

Elecciones, territorios y conflictos*

Manuel Alberto Alonso Espinal
Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Políticos,
Universidad de Antioquia

El tema de este ensayo es la relación coyuntural existente entre elecciones, territorios y conflicto. Se trata de discutir la preocupación por la incidencia que sobre las regiones y la democracia tiene la política guerrillera tendiente a boicotear el debate electoral en Colombia. 120 municipios del país sin elecciones -54 de ellos en Antioquia-, la renuncia de 275 candidatos a alcaldías y 925 candidatos a concejos en las elecciones municipales pasadas, justifican esta preocupación. Sin embargo, es difícil saber qué es lo que nos preocupa y por qué.

Si nos ubicamos en la defensa de la formalidad institucional, aspecto en el que los colombianos somos expertos, podríamos hacer coro con todas aquellas voces que ven en la acción de la guerrilla la gran amenaza a la democracia colombiana. Incluso, podríamos llegar al extremo de simpatizar con el mecanismo de la *democracia premial* cuyo reconocimiento para los

* Ponencia presentada al Seminario *Elecciones y Conflicto*. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana. 16 de octubre de 1997.

municipios que votan (como ocurrió en Antioquia) es el dinero y para el país la pervivencia de la forma banal de una democracia en crisis.

Sin embargo, creo que el boicot a las elecciones no es, ni fue, ni será una amenaza para nuestra “democracia”, que funciona, formalmente, a pesar de los eternos poderes, contrapoderes y parapoderes; que funciona a pesar de la precariedad del Estado; que funciona a pesar de la debilidad de la sociedad civil; que funciona a pesar de la pobreza y que funciona a pesar de las grandes crisis políticas. Si a la democracia colombiana no la amenazan 30.000 muertes al año, por qué habría de amenazarla el que se realicen o no las elecciones en 120 municipios? Una posible respuesta es que tal boicot amenaza la formalidad y nada más.

La preocupación por la dimensión que toma el boicot electoral es la preocupación por la evidencia de un país copado por parapoderes y contrapoderes, en guerra y permeado por una violencia en la cual nada -incluso el debate electoral- ni nadie está a salvo de su impacto. Es la preocupación por un país que hace rato vive con una democracia amenazada y en crisis.

A continuación se desarrolla esta idea mostrando cómo los territorios que son escenario del conflicto armado las elecciones hace mucho que dejaron de operar como mecanismo esencial de la democracia, entre otras cosas, porque la política fue permeada por la guerra. Comenzamos con una descripción del significado ideal de las elecciones, después caracterizamos el conflicto en su dimensión regional y, finalmente, lanzamos algunas conclusiones sobre su relación.

1. Elecciones y representación. ¿Para qué sirven las elecciones?

Las sociedades que se organizan políticamente de acuerdo a los principios de la democracia tienden a articular su sistema institucional sobre la base del principio electivo. La celebración de procesos electorales periódicos, mediante los cuales los ciudadanos designan a los titulares de determinadas instancias de autoridad, es decir, a quienes en representación suya participarán en el ejercicio del poder político, constituye el telón de fondo delante del cual se edifica la democracia.

Dentro de las democracias, las elecciones cumplen con cuatro funciones fundamentales: a) producen gobierno, es decir, deciden por la vía pacífica y ordenada quiénes se harán cargo del ejercicio del poder político en la sociedad; b) producen legitimación, es decir, son un fundamento racional para la aceptación del poder político y de la autoridad que emana de él; c) producen representación, es decir, sirven de instrumento para la creación de formas simbólicas de pertenencia del individuo a una comunidad y d) producen orden, esto es, permiten que los intereses sociales y las opiniones políticas se expresen por vías diferentes a la violencia.

Las elecciones son un instrumento básico para la representación de los intereses y las aspiraciones de grupos sociales específicos en el conjunto de la sociedad y, en este sentido, "contribuyen a dar a la sociedad la visibilidad que ésta necesita para conservar una relativa coherencia y asegurar una relativa integración de sus miembros"¹. En esencia, a través de la forma de la representación política, las elecciones establecen las formas de organización política de la sociedad y, por esta vía, las formas de identificación del individuo con el poder y con la comunidad política.

