

Gobernabilidad en contextos violentos: una tipología exploratoria*

Por *Armando José Mercado Vega***

Introducción

No es lo mismo gobernar en situaciones de conflicto armado o guerra civil que en situaciones donde no se presenta violencia política generalizada. Pese a la relevancia de la anterior afirmación, por mucho tiempo existieron pocos estudios que abordaran tal planteamiento. Existe un abundante corpus sobre el estudio de las guerras civiles, que desde distintos enfoques y premisas analizan sus causas, consecuencias, naturaleza de los actores y sus motivaciones (Collier, 1998; Waldmann, 1999; Kaldor, 2001). Así mismo existe una rica producción bibliográfica sobre la gobernabilidad, entendida como la capacidad para gobernar que tiene un Estado, tanto en el plano nacional como en el local; esto involucra los factores que la afectan y la naturaleza e intenciones de los actores que participan o influyen en

* Artículo recibido en octubre de 2014
Artículo aprobado en diciembre de 2014

Agradezco a Víctor Barrera por las acertadas y pertinentes correcciones que le hizo a un borrador inicial de este artículo, pues sus aportes fueron valiosos tanto en lo conceptual como en lo metodológico. Las reflexiones expuestas en este artículo se enmarcan en un ejercicio más amplio de tesis de maestría.

** Politólogo de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Maestrando en Conflicto Social y Construcción de Paz en el Universidad de Cartagena. Docente en la Universidad Tecnológica de Bolívar.

los procesos gubernamentales de toma de decisiones, etc. (Alcántara, 1995; Berggruen y Gardels, 2012).

Pero los temas de guerra interna y gobernabilidad, al parecer, habían quedado aislados. En las investigaciones sobre las guerras civiles o conflictos armados se estudiaba al Estado y a los agentes del Gobierno como actores partícipes, pero no se analizaba cómo un contexto de violencia política afectaba sus procesos de toma de decisiones internos. Por otro lado, los estudios acerca de la gobernabilidad se centraban en sociedades occidentales avanzadas (Crozier, Huntington y Watanuky, 1975) donde, si bien podían existir problemas económicos y políticos, no existían altos niveles de violencia política en su territorio. Pero cuando se analizaban estados donde sí existían diversos niveles de violencia, sólo se estudiaban sus procesos gubernamentales aislados del contexto específico de violencia política, como lo muestra el estudio de Berggruen y Gardels (2012) sobre el Mandarinato Chino.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la situación ha cambiado. Desde el punto de vista internacional los trabajos de Kalyvas (2001, 2006) han contribuido a poner el foco en las relaciones dinámicas existentes entre comunidades civiles y actores armados durante las guerras internas. Kalyvas critica a muchos teóricos de las nuevas guerras civiles, para quienes estos conflictos, a diferencia de las guerras civiles anteriores, no están motivados tanto por intereses políticos e ideológicos sino por intereses económicos y personales. Kalyvas resalta que siempre ha sido muy delgada la línea que separa intereses privados y políticos en las guerras civiles, y que estas son resultado de lo que Fernán González (2014) describe como una combinación entre escisiones maestras a nivel nacional por un lado, y tensiones sociales, económicas y políticas del orden regional y local por el otro.

En el plano nacional se puede hacer referencia al importante trabajo que ha permitido la consolidación de grupos de investigación como

Odecofi¹, Cinep/PPP² e investigadores independientes. Los trabajos de Fernán González, Claire Launay-Gama, Ingrid Bolívar, entre otros, compilados en la obra *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (2009), dan muestras de conceptualizaciones teóricas y trabajos de campo en varios municipios de Colombia. Sus estudios sostienen que a lo largo del territorio nacional existen distintos tipos de gobernabilidades, legitimidades y ciudadanías, producto de una presencia diferenciada del Estado a través del tiempo. En este mismo sentido, los trabajos de Ana Arjona (2008, 2011, 2014) van encaminados a desarrollar una tipología sobre las distintas formas de orden social local en el conflicto armado colombiano, las cuales se han construido como producto de las interacciones entre grupos armados y comunidades locales. Dependiendo la fortaleza institucional de las autoridades locales, los grupos armados construirán, según Arjona, órdenes de *control social* (si la autoridad local es débil), de *infiltración* (si la autoridad local es medianamente eficiente y legítima) o de *ocupación militar* (si la autoridad local es fuerte)³.

