

Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz*

María Eugenia Rodríguez Vásquez**

Recibido: 30 de abril de 2018 – Aceptado: 6 de junio de 2018

Resumen

Colombia en los últimos veinte años fue testigo de la realización de tres intentos de construcción de paz: dos fallidos, uno de ellos en un escenario de conflicto bajo la lógica *win-lose*, y uno exitoso en su formulación mas a la espera de resultados en su implementación. Debido a esto es importante analizar comparativamente las acciones en cuanto a la resolución de los conflictos armados por parte del Estado en el periodo comprendido entre 1998 y 2017.

Para la realización de este análisis es pertinente observar las acciones de los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) bajo la óptica de tres conceptos: gobernanza, gobernabilidad y conflicto. Esto permitirá conocer sus aportes y su incidencia real en la construcción de una paz estable y duradera.

Se parte de la conceptualización del conflicto según Weber, desde la cual se abordaron las problemáticas concernientes. Asimismo, en el ámbito teórico se optó por una aproximación desde el institucionalismo histórico a la construcción de paz en Colombia.

Palabras clave: gobernabilidad, gobernanza, conflicto, paz.

* Artículo de reflexión. Surge de la ponencia presentada en el VIII Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas, Implementación de Políticas Públicas y Construcción de Paz (octubre de 2017). Citar como Rodríguez, M. E. (2019). Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz. *Análisis*, 51(94), 101-119. DOI: <https://doi.org/10.15332/10.15332/s0120-8454.2019.0094.05>

** Profesional contratista, Gobernación del Valle del Cauca. Asesora política. Joven investigadora. Estudiante de M. Sc. en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, Instituto de Educación y Pedagogía de la Universidad del Valle. Cali, Colombia. Correo electrónico: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9060-1277>

Governance, governability and conflict as concepts in the construction of peace*

María Eugenia Rodríguez Vásquez**

Abstract

Colombia in the last twenty years witnessed the realization of three peacebuilding attempts: two failed, one of these in a scenario of conflict under win-lose logic; and a successful peace process in its formulation, but awaiting results in its implementation. Due to this, it is important to analyze comparatively the actions regarding the resolution of armed conflicts by the government in the period between 1998 and 2017.

For the realization of this analysis, it is pertinent to observe the actions of the governments of Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) and Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) from the perspective of three concepts: governance, governability, and conflict. This will let to know their contributions and their real impact in the construction of a stable and lasting peace.

It starts with the conceptualization of the conflict from Weber, to know the approach from which the problems were addressed. Likewise, in the theoretical field we opted for an approach from the historical institutionalism to the construction of peace in Colombia.

Keywords: governance, governability, conflict, peace.

* Reflection article. Arises from the paper presented at the VIII International Colloquium on Public Policies, Implementation of Public Policies and Peacebuilding (October 2017). Cite as Rodríguez, M. E. (2019). Governance, governability and conflict as concepts in Peacebuilding. *Análisis*, 51(94), 101-119. DOI: <https://doi.org/10.15332/10.15332/s0120-8454.2019.0094.05>

** Professional contractor, Regional Government Office of Valle del Cauca. Political adviser. Young researcher. Student of M.Sc. in Public Policies, Faculty of Administration Sciences, Valle University. Professional in Political Studies and Conflict Resolution, Institute of Education and Pedagogy of Valle University. Cali, Colombia. Email: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9060-1277>

La gouvernance, la gouvernabilité et le conflit comme indices de la construction de la paix*

María Eugenia Rodríguez Vásquez**

Résumé

Dans les vingt dernières années, la Colombie a connu trois tentatives de construction de paix : deux tentatives ratées, dont un réalisé sous la forme d'un win-lose, et une réussite, dont les résultats sont en train de s'affirmer. Il est donc important d'analyser comparativement les actions réalisées par l'État en vue de résoudre les conflits armés entre 1998 et 2017.

En ce sens, il est pertinent de voir les actions des gouvernements d'Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Alvaro Uribe Vélez (2002-2010) et Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) à partir de trois concepts : gouvernance, gouvernabilité et conflit. Cela permet de connaître leurs apports à la construction d'une paix stable et durable.

On prend en compte aussi les concepts que Max Weber applique à l'analyse du conflit, ainsi que le rôle l'institutionnalisme historique dans la construction de la paix en Colombie.

Mots Clés: gouvernabilité, gouvernance, conflit, paix.

* Article de réflexion qui reprend les idées exposées dans une communication présentée au VIII Colloque Internationale sur les Politiques Publiques : implémentation de Politiques Publiques et Construction de Paix (octobre de 2017). Pour citations : Rodríguez, M. E. (2019). Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz. *Análisis*, 51(94), 101-119. DOI: <https://doi.org/10.15332/10.15332/s0120-8454.2019.0094.05>

** Étudiante de Master en Politiques Publiques, Faculté des Sciences de l'Administration à l'Université del Valle. Licenciée en Études politiques et résolution de conflits, Institut d'Éducation et Pédagogie de l'Universidad del Valle. Cali, Colombia. Adresse électronique : maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co. Orcid : <https://orcid.org/0000-0002-9060-1277>

Introducción

Analizar la historia política colombiana y los diferentes conflictos que en esta han existido requiere tener claro que parte de los hechos suscitados son respuesta a sucesos del pasado y a las relaciones entre una serie de actores en torno a lo político. Dado lo anterior, no es posible expresarse sobre la construcción de paz en la actualidad sin considerar cómo los anteriores gobiernos pretendieron aportar a dicho logro.

