tras el robo de las armas del Cantón Norte por el M-19. 1980 fue un año caracterizado por una oleada de asesinatos de militantes de la UNO, un frente político creado y controlado por el partido comunista, por acusaciones a los militares por torturas, sobre todo en la región de Puerto Boyacá, donde la influencia de las F ARC era notable, y por la aparición de operaciones de "limpieza" cuya manifestación inicial se dio en regiones como el Cesar; las víctimas fueron en esta etapa sobre todo personas sospechosas de robos de ganado y otros delitos.

En el mismo año aparecieron grupos como el "escuadrón de la muerte" y la Alianza Anticomunista Americana, pero nunca pudo aclararse si eran simples denominaciones para encubrir acciones militares o si se trataba de grupos independientes. Sin embargo, la impresión que deja la información disponible es que durante el gobierno de Turbay no existía mucha razón para la existencia de organismos paramilitares dedicados a realizar actividades ilícitas contra los grupos subversivos porque las Fuerzas Armadas y la policía se sentían autorizadas a realizarlas y lo estaban haciendo. Los resultados en la tortura, por otra parte, fueron relativamente eficaces en el corto plazo, y el Ejército se acostumbró a depender de mecanismos de violencia más bien que de inteligencia e investigación. No es aventurado suponer que este clima preparó al personal que después apoyaría las acciones de los grupos privados antisubversivos.

Sin embargo, la amenaza del secuestro condujo a los primeros grupos privados armados. Ya en 1965, después del secuestro y muerte de Harold Eder, hubo una breve y agitada ola de asesinatos contra delincuentes presuntamente vinculados a bandas de secuestradores,

[7] Daniel Pécaut, *Crónica de dos décadas de política colombiana*, Bogotá, Siglo XXI, 1988, p.300.

que no fueron reivindicados por ningún grupo, aunque la participación militar en ellos resulta difícil de excluir. Fue en 1981 cuando, ante el secuestro de una hermana de Jorge Luis Ochoa realizado por el M-19, se efectuó el primer intento de coordinar esfuerzos en gran escala de magnates de la droga contra la amenaza del secuestro guerrillero. El MAS (Muerte a Secuestradores) parece haberse conformado con el aporte económico de importantes traficantes, y con una capacidad de acción relativamente grande. Inicialmente tenía elementos de una ética caballeresca (las guerrilleras capturadas eran entregadas a la policía, pues el MAS "no mata mujeres") y buscaba ante todo amedrentar a los grupos guerrilleros: los secuestradores de Marta Nieves Ocho a fueron dejados encadenados a una reja del diario El Colombiano en Medellín.

Estas reticencias y frenos no duraron. El ejemplo del MAS se extendió a varias regiones del país, y en particular a aquellas zonas en las cuales los narcotraficantes estaban invirtiendo dinero en la compra de tierras. Estas inversiones se realizaban típicamente en áreas de colonización reciente, muchas de ellas escenario de conflictos entre la guerrilla y los grandes propietarios. Estos últimos acogieron con avidez la posibilidad de liberarse de sus tierras, generalmente a precios más altos que los que habrían podido esperar en un mercado deprimido por la vacuna y los secuestros, pero que todavía resultaba favorable para los compradores en la medida en que lograran "limpiar" la zona de la influencia guerrillera. La adquisición de tierras por los narcotraficantes, que siguió un ritmo creciente hasta 1988, se convirtió en un instrumento esencial dentro del proceso de "contrarreforma agraria" que está desarrollándose en amplias zonas del país mediante la adquisición acelerada de grandes haciendas por parte del nuevo tipo de propietarios. Estos, acostumbrados a emplear guardaespaldas y grupos armados, se convirtieron en catalizadores de una nueva alianza antiguerrillera, conformada por los narcotraficantes, a los que se sumaban, con alivio o entusiasmo, los antiguos propietarios que no habían podido lograr suficiente protección del Ejército, y amplios sectores de esta misma institución.

BETANCUR: ESFUERZOS DE PAZ Y AUGE PARAMILITAR

La política de paz del presidente Betancur (1982- 1986) cambió las relaciones entre el Ejército y el gobierno. La sensación de que se contaba con un respaldo ilimitado del ejecutivo desapareció, y los militares fueron conducidos a regañadientes a tolerar un esfuerzo de negociación con los guerrilleros, que resultaba incompatible con la continuación de prácticas como la tortura. Los militares sufrieron la actitud del Presidente como un obstáculo en una política militar cuyos éxitos estaban a punto de cosecharse, y que no pudieron recogerse tanto por el freno a la tortura, medio de investigación privilegiado durante los cuatro años anteriores, como por las órdenes de suspender acciones militares en momentos en que podían perjudicar las negociaciones con los grupos armados.

La aprobación de la amnistía en noviembre de 1982, reforzó la tendencia a recurrir a grupos paramilitares, por la hostilidad de diversos medios a los esfuerzos de paz del presidente Betancur, que encontraban intolerable que quienes habían usado las armas contra el Ejército y el gobierno fueran a beneficiarse de la amnistía; según las cifras disponibles, el crecimiento de las acciones paramilitares fue particularmente rápido entre finales de 1982 y finales de 1983, y el mismo Ejército presentó en septiembre de este año

una estadística que al lado de 159 guerrilleros muertos en enfrentamientos con el Ejército y 254 víctimas de la guerrilla, hablaba de 456 homicidios realizados por los "paramilitares"[8].