Los trabajos anteriormente mencionados se han centrado en las relaciones entre gobernabilidad y conflicto armado y representan un corpus importante en cuanto a la construcción a nivel local de órdenes sociales alternativos. Aun así presentan dos vacíos: 1) solo se han centrado en el papel de los grupos armados ilegales y su relación con las comunidades, dejando a un lado a los actores armados legales (Ejército, Policía, Servicios de Inteligencia, etc.) y su influencia en los procesos de gobernabilidad; y 2) tienen en cuenta la dimensión local de las interacciones más no necesariamente la escala nacional. En este orden de ideas, la

-
1. Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Organizacional.
 2. Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.
 3. En la sección titulada *¿Combatir fuego con fuego? Gobernabilidades armadas*, profundizaremos en dicha tipología elaborada por la autora.

intención de este artículo es tratar de construir una tipología que trate de incluir en la discusión estos dos nuevos aspectos: los actores armados legales y la escala nacional.

La capacidad del Estado para gobernar

Como lo sugirieron Durkheim (1982) y Sartori (2011), al emprender cualquier reflexión rigurosa en las ciencias sociales lo recomendable inicialmente es definir los conceptos que serán utilizados, y hacerlo con base en sus características comunes y necesarias. Siendo así, de manera breve señalaremos lo que en este artículo se entenderá por Estado, gobernabilidad, guerra interna y contienda política.

Por *Estado* se entenderá, en sentido weberiano clásico, aquella sociedad políticamente organizada que reclama para sí el monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio y sobre una población. Complementando esta visión con la de Norbert Elias (1987), Michael Mann (1991) y Charles Tilly (1992) sabemos que el Estado no solo debe poseer el monopolio de la violencia legítima sino además el de la tributación y la administración de justicia.

El término de *guerra interna* lo utilizaremos como un concepto que agrupa tanto a las guerras civiles como a los distintos tipos de conflictos armados internos, independiente de su nivel de intensidad y la forma como este se mida. Para los fines prácticos de este artículo nos alejamos de la polémica entre los que consideran si la situación colombiana es una guerra civil, una amenaza terrorista o un conflicto armado de baja intensidad⁴.

4. Para conocer los ricos e interesantes debates que se han presentado en Colombia a la hora de definir nuestra situación como guerra civil, conflicto armado o amenaza terrorista, ver entre otros: Posada, E. (2002) *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Bogotá: Edición Alfaguara e Ideas Para la Paz. Pizarro, E. (2005). *Una democracia asediada. Balances y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma; Obdulio, J. (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*.

Siendo así, definiremos *guerra interna* desde algunos de los elementos utilizados por Uprimny (2005) para definir qué es un conflicto armado; lo anterior se dará con base en el COW -*Correlates of War Project*- de la Universidad de Michigan, los índices de la Universidad de Uppsala en Suecia y el PRIO -*Peace Research Institute Oslo*- en Noruega. La *guerra interna* será trabajada entonces como una situación en la que existen combates armados en el territorio de un Estado, los cuales lo involucren así como a otras fuerzas organizadas, y en donde se producen cierto número de bajas relacionadas con esos combates.

Por *contienda política* se entenderá la interacción episódica, pública y colectiva entre dos o más actores que reivindican un bien, en donde el Gobierno es parte de las reivindicaciones u objeto de estas. Además donde los actores reivindicadores pueden estar previamente establecidos o acaban de aparecer en la contienda pública. Esta definición se construyó teniendo en cuenta a McAdam, Tarrow, y Tilly (2005) en su obra *Dinámica de la contienda política*. Partiendo de esto, puede decirse que Venezuela es un país que en la actualidad no vive ni una guerra civil ni, mucho menos, un conflicto armado interno, pero dado su grado de polarización la situación podría definirse como una contienda política intensa.

En cuanto al concepto de *gobernabilidad*, hay que decir que este ha cobrado mucha fuerza en las últimas décadas, tanto en la academia como en la economía y la política. Pese a los abundantes estudios al respecto⁵, en este trabajo nos enfocaremos en una definición mínima

Bogotá: Planeta; Uprimny, R. (2006). *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?* Recuperado de <http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/EXISTE+O+NO+CONFLICTO+ARMADO+EN+COLOMBOA+-+Rodrigo+Uprimny.pdf>

5. Véase los informes del Banco Mundial o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Allí se aborda el concepto en su connotación más positiva entendiendo *gobernabilidad* como sinónimo de gobernabilidad democrática. Para trabajos más analíticos y equilibrados ver Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México D.F: Fondo de Cultura Económica. o Berggruen, N. y

del término en cuestión, entendiéndolo como la capacidad que tiene un Estado para gobernar. Esta definición permite construir toda una tipología acerca de la gobernabilidad a través de adjetivos que contienen características definitorias y diferenciadoras.