Se puede afirmar que lo más importante de las formas de representación política, que emanan de las elecciones, es que hacen aparecer, ante todos, una escena en la que se expresan los conflictos y los intereses que amenazan a la sociedad en su conjunto. Y es precisamente en esta exhibición de los conflictos que la sociedad obtiene el doble sentimiento de la unidad y la diferencia. Las elecciones deben producir una imagen de pluralidad y de unidad, una imagen en la cual la sociedad pueda institucionalizar el conflicto.

La función de las elecciones, en el sentido atrás mencionado, no puede ser eficaz si no existe un contexto social en el cual la información circule, las múltiples opiniones puedan ser expresadas y se garantice la participación libre e igualitaria de los individuos. Es decir, las elecciones son eficaces si proporcionan al ciudadano el sentimiento de estar involucrado en el juego político; el sentimiento de estar y de imaginar el juego político a través del ejercicio libre de los derechos.

1 Claude Lefort. "La representación no agota la democracia". En: Mario R. Dos Santos (Coord.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas, Clacso, Nueva Sociedad, s.f., p. 139.

Si se pudiera sostener que en las regiones de conflicto del país las elecciones han cumplido con sus funciones de crear gobierno, legitimación, representación y orden, entonces sería claro que el boicot electoral está amenazando efectivamente la democracia. Sin embargo, una mirada a la relación territorio-conflicto nos muestra que en estos espacios la violencia es el producto, precisamente, de la incapacidad histórica para crear gobierno, legitimación, representación y orden. Es decir, es el producto de la inexistencia de un escenario en el cual se pueda poner en juego la política y la democracia.

2. Conflicto y territorio

Para comprender las dinámicas de los conflictos regionales en Colombia y su incidencia sobre los procesos electorales, es necesario realizar una lectura de la crisis sociopolítica del país desde una perspectiva centrada en los aspectos estructurales de ésta. La explicación de la magnitud que adquiere el fenómeno de la violencia en los últimos años y el papel que desempeñaron actores como el narcotráfico, las guerrillas y los grupos de delincuencia organizada, no agotan el análisis sobre la crisis colombiana ni la explicación de las diferentes manifestaciones en las regiones². Por el contrario, lo vivido por el país se encuentra estrechamente ligado a ejes de conflicto con un alto nivel de pervivencia histórica en el proceso de configuración del Estado Nación en Colombia³. Para los fines de este ensayo, nos interesa uno de estos ejes: la precariedad del Estado.

Si se mira el proceso histórico de configuración socioespacial en Colombia y, siguiendo a Guillermo O'Donnell, puede pintarse un mapa del país en donde las áreas de color azul señalen los espacios con un alto nivel de presencia del Estado en términos de la existencia de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la existencia y operatividad de una legalidad debidamente sancionada tanto territorial como funcionalmente; áreas de color verde con un alto nivel de penetración territorial del Estado pero una

2 Sobre los aspectos centrales de la crisis véase: Manuel Alberto Alonso Espinal. "La gobernabilidad en la Colombia de hoy". *Estudios Políticos*. No. 9. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1996, p. 41.

3 Véase: María Teresa Uribe de Hincapié. "Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana". En: Carlos Alberto Giraldo. et. al. *Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1993.

baja presencia desde el punto de vista funcional; y áreas marrones con niveles bajos o nulos en ambas direcciones⁴; entonces se puede constatar que el proceso de configuración política, económica y socioespacial de Colombia, va acompañado de un acelerado crecimiento de las áreas marrones.

Toda sociedad se constituye cuando los individuos se representan como institución, esto es, cuando se presenta una *relación nosotros* a través de la existencia de “un mundo instituido de significado” que opera como proyecto colectivo⁵. En la definición institucionalizada de un *nosotros*, expresado como autorepresentación normativa, se define la sociedad como institucionalidad y sólo aquí las elecciones y la representación adquieren su real significado.