La impresión que deja la documentación existente es que estas primeras acciones paramilitares relativamente sistemáticas expresaban la frustración de sectores militares por el freno de la lucha antiguerrillera, y la hostilidad a los esfuerzos de paz del gobierno, así como el intento por ajustarle cuentas a una militancia de izquierda comprometida con secuestros y otras actividades delictivas y que ahora resultaba imposible castigar como resultado de las leyes de amnistía. Muchos de estos actos se realizaban por iniciativa o con colaboración de oficiales de rango bajo del Ejército, probablemente con la tolerancia de niveles más altos, pero cada vez era mayor la participación de grupos como el MAS. En la región de Puerto Boyacá, este grupo fue responsabilizado por una matanza colectiva realizada en julio después de leer la lista de los campesinos que iban a ser ejecutados, ritual que se repitió frecuentemente durante ese año. Estos hechos se dieron en forma paralela con el establecimiento en la región de grupos de autodefensa con respaldo militar. La zona del Magdalena Medio fue durante mucho tiempo un área de conflicto agrario y de amplia influencia de las FARC. La dominación guerrillera sobre ganaderos y comerciantes, aunque incluía elementos de violencia usuales en los movimientos guerrilleros, se ejerció con criterios políticos que buscaban mantener cierto grado de apoyo de la población local. Esta situación se modificó a raíz del cambio del frente IV al XI. La guerrilla secuestró y extorsionó con mayor violencia a los propietarios, incluso medianos y pequeños. Esto condujo a la formación de las primeras organizaciones de autodefensa, surgidas en 1982, cuando petroleros, políticos, ganaderos y comerciantes, con apoyo de las Fuerzas Armadas, organizaron un fondo de más de $200 millones para la defensa de la región. Esto coincidía con un esfuerzo del Ejército por retomar el control de la región sur del Magdalena medio: en 1983 se creó la XII Brigada con sede en Puerto Berrío. Según Amnistía Internacional, durante 1983 hubo 800 muertes en la región, muchas de ellas evidentemente ejecutadas por grupos paramilitares. Las denuncias del procurador Carlos Jiménez Gómez contra el MAS y contra los militares que apoyaban sus actividades condujeron, junto con un cambio de comandante de la región[9], a un freno temporal a los asesinatos paramilitares y a la búsqueda de alternativas de autodefensa con mayor capacidad de acción política. El 24 de julio de 1984 se creó la Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio —Acdegam— que desempeñaría posteriormente un papel central en la consolidación de los grupos paramilitares. Acdegam combinó, por así decirlo, todas las formas de lucha: realizó actividades legítimas tendientes a obtener el apoyo campesino, como campañas cívicas, establecimiento de escuelas, prestación de servicios médicos y creación de tiendas comunitarias. Sirvió de apoyo político a grupos del partido liberal que estaban en proceso de reconquistar el poder local anteriormente en manos de los aliados del partido comunista y finalmente, estableció escuelas de preparación militar, cuya magnitud fue revelada por el DAS en un informe del 19 de mayo de 1988, que contaron con la asesoría de instructores extranjeros y en las que se preparaba a buena parte del personal de los grupos paramilitares.

[8] Daniel Pécaut. *Op. cit.*, p. 390.

[9] El padre Bernardo López, quien había contribuido en 1983 a la detención de los primeros miembros del MAS, declaró en octubre de 1984 que con la llegada del general Yanine la situación había mejorado sustancialmente, por el cambio de actitud militar.

La existencia de una asociación gremial con objetivos expresos legítimos permitió que recibiera el apoyo público de entidades oficiales, como la alcaldía y las Fuerzas Armadas, y privados, como las asociaciones gremiales de ganaderos. La existencia de un amplio número de propietarios de tierras con elevados ingresos derivados de sus relaciones con el tráfico de drogas le garantizó la financiación para sus actividades, mientras que lograba un apoyo político significativo, en la medida en que era percibido como una defensa contra las depredaciones de la guerrilla y como un modelo exitoso de lucha contra ésta. La Sociedad de Ganaderos de Córdoba afirmó, aludiendo claramente a Puerto Boyacá, que estaban dispuestos a "renunciar al legítimo derecho de la defensa social practicado con éxito en otras regiones" si el gobierno era capaz de protegerlos de la guerrilla.

Las altas autoridades militares, por su parte, se negaron a reconocer lo que estaba ocurriendo. Ante las primeras acusaciones relativamente concretas, como las relacionadas con el grupo paramilitar de San Vicente de Chucurí, a comienzos de 1983, el ministerio de Defensa reaccionó con desmentidos totales en los que nadie creía. Cuando el procurador de la Nación, por su parte, sostuvo que estos grupos surgían por iniciativa o con apoyo militar e informó, en febrero de 1983, que 59 miembros del Ejército hacían parte del MAS, la respuesta de las autoridades militares fue llamar a los militares activos a donar un día de salario para defender a los acusados. Ahora bien, todavía entonces los vínculos con grupos privados no eran muy sistemáticos aunque aumentaban los informes y rumores sobre el apoyo mutuo de los propietarios de tierras, sobre todo narcotraficantes, y los comandantes militares locales.

Las acciones paramilitares parecen haberse reducido bastante durante 1984, por razones no del todo claras: es probable que la tregua con las F ARC, firmada en mayo de ese año, haya reducido el peso de las extorsiones guerrilleras a particulares y haya desviado la acción militar sobre todo a la lucha contra los grupos que no habían firmado la paz; por otro lado, el Ejército estuvo temporalmente a la defensiva, como consecuencia de las denuncias del procurador Carlos Jiménez Gómez. Con altos funcionarios del gobierno preocupados por el impacto de los grupos paramilitares, resultaba difícil mantener la actitud de tolerancia general hacia ellos que rigió hasta mediados de 1983. Esto no impidió, sin embargo, la realización de atentados contra los dirigentes amnistiados del M-19, como Carlos Toledo Plata y Antonio Navarro.