Desde la perspectiva teórica este escrito parte del institucionalismo histórico para explicar la construcción de paz en Colombia en el periodo comprendido entre 1998 y 2017. Se buscan explicaciones transdisciplinarias de temas de política pública otorgando importancia a la gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución histórica, como diría Farfán (2007, p 87-88).

El institucionalismo histórico como perspectiva teórica de base permite mostrar las trayectorias de conceptos como *gobernanza*, *gobernabilidad* y *conflicto*, sus variaciones, sea por crisis o cambios, o sus continuidades en el tiempo y el imaginario político.

Estas reflexiones no pretenden que tales conceptos sean considerados instituciones, sino mostrar desde lo institucional, como objeto y como enfoque, cómo los entiende el gobierno de turno y cuál es su aporte en la construcción de paz para lograr la reducción de costos de transacción en la sociedad y para resolver problemas de coordinación colectiva (Marengo, 2006, p. 54).

Metodológicamente se realiza una aproximación documental al tema del conflicto y la construcción de paz. Por otra parte, como expresa el institucionalismo histórico desde la línea de la dependencia del pasado (*path dependency*), en la historia puede haber una serie de coyunturas críticas, que en este caso serían consideradas como fracturas o crisis de la *gobernabilidad*. Este concepto será entendido, a partir de autores como Camou (en Mayorga y Córdova, 2007) o Easton (1999), como la capacidad política y administrativa de los gobiernos para generar *outputs* tras recibir *inputs*.

En cuanto al concepto de *gobernanza*, más allá de su visión como un sistema de relación entre actores en redes, se plantea como una modificación o evolución en el Estado, en su manera de abordar y resolver sus asuntos, en sus procesos de construcción conjunta y participación. Se transita así, en el área de las políticas públicas, de la tensión entre un enfoque centrado en el Estado y otro centrado en la sociedad a un intermedio en el que ambos actores o ámbitos dialogan, exponen sus intereses y concuerdan.

En síntesis, se indaga si existen en el trasegar histórico del periodo mencionado cambios, crisis, continuidades o equilibrios en los conceptos planteados, con base en un análisis documental. Además, se expone cómo estos conceptos aportan

a la construcción de paz, no sin considerar que la guerra ha sido fundamental en la construcción histórica del país y que el término *paz* debe ser referido *a posteriori* como la base de una nueva historia que justamente surgiría como una *dependencia de camino* de la historia colombiana reciente.

Marco teórico: el institucionalismo, su vertiente histórica y el modelo del *path dependency*

Para observar cómo la historia de los conceptos determina a los los gobiernos es necesario tener claro el marco teórico ofrecido por la vertiente histórica del institucionalismo y su modelo de dependencia del pasado. Solo después de eso nos podremos ocupar de los rasgos generales de los diferentes procesos de paz que nos interesan.

El institucionalismo es un enfoque teórico sobre el origen y desarrollo de las instituciones, tal como lo expresa Raymundo García (2013, p. 6), capaz de explicar incluso cómo estas pueden persistir aun cuando no sirvan a nadie (Akerlof, en Powell y Dimaggio, 1999, p. 37). Este enfoque en las últimas décadas ha evolucionado para lograr abordar nuevas categorías de análisis, en lo que se ha llamado *neoinstitucionalismo*. Este último concibe la posibilidad de analizar las instituciones a partir de tres escenarios, el económico-racional, el sociológico y el histórico.

Cada uno de estos escenarios trae consigo representaciones diferentes de la manera como las instituciones subsisten en el tiempo o se modifican. Además, pueden usarse para abordar los temas de manera individual o llegar a complementarse para explicar el desarrollo de una institución: el enfoque sociológico, por ejemplo, puede integrar rasgos del enfoque histórico (Murillo, González y García, 2010). De cualquier modo, sea que se usen en conjunto o individualmente, los tres escenarios comparten la concepción de que las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar estructuras confiables eficientes (North, en Powell y Dimaggio, 1999, p. 37).

Si se vislumbrara desde la perspectiva económica del enfoque neoinstitucionalista el tema aquí expuesto, se entendería que las decisiones, los comportamientos y las acciones en marcos institucionales responden a un cálculo racional en el que los actores tienen presentes los costos de transacción involucrados. Sin embargo, al considerar las relaciones entre la gobernanza, la gobernabilidad y el conflicto, por un lado, y la construcción de paz, por otro, en el marco de su evolución a lo largo de los últimos gobiernos, la perspectiva del neoinstitucionalismo que debe primar obviamente es la histórica. Ahora bien, como expresan Peter Hall y Rosemary Taylor (1996, p. 16), dicha perspectiva se encuentra influenciada por los autores del estructural-funcionalismo en el sentido de que observa la política como un complejo sistema de partes en interacción:

Este institucionalismo concibe cuatro características, primera, la conceptualización de relaciones entre instituciones y comportamiento individual; segunda, la existencia de asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones; tercera, la inclinación por una perspectiva de desarrollo institucional, que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas; y cuarta, el integrar al análisis institucional la contribución de otro tipo de factores, como las ideas, que pueden ser traducidas en resultados políticos. (p. 18)

Asimismo, el institucionalismo histórico permite la comprensión de las instituciones a partir del transcurrir de procesos históricos, los cuales integran en su desarrollo escenarios de cambio o continuidad que se entienden como un devenir de fases con coyunturas críticas o equilibrios temporales (Olano, 2014). Así pues, este marco teórico permite vislumbrar desde la perspectiva de la dimensión temporal cómo los conceptos relativos a la construcción de paz se han modificado o mantenido en los diferentes periodos presidenciales.