Ese mundo instituido de significado que le da forma a la sociedad, está dado por la relación que allí se establece con una estructura de significados sociales proporcionados por el sistema jurídico-político (aquí entran las elecciones), la lógica del mercado, la industria cultural, la iglesia, los partidos y los movimientos sociales, entre otros. Los individuos pertenecen a su sociedad “porque participan en su estructura de significaciones sociales -en sus «normas», «valores», «mitos», «ideas», «proyectos», «tradiciones», etc.- y porque (sabiéndolo o no) ellos comparten la voluntad de pertenecer a su sociedad (y no a otra) y procuran preservar su existencia⁶. Lo fundamental es que la pertenencia a la institución sociedad está determinada por un compromiso hacia un orden normativo legítimamente estatuido.

El concepto de sociedad remite, entonces, a la idea de un orden, de una suerte de “ciudad poblada por un plural de esferas”, cuyas relaciones de poder y dominación se encuentran hasta cierto nivel institucionalizadas. El eje fundamental de esta institucionalización es el Estado, entendido éste como una «relación social de dominación; o dicho con más precisión, un aspecto de las relaciones sociales de dominación, [que] apoya y organiza estas relaciones [...] por medio de instituciones que suelen gozar del monopolio de los medios de coerción dentro de un territorio definido [...]». El Estado es,

4 Véase: Guillermo O'Donnell. “Estado, democratización y ciudadanía”. *Nueva Sociedad* No. 128. Caracas, noviembre-diciembre de 1993, p. 71.

5 Véase: Jostetxo Beriain. *Representaciones colectivas y proyecto de modernidad*. Barcelona, Anthropos, 1990, p. 17.

6 *Ibid.* p. 203.

primero y ante todo, una relación de dominación que articula de modo desigual los componentes de la sociedad civil, apoyando y organizando el sistema existente de dominación social”⁷.

En Colombia, la sociedad como institución no se ha constituido, no aparece como un cuerpo colectivo en el cual estén incluidos los diferentes actores sociales bajo el principio de la normatividad legítima. Por el contrario, nuestra formación social presenta un algo externo, un algo que se escapa a sus parámetros de socialización e institucionalización y esto hace que se encuentre escindida entre una parte institucionalizada -incluida- dentro del proyecto de orden y otra parte marginada: esa parte marrón excluida de dicho proyecto.

El crecimiento de áreas marrones en Colombia está íntimamente ligado al alcance limitado, territorial y funcionalmente, que ha tenido el Estado en su dimensión organizacional-burocrática, legal e ideológica y, por tanto, a su incapacidad para articular los componentes conflictivos de la sociedad creando un horizonte institucional de orden, aspecto en el cual las elecciones tienen una función que cumplir.

Desde una perspectiva de larga duración, el sociólogo francés Daniel Pécaut sostiene que buena parte de las violencias colombianas, de ayer y de hoy, no se deben tanto a los excesos de un Estado omnipresente y autoritario, sino a los espacios vacíos que ha dejado en la sociedad⁸. En Colombia, el Estado *está y no está* pues es muy precaria su capacidad para establecer una organización jurídica eficiente de las relaciones sociales, sobre la base de la obediencia a la ley y el uso razonable del monopolio de la violencia legítima.

La ausencia total del Estado en unos casos, o su presencia tergiversada en otros, como resultado de su precariedad, desemboca necesariamente en el desvanecimiento, en medio de esferas de poder autónomas, de la eficacia del orden nacional representado por la autoridad del Estado y las formas jurídicas y constitucionales, incluido claro está, el desvanecimiento de la

7 Guillermo O'Donnell. «Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia». En: David Collier. *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. pp. 290-291.