La creación de la UP a comienzos de 1985, como consecuencia de los acuerdos de La Uribe con las FARC, señaló el comienzo de una nueva onda de actividad paramilitar. Durante el año anterior a las elecciones de 1986, decenas de candidatos y activistas de este grupo cayeron asesinados. Al mismo tiempo se hicieron habituales las acciones de "limpieza" contra marginados y delincuentes comunes, sobre todo en Medellín, Cali, y Pereira. Estas acciones sólo podían realizarse con complicidad, información y tolerancia de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, como lo subrayó en varias ocasiones el procurador Carlos Jiménez Gómez y como resultó demostrado, a pesar de las enfáticas negativas iniciales, en los pocos procesos que pudieron llevarse a término en años posteriores.

Por otra parte, el fin de la tregua en 1985 y el clima de desbordamiento creado por el Palacio de Justicia, quitaron toda capacidad al ejecutivo para continuar actuando como freno de las Fuerzas Armadas. Además, los resultados de la UP en las elecciones de 1986, cuando logró el 5% de los votos, representaban una amenaza para los grupos de derecha. Ante las perspectivas de las elecciones de 1988, en las que se elegirían por

primera vez alcaldes, muchos sectores del país vieron con preocupación la perspectiva de triunfos de la UP en amplias regiones del país. Esto resultaba particularmente preocupante para los propietarios, en zonas donde la guerrilla había logrado extorsionarlos a pesar de la existencia de autoridades dispuestas a defenderlo: ¿qué ocurriría si los alcaldes eran también partidarios de la guerrilla?

El hecho de que en todos los avatares de las negociaciones y de los acuerdos de paz las FARC hubieran mantenido una evidente ambigüedad, que podía interpretarse como el intento por mantener simultáneamente un brazo armado, reforzado por la relativa inmunidad que le daban los acuerdos, y un brazo político, contribuyó sustancialmente a mantener un ambiente de suspicacia contra los dirigentes de la UP.

Esto explica que a partir de 1986 y prácticamente hasta las elecciones de 1988 los grupos paramilitares, con vínculos cada vez más diluidos con los mandos militares, pero todavía con el evidente apoyo de miembros de la FF.AA., concentraran su ataque en las cabezas visibles de la UP: casi el 30% de los candidatos de este grupo fueron asesinados antes de las fechas de las elecciones.

EL GOBIERNO DE BARCO: LOS PARAMILITARES DE LA DROGA

Como acabo de indicar, durante el primer año del gobierno de Barco continuó la campaña de exterminio contra la UP y otros grupos o activistas de izquierda. Ahora bien, lo significativo parece ser, a partir de 1987 en forma ya anunciada por el asesinato de Guillermo Cano, director de El Espectador, en diciembre de 1986, el claro predominio de las organizaciones paramilitares directamente financiadas por los grandes jefes del narcotráfico. Es evidente que durante los dos últimos años del gobierno de Betancur ya se estaban convirtiendo los grupos paramilitares, muchos de ellos alimentados por antiguos miembros de las FF.AA., en organismos dominados por los narcotraficantes, pero la ofensiva se dirigía a enemigos inmediatos por el control territorial de las áreas donde habían establecido sus dominios como propietarios rurales. Ahora son los objetivos globales del narcotráfico los que toman la delantera: asesinatos de jueces y funcionarios (Hernando Baquero, julio de 1987; Carlos Mauro Hoyos, enero de 1988), de periodistas (Guillermo Cano, diciembre de 1986), de políticos de izquierda (Jaime Pardo Leal, octubre de 1987), de dirigentes cívicos (Héctor Abad, agosto de 1987). El papel del Ejército parece reducirse paulatinamente, para centrarse en la colaboración ocasional y clandestina de oficiales de menor rango. La victimización de la UP continúa, pero por un tiempo sus enemigos son ante todo los grandes traficantes del oriente del país, con los que entró en conflicto, después de una época de difícil pero real colaboración, desde comienzos de 1987. Es significativo que a comienzos de ese año Jaime Pardo Leal haya denunciado en el Congreso a Gonzalo Rodríguez Gacha, a los negociantes en esmeraldas Víctor Carranza y Gilberto Molina y al dirigente liberal de Puerto Boyacá, Pablo Guarín: éstos eran, en efecto, los principales enemigos de la UP, y todavía contaban, a pesar de la creciente ruptura de los vínculos entre el Ejército y los narcotraficantes, con la colaboración de algunos oficiales y suboficiales.

Las organizaciones paramilitares, durante 1987 y 1988, giran alrededor del ejemplo y de la experiencia creadas en el área de Puerto Boyacá, donde confluyen la influencia de los principales traficantes de drogas del país y donde, como ya se dijo, las extorsiones

guerrilleras habían creado un amplio frente contra las FARC. Este esfuerzo había culminado con evidente éxito, pues los grupos liberales habían reconquistado plenamente el poder político en la zona, y el campesinado, que a las buenas o a las malas había apoyado antes a las FARC, apoyaba ahora, también a las buenas o a las malas, a los nuevos grupos dominantes. Sólo la Asociación de Campesinos del Magdalena Medio, fundada en 1985, trataba de mantenerse por fuera de la pugna armada entre guerrilleros y paramilitares.