La capacidad que tiene un Estado para ejercer los monopolios de la violencia, tributación y justicia, todo a través de sus instituciones de gobierno, puede organizarse con base en dos dimensiones: *Extensión y Participación*. Por *extensión* se entenderá el grado en que las decisiones políticas adoptadas por el Estado pueden aplicarse en toda la amplitud del territorio nacional. Por *participación* se comprenderá la cantidad de actores de la sociedad civil que se involucran en los procesos estatales de toma de decisiones.

Si cruzamos estas dos dimensiones de la gobernabilidad obtenemos la siguiente cuadrícula:

Cuadro 1:

TIPOS DE GOBERNABILIDAD CIVIL			
		Extensión territorial	
		LOCAL	NACIONAL
Participación de actores civiles	BAJA	1	2
	ALTA	3	4

Con base en lo anterior, ahondaremos en una tipología de las formas de gobernabilidad que pueden existir en situaciones sin guerra interna, con el objetivo tanto de ver cómo se construye la tipología, como de

Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Bogotá D.C.: Taurus. Para una visión más crítica véase Hermet, G. (2008). *El invierno de la democracia. Auge caída del gobierno del pueblo*, Barcelona: Los libros del lince.

compararla con los tipos de gobernabilidad que aparecen en situaciones de guerra civil, conflicto armado o contienda política intensa.

En la cuarta casilla del Cuadro 1 tenemos un tipo de gobernabilidad en la que un número significativo de actores de la sociedad civil participa de los procesos de toma de decisiones políticas, y , además, las decisiones que allí se adoptan pueden ser aplicadas en toda la extensión del territorio nacional con el consentimiento de los actores locales. Esta es la *governabilidad democrática* o también llamada gobernanza. Países con este tipo de gobernabilidad pueden ser los denominados “*democráticos de alta capacidad*” (Tilly, 2010, p.50); encontrando como ejemplos a Noruega y Japón.

En la tercera casilla tenemos un tipo de gobernabilidad en la que un número significativo de actores de la sociedad civil participa de los procesos de toma de decisiones políticas locales, es decir, más a nivel de las entidades territoriales (municipios, distritos, provincias, departamentos, cantones, condados, etc.) que en el mismo gobierno central. Este tipo de gobernabilidad *per se* no es negativo, en el sentido que puede presentarse en estados plenamente democráticos pero altamente federados, donde existe mucha autonomía a nivel de las entidades estatales intermedias y donde desde el gobierno central sólo se fijan unas reglas del juego generales. A este tipo lo llamaremos gobernabilidad poliárquica, puesto que existen varios centros políticos donde se toman decisiones y el alcance de estas puede estar circunscrito en los límites de sus centros. Países con este tipo de gobernabilidad podrían ser los denominados “*democráticos de baja capacidad*” (Tilly, 2010, p.50), siendo Bélgica un ejemplo.

En la segunda casilla tenemos un tipo de gobernabilidad en donde el número de actores de la sociedad civil que participan es muy bajo, casi nulo o están cooptados por las autoridades estatales, pero donde las decisiones que se toman desde el gobierno central tienen la fuerza y el personal necesarios para adoptarse en todo el territorio, con o sin el consentimiento

de los actores sociales en sí. Esta es la *governabilidad burocrático-autoritaria*. Países con este tipo de gobernabilidad son China o Corea del Norte, y se denominan “*no democráticos de alta capacidad*”. (Tilly, 2010, p.50)

Por último se encuentra la primera casilla, y allí el tipo de gobernabilidad representado es similar al anterior, pues el número de actores de la sociedad civil que participan también es muy bajo, casi nulo o están cooptados por las autoridades locales estatales. Pero a diferencia del modelo 2 las decisiones que se toman desde el gobierno central no tienen la fuerza para adoptarse en todo el territorio nacional, estando las entidades territoriales gobernadas por elites regionales que capturan el Estado en lo local. Esta será definida como una *governabilidad oligárquica*.