8 Véase: Daniel Pécaut. *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Bogotá, Siglo Veintiuno, 1989.

forma y las funciones del sistema electoral. El correlato de éste es la multiplicación de espacios que se estructuran a través de la dinámica de actores sociales excluidos que actúan bajo el espectro de una baja institucionalidad, esto es, espacios territoriales en los cuales no se expresan los intereses políticos, económicos, culturales y militares que sirven de soporte a la "comunidad nacional". Las elecciones aparecen aquí como un mecanismo insuficiente de exhibición de los conflictos y representación de lo social.

En estos espacios, el desdibujamiento que sufre la esfera estatal como la detentadora del poder político y, por tanto, como el medio y escenario de la acción política de los individuos y actores en conflicto, está determinado por la incapacidad de la institución para operar como burocracia, ley e ideología y, como consecuencia y en relación con este proceso, por la irrupción indiscriminada de fuerzas privadas que se han constituido en las verdaderas detentadoras del poder político y coercitivo.

El protagonismo que tienen los diferentes actores sociales armados en la configuración de las diferentes áreas marrones (territorios del conflicto) hace que funciones del Estado y del poder político tales como la coacción social, la institucionalización de un orden a través de la formalización de las relaciones entre los diferentes grupos e individuos y la regulación del ejercicio del poder a través de las elecciones, desplacen su centro a las manos de grupos paraestatales y contraestatales.

En este marco, las elecciones y la representación son una formalidad que no opera como productora de gobierno, legitimación, representación y orden. Son banalmente formales pues allí lo que opera es ese proceso de autoinstitucionalización de sectores de la sociedad civil (armados legal o ilegalmente), que se constituyen en los portadores de la legitimidad y la legalidad, en los reguladores de las diferentes iniciativas y conflictos que emanan de lo social, en los encargados de fijar las reglas del juego social y político y, por tanto, en los encargados de dar forma y continuidad a sistemas de valores e imágenes siempre confrontadas y reivindicadas como justas.

Si algo es claro en la crisis política colombiana de hoy, es la inexistencia de un universo simbólico de exhibición de los conflictos y las limitaciones del sistema electoral para crearlo. Existen, por la forma particular de nuestro desarrollo histórico, universos simbólicos yuxtapuestos que se expresan

materialmente en la confrontación, armada usualmente, por la construcción de proyectos particulares de orden social. En el escenario regional, esta confrontación alcanza su nivel más alto con la irrupción de los proyectos sociales de tipo militar, paramilitar y subversivo.

El boicot a las elecciones en 120 municipios colombianos no amenaza a nuestra democracia. Solamente le muestra al país la crisis de una democracia que se sostiene apenas formalmente, a pesar de que en muchos territorios de conflicto la esfera de lo público y de la dimensión de lo político -de la construcción de referentes colectivos y sentidos de pertenencia institucional-, ha sido apropiada por los sectores armados y ha dejado de ser el lugar donde se articula e integra lo social.

Si alguna conclusión se puede extraer de la pasada coyuntura electoral es la evidente consolidación de redes de dominio territorial de tipo militar, subversivo y paramilitar en el país. Redes de dominio que pueden mantener la pura apariencia de la formalidad electoral seleccionando candidatos y dando su aval a aquellos que acepten someterse a su tutela o, por el contrario, que pueden romper esta apariencia impidiendo el "normal" desarrollo del debate electoral.

3. Guerra y política. La inutilidad de la formalidad

Históricamente, en los territorios marrones (regiones de conflicto) el universo de lo público y de lo político no es un espacio neutro, un espacio colectivo a disposición de todos, sino un territorio para ser ocupado por alguien, es decir, un territorio disputado dentro del cual los espacios para la acción y el discurso -para la política- se entrecruzan con los espacios de la guerra y, por tanto, no existen condiciones para el desarrollo eficaz de las elecciones y la representación.