Los éxitos y la abundancia de recursos llevaron a una nueva etapa en el movimiento paramilitar centrado en Puerto Boyacá, caracterizada por el esfuerzo en convertirse en inspirador y orientador de acciones similares en todo el territorio nacional. Para preparar mejor su gente, se trajeron a finales de 1987 los primeros instructores extranjeros, y pronto los activistas de la región resultaron involucrados en un nuevo tipo de acción paramilitar. En efecto, desde comienzos de 1988 participan en las matanzas colectivas de campesinos y pobladores urbanos que simpatizaban presuntamente con la guerrilla en otras regiones, como las del nordeste antioqueño (Segovia, noviembre de 1988), Urabá (marzo de 1988) y Córdoba (abril de 1988). Además, el creciente carácter delincuencial de su acción se manifiesta en el asesinato, en noviembre de 1987, del grupo de contrabandistas que viajaban de Bucaramanga a Medellín, para apropiarse de los bienes que éstos transportaban.

Estas autodefensas tropezaron, a partir de 1988, con crecientes reticencias oficiales. Las matanzas de las fincas “Honduras” y “La Honda”, en Urabá, son el primer campanazo, y el general Maza, jefe del DAS, concluye en un informe secreto que se filtra inmediatamente a la prensa —lo que impide llevar la investigación hasta sus últimas consecuencias— que esta matanza fue realizada con el apoyo de autoridades civiles del Magdalena Medio y la participación y apoyo de miembros del Ejército.

La matanza de un grupo de investigadores judiciales en enero de 1989 vuelca definitivamente al Estado contra estos grupos y a comienzos de 1989 un desertor se convierte en el eje de un amplio informe que confirma los vínculos entre Acdegam y los paramilitares, así como la existencia de campos de entrenamiento bastante sofisticados en el que los paramilitares aprenden los trucos del oficio. Poco después el gobierno suspende el decreto que autoriza los grupos de autodefensa, y el presidente Barco afirma que éstos

> no son simplemente delincuentes comunes, constituyen verdaderas organizaciones terroristas... las acciones criminales se escudan vanamente en el anticomunismo y en la lucha contra la guerrilla. En realidad, la mayoría de las personas que han sido victimas de sus actos terroristas no son guerrilleros, sino hombres, mujeres e incluso niños, que no se han alzado en armas contra las instituciones, son colombianos pacíficos...

Los alcaldes del Magdalena Medio responden en tono desafiante en defensa de las autodefensas y acusan al gobierno de hacer el juego a la subversión: “Aquí vamos a defendernos por nuestra propia cuenta. Aquí no vamos a cercenar el derecho que los campesinos tienen de defenderse de los comunistas”. En particular, se han irritado por el retiro del comandante del batallón Bárbula, Luis Bohórquez, quien les había dado un amplio apoyo.

En mayo, el rechazo oficial a los paramilitares se refuerza con la sentencia de la Corte Suprema que declara inconstitucional el viejo decreto de 1965 que había servido de base a la ley de autodefensas de 1968. Según la Corte, el gobierno no podría amparar, como de propiedad particular, armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas. El Consejo de Estado refuerza esto al determinar, el 22 de junio, que los particulares deben devolver sus armas de uso militar al Ejército, lo cual recibe el rechazo editorial inmediato de El Tiempo. Poco antes, un video había mostrado por la televisión las maravillas del entrenamiento recibido por los paramilitares, bajo la guía de un asesor israelí, quien después es identificado y explica que vino a Colombia bajo la presunción de que se trataba de una actividad legal, y que siempre habló con oficiales del Ejército, senadores y altos funcionarios públicos que sabían a qué venía.

Pese a las revelaciones crecientes de la violencia paramilitar, hay muchos que persisten en su esfuerzo por ver en las organizaciones de Puerto Boyacá una forma de defensa legítima, o al menos siguen poniendo en duda las versiones de Maza. El 31 de mayo, el mismo día en que una bomba destruyó su vehículo, El Tiempo publica en lugar destacado la noticia de que todas las acusaciones del jefe del DAS constituyen un montaje generado por un desertor "mentiroso patológico, traficante de información, drogadicto compulsivo, ladrón y falso médico"; el 25 de junio los miembros de las autodefensas del Magdalena Medio publican un aviso en el que expresan sus puntos de vista, para que pudieran desmentir las "acusaciones formuladas por ciertos extremistas", según explicación del periódico, y de nuevo su jefe es entrevistado el 4 de julio, cosa que la objetividad periodística no permite hacer con los guerrilleros. Algunos columnistas siguen insistiendo en la necesidad de la autodefensa y tratan de presentar como simple "tontería" el esfuerzo gubernamental de frenar las autodefensas, mientras el Ejército se resiste a aceptar lo que ya todos comparten: todavía a mediados de año el Procurador se ve obligado a quejarse de que la V Brigada no ha dado cumplimiento a las diversas órdenes enviadas para la detención de paramilitares. Sólo la muerte de Galán, el 18 de agosto de 1989, borrará todas las ilusiones: es evidente que la mayoría de los grupos paramilitares están al servicio de los que ahora se convierten en el principal enemigo de la paz del país, los n arco- traficantes, así hayan servido para expulsar la guerrilla y acabar con las extorsiones de ésta en algunas zonas del país. El clima producido por este asesinato hace naufragar el último intento por mantener la legitimidad de las autodefensas: 3 días antes se había anunciado la constitución pública de un nuevo partido político, el Movimiento de Reconstrucción Nacional Morena, encabezado por los dirigentes de Acdegam.