La continuidad de los conceptos depende de entender los costes en los que se incurre si se aleja el accionar o la toma de decisiones de las trayectorias marcadas históricamente (Marín, Perello y García, s. f.; Saavedra, 2016), en este caso la manera como se entiende la conceptualización y el logro de una paz estable y duradera.

De igual modo, entender la continuidad o cambio en un concepto exige saber que este puede responder a ciclos de dependencia (*path dependency*), que dan muestra de la causalidad y la relación entre las decisiones tomadas (Marín, Perello y García, s. f.), en este caso sobre la manera de abordar el conflicto y la construcción de paz en los diferentes gobiernos o periodos históricos.

Marco conceptual: gobernanza, gobernabilidad y conflicto en la construcción de paz

El conflicto y la construcción de paz

La construcción de paz en los ámbitos político, social y académico puede ser definida con diferentes conceptualizaciones. Puede ser la ausencia de violencia o el logro de una sociedad estable y duradera. En otros casos, un Estado donde los conflictos políticos, económicos, sociales y culturales sean satisfactoriamente resueltos; una sociedad en armonía. También puede ser el logro de un Estado en el cual los problemas estructurales han sido solucionados o donde dicho Estado ha triunfado en la lucha contra actores

armados ilegales (Alvear, 2013). Se puede decir que todo depende de lo que se considere como *conflicto*.

De igual manera, si se considera la construcción de paz *estructural*, se puede decir que el logro de esta sin una base en la política del país y sus políticas públicas implica la persistencia de la violencia estructural, tal y como se interpreta esta según Johan Galtung (en Maring, Navia y Defensoría del Pueblo, 2009).

Dada la ambigüedad y amplitud de las posibles definiciones de *conflicto*, se advierte que en este escrito hace referencia al ámbito político. La esfera política es considerada como el espacio donde se desarrollan y articulan las relaciones de poder, tal y como lo entendía Weber (Bobbio, 1996). En este espacio es claro que pueden existir relaciones de tipo tanto ganar- ganar como ganar-perder, en las cuales se redefine la dicotomía amigo-enemigo.

Pese a que el concepto de *conflicto* puede ser mal entendido, en este caso es presentado de manera positiva, como la oportunidad de cambio constante (Bobbio) en las interacciones entre sujetos o grupos que buscan el acceso a recursos, sean estos de uso común, ilimitados o escasos.

En el caso colombiano debe repensarse, para empezar, cómo se aborda el conflicto en cada periodo de gobierno. Que la perspectiva sea destructiva o constructiva incide en los resultados, las estrategias, la eficacia y la eficiencia del accionar estatal. Se debe entender que en el ámbito social y en el espacio político la paz se encuentra articulada a dicho concepto, que en Colombia está inevitablemente ligado al tema de la lucha armada, por lo cual hace referencia al conflicto armado-político.

Autores como Medina (2010) dan cuenta del conflicto como una interacción en la que diversos conjuntos de circunstancias en una sociedad generan una crisis sobre los modos de acceso al poder en el Estado. A tal crisis se respondería buscando un cambio en el orden político y social mediante diferentes estrategias: el accionar político, el uso de la violencia o el ejercicio de la guerra. El institucionalismo histórico ve en esa situación una coyuntura crítica.

Ahora bien, siguiendo a Max Weber, los conflictos pueden ser culturales, de clase o políticos. Tal tipología da cuenta de la fluctuación de un sistema heterogéneo y variable que busca estabilidad. La gestación de esta pone en crisis dicho sistema, sus valores, el estatus de sus actores, lo económico, lo ideológico, el poder y lo social (entendido como acción social). Ciertamente, el eje teórico weberiano es el asunto de la dominación política e ideológica, así que el conflicto se determina en este ámbito. Pero dicha perspectiva es importante pues las variables que utiliza permiten fijar nuevos condicionantes para el concepto de *conflicto*: Weber tiene presentes los aspectos económicos, amplía los ámbitos de estudio y con ello afina los factores que inciden en la generación de conflictos en un sistema.

Las políticas públicas, la gobernabilidad y la gobernanza como conceptos clave

En el área de las políticas públicas se presentan diferentes enfoques, entre estos uno centrado en el Estado y el otro, en la sociedad. El primero da cuenta de la oferta de servicios, bienes y soluciones que responden a las problemáticas de la sociedad mediante un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*). El segundo, es más de tipo horizontal (*bottom-up*) y presenta una red de relaciones entre diversos actores que se encuentran interesados en participar en el proceso de solución o tratamiento de la situación problemática, como la llamaría Alejo Vargas (1999).

En relación con los conceptos abordados en el planteamiento del texto, el primer enfoque presenta un escenario de gobernabilidad y el segundo, uno de gobernanza. Empero, es destacable que, según Joan Prats (2003), la gobernabilidad como atributo conlleva una interrelación de actores que para solucionar problemas toman decisiones con base en normas. Asimismo, Prats considera ese concepto a partir de una lógica centrada en el accionar estatal, de modo que la participación de otros actores se integra en el ámbito de la socialización mas no en la toma de decisiones. En cambio, desde la perspectiva de Koiman (citado en Prats, 2003, p. 244) la gobernabilidad es parte del sistema social, y por lo tanto responde a la capacidad del sistema político para gobernarse a sí mismo interrelacionándose. No obstante, la relación del sistema con los otros elementos se limita a dar a conocer cómo se autogobierna.