Cuadro 2:

TIPOS DE GOVERNABILIDAD CIVIL			
		Extensión territorial	
		LOCAL	NACIONAL
Participación de actores civiles	BAJA	Governabilidad oligárquica	Governabilidad burocrático-autoritaria
	ALTA	Governabilidad poliárquica	Governabilidad democrática (Gobernanza)

En este punto nos distanciamos de Charles Tilly, para quien los países con este tipo de gobernabilidad podrían ser considerados “*no democráticos de baja capacidad*” (p. 50). Si bien esa categorización en muchos casos puede ser correcta, deja por fuera casos en los que un país conserva sus instituciones de democracia formal relativamente estables, tiene elecciones periódicas y hay cierta garantía de derechos políticos

y civiles a nivel nacional. Pero en lo local existen lo que Edward Gibson (2006) ha llamado “*autoritarismos subnacionales*”, los cuales se resisten a los intentos de democratización iniciados desde el gobierno central, siendo un ejemplo de ello lugares como Oaxaca en México con el PRI y Santiago del Estero en Argentina con el Justicialismo.

No es intención de este artículo profundizar en cada una de estas formas de gobernabilidad, las cuales como *constructos teóricos o ideales tipo* necesitarían de una verificación histórica y comparada más exhaustiva. El repaso por la anterior tipología se dio con el fin de evidenciar como la capacidad que tiene un Estado para gobernar está influida tanto por la extensión de su autoridad en todo el territorio, como por el número de actores de la sociedad civil que participan en los procesos de toma de decisiones. Pero ahora utilizaremos estas mismas dimensiones para analizar los diversos tipos de gobernabilidad que se presentan en sociedades con presencia de conflictos armados, guerras civiles o contiendas políticas intensa.

¿Combatir fuego con fuego? Gobernabilidades armadas

No es lo mismo gobernar en situaciones sin guerra interna que en situaciones donde esta existe. Son muchas las variables que pueden influir sobre el acto de gobernar en un contexto de violencia política generalizada; y partiendo de esta consideración nos centraremos en sólo uno de los factores: el actor armado.

La principal diferencia con la gobernabilidad que se ejerce en contextos sin guerra interna es que los actores que participan (sean muchos, pocos, ninguno o los que están cooptados) son actores civiles. Pero con esto no nos llamemos a engaños. En estados que se pueden considerar democráticos, una multinacional corrupta puede cooptar congresistas para que estos favorezcan sus intereses económicos aprobando una

legislación favorable; o, de esta misma manera, una mafia puede sobornar alcaldes para que hagan política pública acorde a sus intereses. Estos ejemplos constituyen, según Garay (2007), casos de cooptación y corrupción del Estado, pero no implican las características necesarias de un conflicto armado, una guerra civil o una guerra interna como la definimos anteriormente.

Con el paso del tiempo, en contextos de violencia política generalizada los actores armados legales (Ejército, Policía, Servicios de Inteligencia, etc.) e ilegales (ejércitos paramilitares, autodefensas, escuadrones de la muerte, señores de la guerra, guerrillas, etc.) empiezan a participar directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones de carácter colectivo y vinculante –es decir en los procesos de gobernabilidad–, ya sea mediante la cooptación, la intimidación o a través de alianzas con actores legales.

Utilizando las dimensiones con las que construimos los distintos tipos de gobernabilidad civil en el apartado anterior (extensión territorial y participación de actores), construiremos a continuación una nueva tipología pero esta vez indicando cómo los actores que participan de los procesos de toma de decisiones políticas pueden ser actores armados tanto legales como ilegales.

Cuadro 3:

TIPOS DE GOBERNABILIDAD ARMADA			
		Extensión territorial	
		LOCAL	NACIONAL
Alta participación de actores armados	LEGALES	2	1
	ILEGALES	3	4

En la primera celda encontramos un tipo de gobernabilidad que está presente en estados donde las fuerzas armadas tienen un papel activo a la hora de tomar las decisiones políticas, no importa si es como consecuencia de una politización de estas o de una militarización de la política. Que las fuerzas armadas tengan una participación política activa es llamado “*pretorianismo*” (Huntington, 1996, p.175). Por tal motivo esta casilla se llamará *gobernabilidad pretoriana*.