En todo caso, la situación de Puerto Boyacá era bien diferente de la que existe en otros sitios donde los grupos paramilitares carecen de cobertura política y operan exclusivamente como grupos clandestinos. En efecto, las organizaciones de autodefensa son públicas, se escudan en organismos legítimos y reciben el respaldo de autoridades y políticos, los cuales niegan el evidente vínculo entre los grupos de autodefensa y las acciones paramilitares. Esto muestra el lógico desarrollo de grupos que se pretenden estrictamente de "autodefensa", y que resultan inevitablemente atrapados en una dinámica de escalamiento del conflicto. Después de armados, es imposible evitar que tales grupos realicen acciones que consideren más eficaces y ejemplares, que sirvan a los intereses directos de quienes los financian y que se conviertan en el brazo armado, legítimo para algunos sectores del país, del nuevo tipo de hacendados generado por las fortunas del narcotráfico.

LA LÓGICA DE LA ACCION DE LAS ORGANIZACIONES ARMADAS

La compleja situación actual está caracterizada, como se indicó al comienzo, por la coexistencia de organizaciones armadas no oficiales de diversas clases.

La guerrilla

Por un lado está la insurrección armada, que es delincuencia política abierta y no oculta sus pretensiones de lograr el poder mediante las armas para transformar el orden actual. Esta insurrección armada, como lo muestra el caso de Puerto Boyacá, ha provocado una reacción amplia en su contra, que se convierte en ambiente favorable para la conformación de grupos de autodefensa. Sin embargo, a pesar del uso de acciones terroristas, del ataque a poblaciones civiles, del secuestro de particulares no involucrados en el conflicto, etc., se trata de grupos con objetivos políticos y sujetos en alguna medida a criterios de eficacia política: sus actos, orientados a disminuir la legitimidad o el poder del régimen, deben buscar el apoyo de al menos una parte de la población civil y deben tener alguna lógica política que permita justificarlos públicamente. Por ello las guerrillas reivindican habitualmente sus acciones militares o incluso terroristas, como parte legítima de una lucha válida. Sin embargo, es creciente la tendencia de varios grupos de la guerrilla a abandonar toda clase de limitaciones "ético-políticas". El bajo apoyo nacional al proyecto guerrillero —con excepción de aquellas zonas donde justamente la respuesta institucional y de los propietarios ha sido de tales características que ha forzado a la población civil a acogerse a la guerrilla— ha hecho que sus redes urbanas de simpatizantes sean relativamente restringidas y que sus finanzas hayan tenido que depender más y más de actividades tradicionalmente delictivas, como el secuestro, la extorsión o incluso los asaltos a entidades bancarias.

Grupos de autodefensa y paramilitares

Del otro lado están los grupos paramilitares. A veces han surgido como grupos de autodefensa, amparados en la sombrilla de legalidad que les da la Ley 48 de 1968 y con el apoyo abierto de instituciones estatales y militares. Por la lógica de los hechos, se convierten en la mayoría de los casos en grupos clandestinos, que no reivindican sus acciones, que cuentan con alguna colaboración militar efectuada por fuera de los reglamentos del Ejército y sin someterse a sus autoridades jerárquicas, y que por tanto carecen de toda sujeción a criterios éticos o de imagen política diferente a la creada por el terror y por la eficacia de corto plazo de sus acciones. Su proyecto político se reduce a "limpiar" la sociedad o una región determinada, de elementos indeseables (guerrilleros, simpatizantes, activistas políticos de oposición, sindicalistas, cierta clase de delincuentes), y al carecer de responsables públicos no tienen que explicar a la sociedad sus actos: aparecen simplemente como delincuentes, y la barbarie de sus actos permite a todos condenarlos públicamente aunque en algunos casos se les dé ocultamente protección o ayuda.

Una situación especial la constituyó el movimiento de Puerto Boyacá, en el que las acciones de tipo clandestino no asumidas ni reivindicadas, se amparaban en organizaciones abiertas con objetivos ideológicos y políticos anticomunistas y de defensa

de la comunidad. De este modo, quienes daban apoyo político a las organizaciones de autodefensa de la región podían negar públicamente todo apoyo a los actos de violencia típicamente paramilitares, y de este modo importantes sectores políticos, estatales y militares presentaron al movimiento de Puerto Boyacá como una organización política legítima. Mientras tanto, las evidencias innegables del estrecho lazo entre las organizaciones públicas y las masacres y asesinatos se han impuesto, y algunos órganos del Estado y en particular algunos funcionarios judiciales han realizado esfuerzos para frenar la acción de los paramilitares de la región o someter a juicio a los culpables de acciones delictivas.

Estos grupos no pueden operar sino mediante el apoyo de grupos económicamente poderosos y con la protección, ayuda o al menos tolerancia de algunos representantes de la autoridad o miembros de las Fuerzas Armadas. En muchos casos, el vínculo entre personal de las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares puede ser aún más estrecho, y existen evidencias de participación activa de miembros de aquéllas en acciones típicamente paramilitares; en otros casos los miembros de los grupos paramilitares parecen ser civiles, pero reciben información y protección de algunos miembros de las Fuerzas Armadas. En todos los casos, la presencia de grupos de narcotraficantes, con experiencia en el reclutamiento y utilización de sicarios, contribuye a romper cualquier clase de restricción en los procedimientos que puedan emplearse contra la guerrilla y los grupos que se perciben como sus simpatizantes.