Al pensar en el Estado, en los términos de David Easton (1999), como un sistema en el cual ingresan *inputs* y tras un proceso en la llamada *black box* se generan *outputs*, el concepto de *gobernabilidad* aparece como un equilibrio dinámico entre el nivel de los *inputs* que se dan en las sociedad y la capacidad del sistema político para responder de forma legítima y eficaz a ellos (Camou, en Mayorga y Córdova, 2007). Esta definición ha de incluir las dimensiones en las cuales se puede medir el grado de gobernabilidad: la cultura política, el nivel de institucionalización (las reglas e instituciones del juego político) y los acuerdos en torno al papel del Estado y las políticas públicas. El equilibrio absoluto entre demandas y respuestas expresaría el ideal de la anulación de conflictos; en condiciones *normales* habría un equilibrio relativo, (pocas discrepancias) entre *inputs* y *outputs*; durante las *crisis*, habría un desequilibrio; en situaciones de *déficit*, una proliferación de anomalías, y por lo tanto una conjunción de desequilibrios intolerables, y en el último y peor grado, la *ingobernabilidad*, se presentaría la disolución de pautas de reproducción de una comunidad política (Camou, en Mayorga y Córdova, 2007).

En sí, se retoma la definición de la Real Academia Española (RAE, 2017a) de la *gobernabilidad* como “la cualidad de gobernable”. Sin embargo, dicho concepto tiende a ser confundido con el de *gobernanza*, que hace referencia al “arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo

económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2017b).

Ahora, al hablar de gobernanza en el área de las políticas públicas idealmente debería incluirse la real participación de los diversos actores inmersos en las problemáticas. La idea primera de *gobernanza* fue con frecuencia utilizar el concepto para problematizar la incidencia del aparato gubernamental en una sociedad dada frente a sus desacuerdos con el Estado (Bassols y Mendoza, 2011, p. 9). Ello presupone concebir el rol de los agentes involucrados en esa relación de manera utilitarista y vertical, similar a la gobernabilidad. Con el pasar de los años, las crisis y los modelos para responder a estas, la definición se ha modificado para dar cuenta, como expresan Bassols y Mendoza (2011, pp. 9-10) de la intervención de nuevos actores en los procesos destinados al gobierno. Ello debido a que este presenta una insuficiencia de automanejo, de modo que se debe presentar un nuevo estilo de gobierno centrado en la cooperación, abierta no solo al público o la ciudadanía, sino también al sector privado y el mercado.

La gobernanza, como expone el profesor Aguilar (2006, pp. 36-80), comprende la sociedad en clave prospectiva integrando nuevos sujetos colectivos y consolidando un nuevo modelo de gobernar y observar el contexto social. Esto implica modernizar, reformar y reconstruir el Estado en términos de organización, gestión, dirección y ejecución para cumplir con la resolución de problemas y legitimar los procesos.

L a construcción de paz y los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y conflicto. Consideraciones sobre una aproximación

Colombia ha estado inmersa en un conflicto armado derivado en buena parte de la baja presencia institucional en ciertas regiones del país, falla estructural que impide responder a los diferentes desafíos que debería asumir el Estado como actor. Por esta razón se crearon durante diversos periodos “para-Estados” que se encargaban de salvaguardar y distribuir los recursos y servicios en las zonas afectadas.

Si se observa el ámbito político, cultural y sicosocial del país, existen multiplicidad de imaginarios y simbologías que impiden procesos de integración entre actores, dada una visión amigo-enemigo que aún está presente. Esas diversas percepciones obstaculizaron las relaciones en el sistema social y fragmentaron así los procesos y la construcción de paz.

El conflicto está determinado por la falta de equilibrio en cuanto a distribución del poder y representatividad en el gobierno. Se podría considerar una falla en términos de gobernanza, tal que las élites y otros sectores han incidido más que la propia sociedad en la política nacional, lo que llevó al desconocimiento de

demandas y necesidades reales. Esta situación será solucionada si se logra un diálogo y la interrelación correcta y coordinada entre los actores involucrados —sociedad, Estado y mercado— que deberían buscar un acuerdo cercano al óptimo paretiano. Claro está que la existencia de actores por fuera de los roles normales, como los actores armados ilegales, afecta la construcción de paz pues un escenario de guerra, como diría Maquiavelo, es lo único que un Estado y quien lo administra no pueden permitir. En ese contexto cualquier proceso enfrentaría un ambiente bimodal: diálogo y confrontación militar.

Partiendo de lo anterior, en adelante se expone cómo en los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) se manejó la construcción de paz. Debe tenerse en cuenta la demanda social común a los tres gobiernos: la culminación del conflicto con los grupos armados ilegales, y en particular con las Farc-EP. Como *outputs* estaban disponibles diversas estrategias que oscilaban entre el diálogo y el uso de la violencia legítima, que serán tratadas como *políticas públicas*. Se tomarán como base las ideas del profesor Alejo Vargas sobre *soluciones a situaciones socialmente problemáticas*, y las del profesor Jorge Iván Cuervo sobre estas como *un proceso integrador en el cual diversos actores participan en la construcción del ámbito de la política* (Cuervo, 2013).

La sociedad colombiana sufrió a lo largo de su desarrollo múltiples conflictos, que desequilibraron las instituciones y por ende al sistema. El gobierno tuvo que buscar el equilibrio mediante el uso de la fuerza y el aparato militar o por medio de procesos de negociación. En casos del primer tipo se dan conflictos destructivos ya que solo hay beneficios para una de las partes; en casos del segundo tipo, conflictos constructivos pues ambas partes obtienen beneficios (Domínguez, 2003, p. 3). En cuanto a estos últimos, se han diseñado cuatro modalidades institucionales de negociación: las comisiones de paz (Turbay y Betancur, 1981-1986), las consejerías para la reconciliación, normalización y rehabilitación (Barco y Gaviria, 1986-1992), la consejería de paz (Gaviria, 1993-1994) y la oficinas de alto comisionado para la paz (Samper, Pastrana y Uribe, 1996-2010) (Pizarro, 1996, p. 235).

El estructural-funcionalismo permite presentar el conflicto político-armado entre las Farc-EP y el Estado bajo un modelo en el que coexisten tres subsistemas: la personalidad, la sociedad y la cultura. Con respecto a esto, tanto el grupo armado como los gobiernos de turno tuvieron durante los procesos de paz necesidades producto de la interacción con el sistema social, las cuales conforman la *personalidad*. La interacción entre estas personalidades, ya sea para acabar con el conflicto por la distribución de bienes y servicios o para intensificarlo, es lo que conforma el subsistema de la *sociedad*. Y el sentimiento o valor de cada unidad es lo que conforma el subsistema *cultural*, que es lo que sostiene simbólicamente el enfrentamiento (Cuervo, 2013).

El sistema social en sus procesos de interacción entre actores en Colombia ha estado sujeto a presiones de escasez y organización, ya que el Estado no tiene

representación gubernamental en todo el territorio. Y si la hay, suele acusar malas prácticas administrativas que provocan un desequilibrio en el sistema y en los subsistemas que lo conforman.

En términos de gobernabilidad el rol de los gobiernos se puede vislumbrar como un proceso de control de sus monopolios o recuperación de estos tras perderlos en ciertas zonas del país a causa de la fragmentación entre la sociedad y el Estado. Siguiendo a Clausewitz, la guerra es una respuesta violenta a esa situación, un acto de fuerza llevado a cabo para obligar al adversario a acatar la voluntad del gobierno, de modo que es tanto una actividad política como un medio para lograr el objetivo. Sin embargo, el acto de fuerza se aleja de la gobernanza para la paz, que exige a los actores establecer un diálogo en red para resolver los desacuerdos. Según Oscar Soria Nicastro (en Vargas, 2010, p. 34), así se consolida un conflicto de cuarta generación pues el enfrentamiento no se da entre Estados, sino entre organizaciones.

Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Durante su gobierno Pastrana planteó que el Estado colombiano era víctima de actores armados que querían impedir su desarrollo y progreso. Esta imagen le permitió poner el tema del conflicto armado en la agenda internacional, donde se manejó como asunto de *high politics*: involucrando a países aliados como garantes y apoyo para la solución del problema (Vega, 2009, pp. 8-19) a través de una red de actores institucionales.

Al entender que para lograr el desarrollo y la prosperidad del país se requería de la paz inició un *proceso integrador en el cual diversos actores participaron en la construcción del ámbito de la política* (Cuervo, 2013). Ese proceso fue una verdadera política pública cuyas principales acciones fueron los diálogos de paz en el Caguán, así como las relaciones con el gobierno de Estados Unidos mediante las cuales se empezó a diseñar el denominado *Plan Colombia*, que contemplaba una estrategia de emergencia social, la recuperación del monopolio de las armas, la internacionalización del proceso de paz y la lucha contra el narcotráfico.

Una de las grandes fallas de ese gobierno fueron las concesiones otorgadas a las Farc para acabar con el conflicto, tales como la desmilitarización de los cinco municipios que aquellas solicitaban. En efecto, al ser ofertas electorales no fueron evaluadas previamente a profundidad y terminaron llevando a la política de paz de Pastrana hacia un lamentable y estruendoso fracaso.

Si se pensara el proceso a partir del *policy cycle* (ciclo de la política), se podría observar que los actores implicados (Farc-EP y administración Pastrana) interactuaron antes de la llegada al poder: plantearon la problemática del conflicto, escucharon las demandas de su contraparte, las integraron a la discusión y diseñaron la *Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia en paz*, en la cual se incluyeron doce temas.

Pastrana empieza la fase de toma de decisiones de su gobierno designando como alto comisionado para la Paz a Víctor G. Ricardo. Las Farc, por su parte, escogen como voceros oficiales a Raúl Reyes, Joaquín Gómez y Fabián Ramírez. La primera fase de la negociación dio como resultado, el 6 de mayo de 1999, la *Agenda común*. En este punto no se puede olvidar un hecho trascendental: la inasistencia de Manuel Marulanda, a la sazón máximo líder de las Farc, al acto de apertura de las negociaciones en San Vicente del Caguán el 7 de enero de 1999, hecho conocido como *la silla vacía*.

En el momento de implementación del proceso comienzan las fallas pues la constante modificación del cronograma afectó a los factores y actores que incidían en el conflicto, que cambiaban cada vez junto con lo pactado en la agenda común y en las negociaciones. Por si fuera poco, el constante cambio de los representantes del gobierno afectó la continuidad estratégica de la negociación, y las múltiples intervenciones por parte de la sociedad civil provocaron que no se avanzara en ningún punto de la agenda.

Sumado a lo anterior, hubo otros errores. Primero, el hecho de que el entonces presidente fuese juez y parte, con lo que su imagen se desgastó. Segundo, conceder la “zona de distensión” sin reglas de juego, hasta el punto de que en 2013 el Consejo de Estado condenó al Estado por el despeje de 42 000 kilómetros del Caguán. El fallo argumentaba en torno a la vulneración de los derechos de la población cometidos por las Farc precisamente ante la ausencia del Estado. Un tercer error fue, como lo expresa Pizarro (2011), que *en el diseño de la agenda de negociación se tocaran temas divinos y humanos*. Una larga lista que además se confundía con la agenda nacional para el desarrollo, lo que causaba más problemas. Por último, otro punto que incidió en el fracaso fue hacer las negociaciones en medio de la guerra.

El proceso fracasó. Los diálogos de paz terminaron el 20 de febrero de 2002 a causa del aumento de actos hostiles en contra del Estado y la población civil, y de los graves daños concomitantes en cuanto a derechos humanos.

Si se observa el temario, los intereses y las acciones por parte de ambos actores, en temas de gobernanza no hubo una real incidencia de todos los participantes. Asimismo, se generaron desigualdades en todo el proceso, tanto para quienes se sentaron en la mesa a negociar como para quienes eran parte del contexto.

Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

Como escribió Henri Antoine de Jomini (1991),

un Estado debe hacer la guerra para reivindicar derechos o para defenderlos, para satisfacer grandes intereses públicos, como los del comercio, la industria y todo lo referente a la prosperidad de las naciones; para vengar el honor ultrajado, para salvaguardar la

independencia nacional amenazada, para propagar, defender o frenar doctrinas, entre otras cosas.

Con base en este autor, se plantea que la política implementada por el gobierno Uribe para abordar el conflicto se basó en una negativa radical a entrar en conversiones y apostar mejor por combatir. Esto tenía que ver con el rechazo por parte de las Farc a la *política de seguridad democrática* y a su alto componente militar. En este proceso ambas partes hicieron uso de la internacionalización: el grupo armado ilegal apeló a los gobiernos de izquierda (Pizarro, 2011) y el gobierno buscó el apoyo de la comunidad internacional, y por supuesto de Estados Unidos.

Al inicio del gobierno Uribe el país se encontraba deslegitimado debido a la ruptura de las negociaciones entre el gobierno anterior y la guerrilla, económicamente había una crisis y los indicadores sociales habían retrocedido quince años. Adicionalmente, se enfrentaba el reto de una creciente globalización en un mundo unipolar junto a un autoritarismo interiorizado en importantes sectores sociales (Vargas, 2009, p. 85). Todos esos factores incidieron en la propuesta de Uribe, que se resumía en un discurso basado en la seguridad, que planteaba el debilitamiento estratégico de la guerrilla y su conceptualización como enemigo directo del Estado.

La perspectiva policial y de seguridad determinó la política en este periodo. No existía en sí un conflicto armado interno, sino una amenaza terrorista al Estado, que por lo tanto se lanzó de lleno a la opción guerrillera (Vega, 2009, p. 13). Asimismo, las amenazas y consecuencias del conflicto se ampliaron. El listado incluía el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro, la extorsión y el homicidio (Vargas, 2009, p. 88).

Como eje central de su ideal Uribe formuló la *política de seguridad democrática*, basada en la convicción de que el problema de la insurgencia se debía en gran medida a la debilidad militar del Estado. A tono con esta convicción se replanteó el rol del ciudadano y se ajustaron algunas tácticas que implicaban papeles más activos del Ejército y la sociedad civil con relación a la seguridad (Vega, 2009, p. 14).

Ante las falencias, factores y efectos de la problemática en la toma de decisiones se plantearon cinco objetivos: la consolidación estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del comercio de drogas ilícitas, la protección fronteriza y la eficiencia, transparencia y *accountability* del proceso. La estrategia transversal fue militar, sin ninguna opción de negociación (Vargas, 2009, p. 77). En la ejecución, las Fuerzas Armadas dieron diversos golpes, fortaleciéndose y trabajando en sentido inverso a la estrategia militar de los grupos armados: combatían desde el centro hacia la periferia, asegurando acciones como la desarticulación de las unidades guerrilleras que amenazaban a Bogotá (Pizarro, 2011, pp. 277-278).

Empero, no se logró la finalización del conflicto, aunque se alcanzó el control en las carreteras, se disminuyó el secuestro y se redujeron sustancialmente las operaciones de los grupos armados ilegales. Por su parte, entre los efectos negativos se cuentan una violación a la soberanía ecuatoriana, por lo cual se fragmentaron las relaciones con dicho país, y otra a la neutralidad de la Cruz Roja, al abusar del uso de su emblema. Además de estas fallas de detalle el costo más alto fueron los así llamados *falsos positivos*, asesinatos sistemáticos de jóvenes civiles inermes que eran luego presentados como bajas en combate. Las condenas penales de militares por estos hechos han minado la credibilidad de la *seguridad democrática* y ponen en entredicho su efectividad (Hernández, en Vargas, 2010, pp. 229-236).

Como muestra de gobernanza el presidente Uribe socializó sus actos de gobierno, en particular los referidos a la seguridad, y escuchó las problemáticas ciudadanas en sus *consejos comunitarios*. Entonces, en vez de concentrarse en la toma de decisiones en este periodo se recurrió a la interacción con la sociedad, vía socialización de resultados, con el fin de lograr legitimación para los procesos de corte guerrillista y militar.

Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018)

El proceso de paz liderado por el presidente Santos difiere del de Pastrana en su conceptualización por la cercanía entre los actores. Como lo planteara el profesor Humberto Vélez (2012, p. 1), nunca Estado y guerrillas se habían acercado tanto en sus posiciones para sacar adelante intereses específicos: el Estado por sopesar el enorme costo de la guerra y las guerrillas por intuir que podrían ser muy eficaces como insurgencia civil.

De igual manera, la construcción de una agenda conjunta para los diálogos y la aceptación de la participación en el proceso de los diversos actores y sectores permitieron que, más allá de la construcción de paz como ausencia de violencia o el fin del conflicto armado, se discutieran apartados que propenden por la estabilidad política y social y el cambio estructural. Así, entre los temas abordados se cuentan: desarrollo rural, en particular mayor acceso a la tierra; oposición política y participación ciudadana; fin mismo del conflicto armado; dejación de armas y reintegración de los guerrilleros a la vida civil; lucha contra el narcotráfico y derechos de las víctimas. Esto hace pensar que no solo se apuntaba al fin de la guerra sino a los factores causales y los efectos generados.

En un breve análisis del proceso, el accionar estatal dio cuenta de un escenario de gobernanza como forma de hacer política (Bassols y Mendoza, 2011, p. 38), en el sentido de que tanto víctimas como victimarios fueron escuchados y en las diferentes mesas participaron los sectores implicados. Asimismo, el hecho de que el presidente no fuese encargado principal de las mesas de negociación conllevó que la temática tuviese un manejo adecuado, al no ser aquel juez y

parte y no tener una carga directa sobre los tiempos de las negociaciones. Esto permitió tratar y acordar cada tema sin mayores contratiempos.

Aunque no se pueden sacar más que conclusiones preliminares de la implementación del proceso, se destaca el hecho de que llevar a la mesa a todos los actores y promover un ambiente *win-win*, donde los imaginarios y roles han cambiado, permitió al país optar por otras visiones de los actores armados, sus perspectivas y las razones que los llevaron a actuar por fuera de la ley.

Conclusiones

La construcción de paz ha sido periódicamente suscitada por el Estado colombiano. En el acumulado de las diversas administraciones tal construcción ha traído consigo múltiples externalidades para todos los actores del sistema social, marcada como ha estado por los conceptos de *gobernanza*, *gobernabilidad* y *conflicto*, que han variado en los diferentes periodos de gobierno

La variabilidad de los conceptos depende de cuestiones como la dependencia del pasado, como se puede observar en la tabla 1. La gobernanza, por ejemplo, en los últimos periodos ha transitado de ser un mero proceso de toma de decisiones a ser abordada como un ideal participativo que incluye la socialización de las discusiones relevantes, es decir, que debe integrar a todos los actores inmersos en el problema discutido. De esta manera, en primera instancia se puede plantear que la dependencia del pasado en el caso de las políticas sobre el conflicto armado colombiano se fracturó, o sufrió una crisis coyuntural, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que rechazó la integración de algunos de los actores del orden social al abordaje del problema. En cambio, Andrés Pastrana y Juan Manuel Santos trabajaron ambos bajo el modelo de abordar la construcción de paz incluyendo a diferentes actores, tanto nacionales como internacionales —estos últimos participaron como garantes—.

En cuanto a gobernabilidad en relación con la construcción de paz, tuvimos primero un gobierno deficitario (Pastrana), que no pudo equilibrar *inputs* y *outputs* por desconocimiento de los intereses y demandas de algunos actores del sistema, debido a un modelo inadecuado de gestión y toma de decisiones que no tuvo presente el interés de cada actor involucrado. Luego presenciamos otro gobierno deficitario con respecto a la paz (Uribe Vélez), pero esta vez por no reconocer a la totalidad de los actores involucrados, lo que impidió dar respuestas eficaces y eficientes para todos e intervenir en su totalidad la problemática, el conflicto armado-político. Por último, nos encontramos con un tercer gobierno (Santos) que atendió las demandas de todos los actores de forma organizada y ganó en gobernabilidad escuchando y atendiendo a distintos puntos de vista para integrar en las agendas de negociación temarios que impactaban a todos.

Por su parte, el término *conflicto*, dada su amplitud, pasó de tener un carácter negativo, destructivo, de origen militar-policivo y atado a la lógica *win-lose*, a ser entendido en su dimensión estructural, atada a los factores y efectos del conflicto. Esta última perspectiva, más constructiva, permitió la participación de diversos actores, cada uno con sus propios intereses, en la construcción de la paz. Eso dio lugar a lógicas de tipo *win-win*, fragmentó la concepción del adversario como un enemigo que se debe destruir y abrió el camino a un escenario de diálogo y acuerdo conjunto.

Como se puede observar en la figura 1, el gobierno de Juan Manuel Santos representa un quiebre en la manera como se considera la construcción de paz. Por ejemplo, en el indicador de gobernanza las administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe entendían la socialización y legitimación de los procesos de paz a partir de la mera consideración de los actores. Santos, en cambio, integró una verdadera participación de los actores tanto en la agenda como en la construcción de paz.

De igual modo, los gobiernos Pastrana y Uribe, al imponer temática, agenda, actores admisibles y demás, no construyeron procesos abiertos y desconocieron algunas consideraciones importantes sobre las problemáticas asociadas a la construcción de paz. Eso llevó a un déficit en gobernabilidad que solamente fue superado por el gobierno Santos.