Es importante aclarar que este tipo de gobernabilidad no es exclusiva de países con guerra interna. Puede presentarse también en naciones con contiendas políticas intensas en donde los militares, ya sea desde tiempo atrás o desde épocas más recientes, han jugado un rol importante en el terreno público, como es el caso Turquía, Egipto, Pakistán, o más recientemente Venezuela. Estos países poseen lo que Koonings y Kruijt (2003) han denominado *ejércitos políticos*, los cuales son: “instituciones que consideran su participación o control sobre la política interna y los asuntos de gobierno como parte central de sus legítimas funciones” (p.25).

En los casos específicos de países con guerra interna el pretorianismo puede surgir en el Gobierno como una manera de combatir la amenaza insurgente o revolucionaria, ya sea a través de la instalación de dictaduras o juntas militares, como en el caso de los países del Cono Sur o Centro América durante la Guerra Fría. También se puede establecer a través de una política pública de seguridad antiterrorista con excesos autoritarios, como la que desarrolló el expresidente Alberto Fujimori en Perú contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru entre 1993 y 2000 (Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2004).

En la segunda celda encontramos la expresión de la Gobernabilidad pretoriana pero en el ámbito local. En este caso hablamos de las estrategias utilizadas por muchos gobiernos centrales que en situaciones de conflicto armado o guerra civil nombran gobernadores, alcaldes o prefectos militares para que presidan el ejecutivo en lo local; o tribu-

nales militares para que administren justicia a nivel de las entidades territoriales donde la situación de conflicto armado o guerra civil sea más intensa. Esta es la *governabilidad pretoriana local*.

En la tercera celda encontramos una situación en donde, siguiendo los planteamientos de González et al. (2010), existe una presencia diferenciada del Estado a través del tiempo y en el territorio. En este tipo de contextos Ana Arjona (2009) señala que: “si bien la precaria presencia estatal no es una condición indispensable para que un grupo armado pueda insertarse en una localidad y obtener cooperación civil, tal carencia favorece la debilidad de los sistemas de autoridad de las comunidades y, por esa vía, facilita la implantación de esas organizaciones como gobernantes de hecho” (p.162).

Siguiendo con los planteamientos de Arjona esbozados, ha de anotarse que en situaciones en las que hay presencia de grupos armados ilegales – guerrillas o paramilitares– y las autoridades locales son débiles, se produce el tipo de orden denominado *control social*. En este se configura lo que la autora denomina como *rebelocracias*, es decir, situaciones en que los grupos rebeldes se convierten en gobiernos *de facto* en lo local. Por otro lado, cuando las autoridades locales son fuertes, los grupos rebeldes se constituyen en *minocracias*, término que hace referencia al menor control social ejercido por parte de los grupos rebeldes, sobre la vida política, económica y cultural de las comunidades, limitándose únicamente a ciertos aspectos de control militar del territorio y al cobro de impuestos. Ambos tipos de gobernabilidades podemos denominarlos *governabilidades rebeldes*⁶.

6. El término *Governabilidad Rebelde* ya había sido usado por Arjona en el título de uno de sus trabajos: “*Civilian Resistance to Rebel Governance.*” HiCN -Households in Conflict Network-. The Institute of Development Studies -at the University of Sussex- Working Paper 170. February 2014. Disponible en: http://www.anamarjona.net/docs/Arjona_Resistance.pdf

En un caso extremo de la tercera celda, podemos encontrar situaciones que pueden estar configurando un Estado fallido o rumbo al colapso. En esta situación, el Estado central no posee el monopolio de la violencia, la tributación y la justicia sobre la mayor parte del territorio, existiendo distintos actores armados no estatales (señores de la guerra, paramilitares, guerrillas, milicias, mercenarios, piratas, etc.) que compiten con el Estado por estos monopolios; o en su defecto son sus titulares en importantes porciones del territorio nacional. Son estados que se encuentran fragmentados y divididos, donde el Gobierno solo ejerce la soberanía en los cascos urbanos o la capital. Ejemplos de este tipo son Somalia, Irak y Afganistán, países que libran intensas guerras civiles que han fragmentado el territorio en lo que podríamos denominar *feudos*.

Esta situación de colapso parcial o total del Estado recuerda la época feudal, aquella donde el monarca tenía que negociar los temas de tributación con los señores feudales, así como también la administración de la justicia y la defensa del territorio. Además, como señala Patiño Villa (2005), los señores feudales poseían sus propios ejércitos privados y ejercían el gobierno sobre sus feudos. Por esta razón los países que viven en esta situación extrema poseen un tipo de *governabilidad feudal*, aunque consideramos mucho más acertado el concepto de *governabilidad rebelde*, por tal motivo ha sido este último el que se ha incluido en la tipología.