Estos grupos, después de un período en el que buena parte de las víctimas hicieron parte de los sectores dirigentes de los grupos políticos de oposición o de sindicatos simpatizantes con los grupos armados o con los partidos legales de oposición (1983-1987), han ido derivando más y más hacia el genocidio (1988-1989). Podría pensarse que la primera estrategia resultaba poco eficaz, al convertir en héroes a las víctimas y al golpear a personas que encontraban inevitable y pronto remplazo. En este caso, la nueva estrategia parecería ser la de golpear a las poblaciones civiles sin atacar a “responsables” o “culpables” concretos de apoyo a la guerrilla, para golpear más bien a toda la población y mostrarle lo que puede ocurrir a quienes apoyan a la guerrilla o incluso a la UP. De este modo el terrorismo, orientado antes de las elecciones de 1988 fundamentalmente contra los candidatos de la UP, parece orientarse, quizás en preparación de las elecciones de 1990, contra las poblaciones que le han dado su apoyo. Al mismo tiempo, buena parte del poder de acción de estos grupos se ha ido orientando hacia la búsqueda de objetivos políticos de los narcotraficantes, como la creación de condiciones que obliguen al gobierno a negociar asuntos como la extradición o las formas de represión. En este caso las víctimas son periodistas, miembros del sistema judicial o políticos notoriamente opuestos a las actividades del comercio de drogas.

TENDENCIAS AL DESBORDAMIENTO TOTAL DE LA VIOLENCIA

Pertenece a la estrategia tradicional de la guerrilla o guerra irregular cierto grado de ruptura con las reglas de la guerra regular, y esto incluye aspectos como el ejercicio de violencia contra poblaciones civiles sospechosas de colaboración coa el Ejército o la búsqueda de formas de financiamiento basadas en el remedo de la “tributación” pública. La respuesta militar a la guerrilla, en Colombia y en otras partes del mundo, ha tendido también a rebasar las limitaciones del derecho tradicional de guerra, mediante la

realización de acciones contra las poblaciones civiles sospechosas de apoyo a la guerrilla, la detención arbitraria de simpatizantes no activos, el uso de la tortura, la aplicación de la "ley de fuga", etc. Sin embargo, así como la guerrilla no puede saltar impunemente todos los limites, en un Estado de derecho resulta imposible para las Fuerzas Armadas desbordar toda legalidad, y los actos de barbarie contra civiles o incluso guerrilleros aparecen como violaciones de las mismas normas militares, violaciones que pueden ocultarse o tratarse con tolerancia, pero nunca reivindicarse. Además, tanto los guerrilleros como los militares son enemigos identificables, que expresan un proyecto político público y que busca legitimarse entre la población civil.

El surgimiento de los paramilitares, por el contrario, conduce a un proceso creciente de deterioro de las formas de hacer la guerra, que se van haciendo más y más sucias. El carácter clandestino de los grupos, el apoyo de los narcotraficantes, la necesidad de suprimir todos los testigos, etc., conducen a acciones en las que se busca la eliminación de todos los presentes. La ausencia de un discurso político público que pueda justificar el asesinato de civiles hace que el esfuerzo de ganar apoyo de la población sea remplazado por su contrario, el esfuerzo por generar el temor en aquélla; para ello los actos más sangrientos pueden parecer los más eficaces en la lucha por el control de la población civil. El enemigo ya no es específico y se afirma la confusión entre combatientes y población civil. La lucha entre guerrillas y grupos paramilitares adquiere así un carácter cada vez más irregular e ilegal, en el que se puede obrar sin cortapisas legales como las que pueden frenar la acción de las Fuerzas Militares regulares.

FACTORES FAVORABLES A LA EXISTENCIA DE PARAMILITARES

Algunos miembros del Ejército y del gobierno han recomendado la constitución de grupos de autodefensa, aunque por supuesto sin admitir que éstos se conviertan en grupos paramilitares que practiquen el -asesinato o el genocidio. Sin embargo, aunque la mayoría de los sectores oficiales se oponen actualmente a la constitución de grupos de autodefensa, existen en el discurso y la ideología oficiales, y en particular, militares, algunos elementos que contribuyen a crear el ambiente para la justificación de estos grupos o para su formación, además de las condiciones de impotencia del Estado que hacen difícil combatirlos, incluso si se cuenta con la voluntad política para hacerlo. Entre los factores que contribuyen a crear un ambiente favorable a la formación y la acción de los grupos paramilitares pueden mencionarse:

A. La tendencia de los miembros de las Fuerzas Armadas a ver como un apoyo a la guerrilla todos los esfuerzos para garantizar que los agentes del Estado no estén vinculados a prácticas violatorias de los derechos humanos y que no apoyen individualmente la acción de los grupos paramilitares. Toda sospecha o acusación concreta, a pesar de que se haga con relación a individuos que han violado los reglamentos militares, se asume como una acusación contra la institución misma, y se responde con un reforzamiento del espíritu de cuerpo. La sospecha contra todo el que denuncia una violación de los derechos humanos hecha por parte de los agentes del Estado ha adquirido la fuerza de una presunción legal, al esgrimirse la teoría de que la denuncia de las violaciones de los derechos humanos es una estrategia central de la subversión, orientada a restar fuerza a la capacidad de acción de las Fuerzas Armadas.

B. La tendencia a responder a sospechas y acusaciones de este tenor acusando de parcialidad a quien las hace, por no referirse a las violaciones de derechos humanos hechas por los guerrilleros. Este argumento parece implicar que si los guerrilleros violan los derechos humanos, las violaciones hechas por el Estado son menos graves. Este argumento ignora que' el Estado, como garante de la legalidad, tiene la obligación primordial de ser el defensor y protector de los derechos humanos, y por tanto la violación de derechos por su parte constituye una perversión radical de su función y una acción que le quita legitimidad. Esto es válido aun si se acepta, contra la opinión dominante, que los delitos que afectan los derechos individuales, cometidos por insurrectos o civiles armados, constituyen técnicamente una violación de los derechos humanos y no simplemente actos delictivos que el Estado debe perseguir y sancionar.