Allí, la dimensión de lo público, entendido como el espacio de la vida política en el cual se confrontan actores sociales por la construcción conflictiva de un orden social, está siempre sujeto a las disputas de los diferentes actores armados y a la supremacía que tienen las relaciones privadas de coacción. En estas regiones, el escenario de lo público ha estado siempre sujeto a las disputas de los diferentes actores armados y esto tiene como correlato la permanente coexistencia de la guerra y la política y la negación de la organización política de la sociedad, es decir, la negación de un espacio de negociación

dentro del cual la distribución del poder se encuentre justificada normativamente y se ejerza a través del libre juego de la participación política y de las elecciones.

En los territorios donde se afina la sociedad paramilitar y subversiva los escenarios de lo jurídico -cuya esencia es la legalidad y su instrumento la ley- y de lo político -cuya esencia es el consenso y su instrumento las respuestas a demandas-, se entremezclan y conviven, formalmente, con las estrategias de guerra que imponen los diferentes actores armados. En estos modelos de sociedad se crean representaciones de la sociedad a partir de la definición de sus propios enclaves de normatividad social. Cada uno de estos enclaves presenta continuidades y discontinuidades de acuerdo al desarrollo que va teniendo el conflicto armado en la región, sin embargo, en todos ellos aparece como rasgo fundamental la pretensión de los sectores armados de establecer un nuevo **pacto social** que, en cada caso, no es más que la versión vertical de un "contrato" de consentimientos forzados y presionados por las armas; dicho contrato no da márgenes al disenso que es en últimas, y como lo expresa Hannah Arendt, la característica del gobierno libre, el presupuesto del juego electoral y la base de la democracia.

En estos territorios las elecciones jamás han funcionado como elemento potencial para la canalización del conflicto y de la integración valorativa de lo social y por tanto, no se han constituido en un mecanismo real de integración superestructural de la sociedad y, mucho menos, en un canal para la posible ampliación de la participación política de los sectores marginales. En este sentido, el boicot a las elecciones, más que una amenaza a la democracia colombiana, es una evidencia de la inexistencia de verdaderas mediaciones institucionales, de la pulverización del espacio político y de la coexistencia forzada entre guerra y política. La multiplicidad de las formas de violencia que se pueden apreciar en los territorios que hoy son centro del boicot electoral generan un constante proceso de "de-construcción" de la política, al supeditar el juego de la competencia y la organización de una legitimidad colectiva a las dinámicas de exclusiones mutuas y a relaciones de fuerza. Allí, los comportamientos están sometidos a regulaciones de hecho que establecen coercitivamente los límites de la legalidad y las bases de la legitimidad.

En los territorios de las disputas armadas se ha prohibido la política -que ahora se entrelaza con la guerra- y, sin espacios para la política, las

elecciones pierden toda funcionalidad pues no definen, en términos reales, quiénes se harán cargo del ejercicio del poder en la sociedad, no generan ningún tipo de identificación ciudadana con la autoridad que emana del poder político, no crean formas simbólicas de pertenencia y no son el canal de expresión no violenta de los conflictos e intereses en juego. En los espacios en los cuales coexisten sin sobresaltos la política y la guerra, las elecciones son un instrumento más de la guerra, un resultado de la guerra o un botín de la guerra. Y en este sentido, no se puede pensar en ellas como el espacio de exhibición e institucionalización de los conflictos y, mucho menos, como la herramienta a través de la cual la sociedad podría construirse como orden conflictivo.

Si regresamos a nuestras ideas iniciales podemos decir que en los espacios sin política -territorios del boicot-, las elecciones son inútiles. Y son inútiles porque allí hace mucho tiempo que la información no circula, que las opiniones no son expresadas libremente y que la participación no es libre ni igualitaria. Y esto es así, con o sin boicot electoral.

En los espacios donde el Estado es precario, donde se ha suprimido la política y operan redes de dominio militar, paramilitar y subversivo, que se lleven a cabo o no las elecciones es un asunto que poco altera las reglas de juego que se establecen *de facto*. Allí, no hay democracia para amenazar o, para ser más exactos, la única democracia amenazada es aquella democracia formal e inútil que en el desarrollo de sus rituales siempre depende de las *transacciones estratégicas y el visto bueno de los actores armados*.