Por último, la cuarta casilla presenta un tipo de gobernabilidad en donde existe una alta participación de estructuras armadas ilegales, no sólo a nivel local sino nacional, en los procesos de toma de decisiones, ya sea a través de la cooptación, el soborno, la intimidación o las alianzas estratégicas con actores legales. En este tipo de países las estructuras armadas ilegales son apoyadas de manera directa o indirecta por el Estado o sus agentes. Si bien el fenómeno en sus orígenes puede surgir en lo local, poco a poco cobra fuerza y se vuelve un proyecto político de alcance nacional. Esta podríamos reconocerla como una *governabilidad paramilitar*. Bien sea porque el Gobierno apoye directa o indirectamente ejércitos paramilitares de alcance nacional o regional, o que apoye

otro tipo de estructuras paramilitares menores como lo son los escuadrones de la muerte o brigadas de vigilantes.

Hay que aclarar por qué es posible hablar de una gobernabilidad paramilitar y no de una gobernabilidad guerrillera a escala nacional. Se pueden definir los grupos paramilitares como: “grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales, conformados por el Estado o tolerados por este, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal” (Kalyvas, 2005, p.29). En este orden de ideas las estructuras paramilitares pueden ser apoyadas tanto por gobiernos de derecha, como en los casos de Perú y Colombia, o por gobiernos de izquierda, como en el caso de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación y los Colectivos Urbanos en Venezuela (International Crisis Group, 2011) ya sea que están organizados formalmente por el Estado, o, como señala acertadamente Kalyvas, solo sean tolerados por este. Mientras que las guerrillas por su naturaleza y objetivos si bien pueden capturar el Estado en lo local y ser Estado *de facto* en esta dimensión, su fin último a nivel nacional es derrocar al Estado.

Dependiendo del grado de capacidad estatal un gobierno apoyará cierto tipo de estructura paramilitar. Estados con un mayor grado de gobernabilidad apoyarán estructuras paramilitares más pequeñas y que estén bajo un control más directo del Gobierno y sus fuerzas armadas oficiales o servicios de inteligencia –como hicieron los países del Cono Sur (Chile, Argentina, Uruguay y Brasil) con la conformación de escuadrones de la muerte, encargados de realizar asesinatos selectivos a figuras de la oposición, líderes cívicos e insurgentes durante la Guerra Fría–. Por su parte estados con una gobernabilidad más débil apoyarán la creación de estructuras más grandes como ejércitos paramilitares o grupos de autodefensa, los cuales, producto de la misma debilidad estatal, tendrán un alto grado de autonomía frente al Estado. Entre estos países, según Pizarro (2004), podríamos ubicar a Perú, Guatemala, El Salvador y Colombia. En términos de Stathis Kalyvas (2005), en estos casos de debilidad estatal se podría dar una “privatización o *outsourcing* de la violencia estatal” (p.34).

Cuadro 4:

TIPOS DE GOBERNABILIDAD ARMADA			
		Extensión territorial	
		LOCAL	NACIONAL
Alta participación actores armados	LEGALES	Gobernabilidad pretoriana local	Gobernabilidad pretoriana
	ILEGALES	Gobernabilidad rebelde	Gobernabilidad paramilitar

Recapitulando y reflexionando

En este artículo se entendió la *gobernabilidad* como la capacidad que tiene un Estado para gobernar sobre todo su territorio, bien sea con la participación o no de los actores sociales. Teniendo en cuenta las dimensiones de participación y extensión se indicó que mientras más actores de la sociedad civil participen de los procesos de toma de decisiones colectivas y vinculantes, estamos hablando de una gobernabilidad más democrática. Por el contrario si la participación de la sociedad civil es baja o cooptada tendremos toda una gama de gobernabilidades burocráticas, autoritarias u oligárquicas, dependiendo si es a nivel nacional o local. Estos tipos de gobernabilidad pueden estar sujetos a procesos de cooptación, captura, corrupción, clientelismo y demás prácticas que pervierten la función pública, producidas por grupos de presión, mafias, sindicatos, gremios, empresas, élites, etc. Salvo el caso de las mafias que son un actor que claramente puede tener un poder coercitivo armado, el resto de los actores son civiles, en el sentido que no son combatientes en un contexto de guerra interna como se definió en este artículo.