C. La tendencia a ver en todo esfuerzo por definir institucional y normativamente las condiciones para una mejor protección de los derechos humanos (como al calificar ciertas acciones como delitos o el adherirse a las convenciones internacionales), como algo que favorece a la guerrilla, le confiere el estatus de beligerancia o implica una acusación contra las Fuerzas Armadas.

Los anteriores elementos refuerzan las dificultades para desestimular las conductas de miembros de las Fuerzas Armadas que violen las normas propias de esta institución y las leyes de la nación. Los individuos que realicen actos de apoyo a las actividades de grupos paramilitares —como la identificación de “enemigos”, el suministro de información de inteligencia, o incluso la participación individual en operaciones— cuentan con una protección de hecho que refuerza sus expectativas de impunidad. Incluso quienes no apoyan estos actos, tienden a negar la posibilidad de su existencia dentro de la institución militar o a descartar toda acusación como originada en la guerrilla misma. Además, con frecuencia se trata de desvirtuar tales acusaciones afirmando que provienen de criminales a los cuales no puede darse más credibilidad que a las autoridades militares: así ocurrió, por ejemplo, cuando un sobreviviente de la masacre de Altos del Portal aseguró que ésta se había realizado por orden de Gonzalo Rodríguez Gacha.

Todo esto ha contribuido, junto con la evidente ineficacia del sistema judicial, a garantizar una alta impunidad y a hacer imposible investigar los vínculos entre los paramilitares y el Ejército u otros sectores de la administración. Mientras que la incapacidad del Ejército para derrotar a la guerrilla tiene que ver con dificultades logísticas, la amplitud y las características geográficas del territorio que debe cubrirse, la falta de preparación adecuada para el tipo de guerra irregular y problemas que surgen de las relaciones con las poblaciones civiles, la incapacidad del Estado para enfrentar a los paramilitares tiene otras causas. En este caso, se trata de grupos que viven en centros poblados y no en las selvas, que conviven y se tratan con las autoridades, y cuyo vínculo con agentes del Estado es usualmente un secreto a voces. La imposibilidad de probar esos lazos proviene en parte del amedrentamiento de la población civil, pero ante todo del supuesto —justificado o no— de que cuentan con el apoyo de fuerzas dentro del Estado o el Ejército. Mientras este supuesto no se desmienta por una acción ejemplarizante vigorosa, nadie se atreverá a denunciar a un miembro de un grupo paramilitar, por miedo a convertirse, por filtraciones de los sistemas de inteligencia, en víctima de éstos. Aun seguridades tan altas como las que se han ofrecido en el caso de Segovia —cambio de identidad, por ejemplo— no resultan verosímiles si se supone que en los organismos de seguridad hay simpatizantes de los grupos paramilitares.

JUSTIFICACIONES IDEOLOGICAS DE LOS PARAMILITARES

Además de los sectores que, sin compartir la formación de grupos paramilitares, plantean argumentos que de hecho los autorizan, existen también quienes ven en ellos un arma legítima contra la subversión. A esto ha contribuido la generalización de ideologías que tienden a identificar toda forma de oposición al sistema con la lucha armada y el desarrollo de actos delictivos. Así, el dirigente sindical o agrario, el intelectual, el jefe político, son vistos como responsables, en la misma medida que los guerrilleros, de las emboscadas, atentados y violencias de éstos. y si la ideología antiguerrillera plantea como lícita una "guerra total" y sin cuartel, guerra similar puede hacerse contra civiles, y para ello puede apelarse a grupos igualmente civiles.

Los anteriores argumentos conducen a privilegiar la acción violenta contra los grupos guerrilleros y a desconocer la necesidad de una estrategia política que reconozca la importancia, en cualquier enfrentamiento civil, de ganar la legitimidad y la adhesión de la población civil. Sin embargo, uno de los factores que más han contribuido a mantener la guerrilla en Colombia es el ejercicio frecuente de una represión indiscriminada por parte de los agentes estatales contra sectores de la población civil, que hace víctimas frecuentes entre ciudadanos sin ninguna relación con los grupos armados. La doctrina de la seguridad nacional y de la "subversión pasiva" han hecho que el campesino que vive en zona de guerrillas sea visto como un culpable que debe ser castigado y no como alguien cuyo apoyo al sistema político debe ganarse. Los grupos paramilitares se alimentan ideológicamente de esta concepción y tienden a borrar toda diferenciación entre combatientes, militantes políticos, simpatizantes, etc., y a considerar cualquier indicio de apoyo a actos ligados a la guerrilla, a pesar de que muchas veces haya sido resultado de la coacción, como causa suficiente para una acción punitiva ejemplar.

LOS RESULTADOS PERVERSOS DE LA ACCION PARAMILITAR

Algunos grupos argumentan que la observación rigurosa de los derechos humanos constituye una actitud suicida del Estado democrático y civilista, que da así ventajas a quienes quieren destruirlo y convierte a sus agentes en víctimas de grupos subversivos que luchan sin respetar ninguna regla. Históricamente nada es más inexacto, pues los únicos regímenes que han sido derribados por las guerrillas son justamente los que se negaron a dar esas ventajas. Ningún gobierno democrático ha sido derribado nunca por un movimiento guerrillero. Los únicos gobiernos y ejércitos derrotados por la guerrilla han sido aquellos cuestionados moralmente o vistos como inferiores en este aspecto a las fuerzas que se les oponían. Un movimiento guerrillero no triunfa sino cuando el régimen al que se opone pierde su legitimidad y esta legitimidad la pierde justamente al dejar de observar en forma rigurosa la legalidad democrática, al abandonar por consideraciones de corto plazo una estrategia de consolidación de las condiciones democráticas de la sociedad. Y uno de los elementos centrales de la conservación de la legitimidad es el mantenimiento de la confianza en las instituciones que regulan la convivencia social: el sistema judicial, que debe dirimir las disputas entre los ciudadanos, y las Fuerzas Armadas, poseedoras exclusivas del monopolio de la violencia legal. Si se sospecha que estas instituciones se encuentran corruptas, que son incapaces de realizar sus funciones, que entregan a los particulares la solución de los conflictos y la ejecución de los castigos, esto equivale a una invitación a toda la sociedad a actuar en forma similar. Y si ante las

acciones de las guerrillas se estimula o promueve la formación de grupos de autodefensa, ¿será necesario entonces permitir e impulsar la formación de grupos de autodefensa en las poblaciones cuya posición política las convierte en blancos posibles, para protegerse por su cuenta de los grupos paramilitares?

La historia reciente del país muestra cómo la violación de las normas legales por parte de los agentes del Estado con el propósito de lograr un triunfo más rápido sobre el enemigo interno, no sólo es ineficaz sino que produce justamente efectos contrarios a este propósito. Las violencias contra la población campesina, sometida a sistemas de control y a registros más o menos arbitrarios, la actitud contra sindicalistas sospechosos de simpatías hacia la oposición, estrategias como las empleadas en 1979-1981 contra sectores urbanos, con allanamientos arbitrarios, malos tratos, etc., han contribuido a reforzar la guerrilla, a conquistarle nuevas simpatías, a prolongar su capacidad de reclutamiento y a convertirla en algunas regiones en forma de protección contra la arbitrariedad que se espera del Estado. De este modo, la guerrilla, cuyo proyecto político global no tiene legitimidad ni respaldo en Colombia, adquiere una legitimidad coyuntural y local. Los actos ilegales del Estado y el auge de las acciones paramilitares, además, han permitido a los grupos armados obtener un respaldo de opinión fuera del país que se deriva más de su situación de víctimas de la guerra sucia que de simpatía por sus objetivos políticos.

EFECTO DE LOS GRUPOS PARAMILITARES SOBRE LA SOCIEDAD

El abandono por el Estado del esfuerzo por conservar el monopolio de la fuerza es extraordinariamente peligroso e imprevisible. Los grupos que se inician con el apoyo y la tolerancia del Estado, pueden actuar al comienzo dentro de parámetros definidos por quienes los impulsan. Pero su propia estructura, su carácter semiclandestino, los tipos de acciones que ejecutan, generan una cultura y una ética de la violencia que hace difícil que regresen a una plena civilidad. Exterminado el enemigo, si esto es posible, ¿contra quién dirigirán sus armas? El riesgo de que pasen a actividades delincuenciales para perpetuar una forma de vivir ya experimentada, es muy elevado y en el caso colombiano se ha realizado, hasta obligar a muchos de los defensores iniciales de las autodefensas a afirmar que lo que había comenzado bien se corrompió. Por otra parte, la existencia de grupos de este tipo con vínculos con el Estado afecta la disciplina de las Fuerzas Militares y la policía, que quedan amenazadas por la indisciplina, la corrupción y la división internas. Aparecen en las entidades militares organizaciones clandestinas que alteran la estructura institucional. Surgen actividades ilegales que es preciso ocultar, y aparecen conflictos privados de intereses entre todos los grupos.

El auge de los grupos paramilitares constituye también un desafío a la capacidad política del gobierno, en la medida en que se vuelve obstáculo para la aplicación de estrategias concretas definidas por éste. En el pasado, la acción de los grupos armados tuvo un papel central en el saboteo a los esfuerzos de paz del gobierno, y su presencia constituye hoy una de las principales barreras para una reintegración de los guerrilleros a la legalidad y la vida civil. La existencia de grupos paramilitares se convierte pues, en una limitación a la autonomía del mismo Estado y en una espada de Damocles lista a caer sobre el mismo gobierno, cuando sus políticas aparezcan inaceptables para ellos. Además, la división de los ciudadanos en grupos armados que se va produciendo cuando

algunos grupos de particulares realizan, por delegación legal o por propia iniciativa, funciones propias del gobierno, conduce a un permanente clima de temor que inhibe la acción política de los grupos amenazados y rompe con las condiciones mínimas de discusión abierta y libre que constituyen prerrequisito elemental de todo ordenamiento democrático. En general, el apoyo a la conformación de grupos paramilitares, como todo apoyo a formas de acción que violan las leyes con la complicidad o participación de agentes del Estado, tiende a producir resultados que contradicen los objetivos de quienes los estimulan. En efecto, las prácticas de justicia privada desquician la gestión arbitral de los jueces del Estado y, lo que es más grave, erosionan la autoridad moral de los gobernantes. La simple sospecha de que el Estado apoya estas prácticas debilita aún más la ya muy endeble situación de la justicia, que pierde credibilidad. El Estado, en su conjunto, pierde el respaldo común de la población, ese consenso colectivo que es fuente esencial de fortaleza de las instituciones democráticas.