Asimismo, las consideraciones sobre la relación entre conflicto y paz cambian en el gobierno Santos: el tema pasa a verse desde una perspectiva constructiva y estructural, en busca de subóptimos para todos los actores, con el objeto de lograr la paz estructural y no la mera ausencia de violencia.

Tabla 1. Conceptos para la construcción de paz

Gobierno Indicador	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)	Juan Manuel Santos (2010-2018)
Gobernanza	Socializar Legitimar	Socializar Legitimar	Ideal Participar Legitimar Acordar
Gobernabilidad	Déficit Imponer	Déficit Imponer	Normal Construcción conjunta
Conflicto	<i>Win-Lose</i> Destructivo Militar	<i>Win-Lose</i> Destructivo Militar-Policivo	<i>Win-Win</i> Estructural Constructivo
Paz	Ausencia de violencia	Ausencia de violencia	Estructural

Fuente: elaboración propia con base en los documentos de estudio.

El proceso de construcción de paz de Pastrana no tenía prospectiva segura, dado que desde su base la formación de los temarios y agendas no involucraba los reales intereses en juego. Además, la manera como se planificaron los diálogos dejaba en evidencia la falta de experiencia al interactuar con actores armados pues no era viable continuar con los diálogos en medio de la guerra. Por su parte, el gobierno Uribe, en medio de su postura guerrerrista, debió llegar a un mínimo de equilibrio para escuchar las demandas de los actores armados pues pese a su rol son parte del Estado y de la población de este.

El proceso suscitado en el gobierno Santos probablemente llegue a ser referencia obligada en cuanto a construcción de paz, ya que no solo permitió conocer la situación del país mediante la participación real de la totalidad de los actores en conflicto, sino que modificó el modelo de acción habitual del Estado colombiano. En efecto, se pasó de respuestas sectoriales o sesgadas sin conocimiento alguno del tema a respuestas concertadas con los actores. Esta mayor oportunidad para verse representado ofrece una mejor garantía de cumplimiento que aleja la posibilidad de discrepancias futuras.

Para finalizar, esto no solo representa un cambio en el modelo de abordar los problemas, que en el área de las políticas públicas puede considerarse como un intermedio entre el centralismo del Estado y la acción de la sociedad, sino que permite mejorar los índices de gobernabilidad. Esto porque se ha respondido de manera más eficaz y eficiente a las situaciones conflictivas, modificando incluso los imaginarios sociales sobre los actores que conforman el sistema político y social y permitiendo el florecimiento de la construcción conjunta.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alvear, J. C. (2013). *Política pública de paz y postconflicto*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional y I Internacional de Paz-Redunipaz, Mesa 4 (Modelos de desarrollo, políticas públicas y construcción de paz). Universidad del Valle, Santiago de Cali, 24 de octubre.
- Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) (2011). *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos.
- Bobbio, N. (1996). *El filósofo y la política*. México: FCE.
- Clausewitz, K. (1999). *De la guerra*. Barcelona: Idea Books.
- Cuervo, J. (2013). *Políticas públicas y la reconstrucción de lo público en el contexto de la ciudad como espacio público por excelencia*. Seminario Interdisciplinar del

Departamento de Ciencias Sociales, sexta sesión. Facultad de Humanidades, Universidad Autónoma de Occidente, Cali.

- Domínguez, R. (2003). *Introducción a la teoría del conflicto en las organizaciones*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124.
- García, R. (2013). *Del institucionalismo histórico al neoinstitucionalismo en la docencia e investigación en el caso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 25 Aniversario*, 15-54.
- Jomini, H. (1991). *Compendio del arte de la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Marengo, A. (2006). *Path dependency: instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada*. *Ciencia Política*, 26(2), 53-75.
- Marín, J., Perello, M. y García, J. (s. f.). Desarrollo de una metodología para identificar dependencia de camino en gestión de operaciones. *Working Papers on Operations Management*, 1(1), 37-40.
- Maring, C., Navia, X. y Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca (2009). *Evaluación de los derechos de las poblaciones de diversidad sexuales y géneros en el Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Inédito.
- Medina, C. (2010). *Una historia política comparada (1958-2006)* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Murillo, G., González, C. y García, M. (2010). *Cambio institucional y organizacional*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Olano, A. (2014). El institucionalismo histórico comparado. Lecturas sobre América Latina. *Revista Opera*, 15, 5-29.
- Pizarro, E. (1996). *Insurgencia sin revolución*. Bogotá: TM Editores y Iepri.

- Pizarro, E. (2011). *Las Farc (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Real Academia Española (RAE, 2017a). Gobernabilidad. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=JHEm6kd>
- Real Academia Española (RAE, 2017b). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Saavedra, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*, 21(1), 81-100. Recuperado de <https://goo.gl/3mQpph>
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- Vargas, A. (2009). El gobierno de Álvaro Uribe Vélez: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas. *Revista Nueva Sociedad*, 192. Recuperado de <https://goo.gl/HWLKfk>
- Vargas, A. (2010). *Colombia: escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vega, J. (2009). *Análisis del conflicto armado colombiano como creador de imaginarios colectivos para la sociedad durante el periodo Pastrana y Uribe* (Monografía de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Vélez, H. (2012). *Atisbos analíticos. Reflexiones analíticas sobre los diálogos de paz entre el gobierno Santos y las Farc*. Santiago de Cali: IEP, Universidad del Valle. Recuperado de fundacionecopais.blogspot.com.