Por su parte, en contextos de violencia política generalizada los tipos de gobernabilidad cambian porque los actores que empiezan a participar de los procesos de toma de decisiones ya no son solo civiles, sino también armados. Como se evidenció en el apartado de Gobernabilidades armadas, sí los actores armados que participan activamente en los procesos de toma de decisiones políticas son legales (Fuerzas Armadas, Policía, Servicios de Inteligencia, etc.) estamos hablando de gobernabilidades pretorianas, tanto en lo nacional como en lo local. Pero si por el contrario son estructuras armadas ilegales (paramilitares, autodefensas, señores de la guerra, etc.) las que participan en los procesos de toma de decisiones políticas, ya sea con apoyo directo o indirecto del Estado, estamos hablando de una gobernabilidad paramilitar a escala nacional; mientras que a escala local, independientemente sean guerrillas o paramilitares, estamos hablando de gobernabilidades rebeldes, y, por último, en estados colapsados podríamos hablar de una gobernabilidad feudal.

El desarrollo de la anterior tipología sobre las distintas formas de gobernabilidad en contextos civiles y violentos es, desde el punto de vista investigativo, tan solo exploratorio y descriptivo. Aún faltaría profundizar sobre las características definitorias de cada uno de los tipos de gobernabilidad, ver qué casos históricos pueden encasillarse en cada uno de los tipos y, sobre todo, demostrar su utilidad descriptiva para un análisis de política comparada. Por tal motivo a continuación se presentarán algunas recomendaciones para que la discusión siga abierta:

- 1) Se debería analizar con más profundidad la posibilidad de que un mismo país tenga un tipo de gobernabilidad en lo nacional y uno distinto en lo local. Como ejemplo puede anotarse la tensión de muchos países en transición de regímenes autoritarios a democráticos en los cuales desde el gobierno central se promueven prácticas de gobernabilidad democrática y en lo local los *autoritarismos subnacionales* se resisten ejerciendo gobernabilidades oligárquicas. Como los casos de México con el PRI y de Argentina con el Justicialismo, tal cual los describe Gibson (2006) en su trabajo.

- 2) Asimismo se debería analizar con más profundidad la posibilidad que un mismo país pueda combinar tanto gobernabilidades civiles como gobernabilidades armadas sin necesidad de librar una guerra interna ni caer en contradicciones. Como ejemplo puede decirse que, si bien Estados Unidos e Israel pueden entrar en la categoría de países con gobernabilidades democráticas para sus conciudadanos, en lo que tiene que ver con su política exterior los representantes de sus fuerzas armadas tienen un peso e influencia importantes a la hora de definir esta política. En estos dos casos exploratoriamente podríamos encontrar una combinación de gobernabilidad democrática al interior y pretoriana al exterior.
- 3) También se debería analizar con más profundidad qué diferencia tiene que en contextos de conflicto armado, guerra civil o contienda política intensa, algunos estados apoyen directa y abiertamente la conformación de estructuras paramilitares y algunos otros lo hagan indirecta y secretamente. Si bien en nuestra clasificación todos entraron bajo el rótulo de gobernabilidades paramilitares, hay que reconocer que no tiene las mismas implicaciones el hecho que un Estado promueva abiertamente la conformación de estructuras paramilitares. Como el caso del estado peruano cuando el expresidente Alberto Fujimori apoyó vía decreto la constitución de los CAD –Comités de Autodefensa Civil–, que otros casos como el de Colombia, donde si bien se ha demostrado el grado de infiltración y alianzas estratégicas que el paramilitarismo logró con sectores del Estado (López, 2009), no existió una política pública que promoviera abiertamente esta estrategia (Pizarro, 2004; Gutiérrez, 2014).
- 4) Y por último ¿dónde podemos ubicar a Colombia? Podría decirse que es un país con una combinación de gobernabilidades nacionales más o menos democráticas que se enfrentan con *governabilidades oligárquicas* en lo local; o mejor que pueda considerarse como un Estado con una *governabilidad pretoriana* que demoró los 8 años del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, o más

bien pretoriana con tintes paramilitares que se están empezando a descubrir; o un Estado con *governabilidades rebeldes* donde grupos guerrilleros y paramilitares se constituyen en gobiernos de facto en lo local; o finalmente desde una visión más extremistas como un Estado donde el gobierno solo ejerce la soberanía sobre los cascos urbanos de las principales capitales, dejando el resto del territorio en disputa de guerrillas, paramilitares, señores de la guerra, etc. que capturan el Estado en lo local, configurando una *governabilidad feudal*. Tal vez la dificultad para encasillar el caso colombiano puede ser abordada inicialmente por la idea central del trabajo de González et al. (2010) puesto que, como se anotó al inicio de este artículo, precisamente una presencia diferenciada del Estado es lo que no permite hablar de un solo tipo de legitimidad, ciudadanía y gobernabilidad de manera uniforme a través del tiempo y sobre todo el territorio nacional.

Todas las clasificaciones y tipologías son de alguna manera arbitrarias. Toman unas características como definitorias y desechan otras, construyen *ideales tipo* en donde por lo general la mayor parte de los casos de estudio están a medio camino entre uno y otro ideal tipo. Pero debemos reconocer que son útiles para tratar de comprender temas complejos, pues como apropiadamente anota Arjona (2008) sobre su tipología: “son tipos ideales y como tal no pretenden describir todos los casos que en realidad se observan. Se trata más bien de herramientas analíticas que ayudan a capturar aspectos centrales de la interacción entre grupos armados y comunidades”. (p.130).

En medio de una guerra interna, un proceso de paz en marcha y *ad portas* de iniciar un posible posconflicto, en Colombia es necesario entender que no es lo mismo gobernar (tanto en lo nacional como en lo local) en medio de una guerra interna que sin esta. Lo anterior podría permitir identificar a tiempo los distintos tipos actores (legales, ilegales y armados) que quieran frustrar los intentos del Gobierno y la sociedad civil por llegar a un acuerdo de paz con las guerrillas.

Bibliografía

- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Arjona, A. (2008). Grupos armados, Comunidades y órdenes locales: interacciones complejas. En F. González (Ed.), *Hacia la reconstrucción de país: Desarrollo, política y Territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: Odecofi, Colciencias, Cinep.
- Arjona, A. (12 de abril de 2012). De Rebelocracias y Reclutas: Instituciones y Participación en el Conflicto Armado Colombiano [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2011/04/12/de-rebelocracias-y-reclutas-instituciones-y-participacion-en-el-conflicto-armado-colombiano/>
- Berggruen, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Bogotá: Taurus.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (2004) *Hatun Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Recuperado de http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17123/original/Hatun_Willakuy.pdf
- Collier, P. y Hoeffler, A. (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*, 50(4), 563-573.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuky, J. (1975). *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York: Columbia University Press.
- Durkheim, É.(1982). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Morata.
- Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización, Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Garay, L. J. et. al. (2007). *De la captura a la reconfiguración cooptada del Estado: una síntesis analítica*. Bogotá: Editorial Fundación Método.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*. (14), 204-237.

- González, F. y Launay-Gama, C. (Ed.) (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Cinep, IRG.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi, Colciencias, Cinep.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Editorial Debate.
- Huntington, S. (1996). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Editorial Paidós.
- International Crisis Group (2011). *Violencia y política en Venezuela* (Informe sobre América Latina N° 38). Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/venezuela/38--%20Violence%20and%20Politics%20in%20Venezuela%20SPANISH.pdf>
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Kriterion Tusquets.
- Kalyvas, S. (2005) Nuevas y viejas guerras civiles: ¿una distinción válida? En F. Cante y L. Ortiz (Eds.), *Acción política no violenta. Una opción para Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Kalyvas, S. (2005) Paramilitarismo: una perspectiva teórica. En A. Rangel (Ed.), *El poder paramilitar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Kalyvas, S. (2006). *La lógica de la violencia en las guerras civiles*. Madrid,: Akal.
- Koonings, K y Kruijt, D. (2003). *Ejércitos políticos: Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la Era de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- McAdam, D.; Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social, Vol. 1*. Madrid: Alianza Editorial.
- López, C. et al. (2009). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá : Editorial Debate.

- Patiño Villa, C. (2005). *El origen del poder de Occidente. Estado, guerra y orden internacional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política*. Madrid: Taurus.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y Estados Europeos de 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Uprimny, R. (2006). ¿Existe o no conflicto armado en Colombia? Recuperado de [http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/EXISTE + O + N O + CONFLICTO + ARMADO + EN + COLOMBOA + - + Rodrigo + Uprimny. pdf](http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/EXISTE+O+N+O+CONFLICTO+ARMADO+EN+COLOMBOA+-+Rodrigo+Uprimny.pdf)
- Waldmann, P. y Reinares, F. (Eds.). (1999). *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos en Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós.