

DE LA DICTADURA A LA
DEMOCRACIA LIMITADA
DEL FRENTE NACIONAL
(1956 -1959):
UN CASO ÉXITOSO DE NEGOCIACIÓN

EDNA CAROLINA SASTOQUE RAMÍREZ
MAURICIO PÉREZ SALAZAR



Universidad
Externado
de Colombia

EDNA CAROLINA SASTOQUE RAMÍREZ
MAURICIO PÉREZ SALAZAR

**De la dictadura
a la democracia limitada
del Frente Nacional:
un caso exitoso
de negociación**

Universidad Externado de Colombia

Sastoque Ramírez, Edna Carolina

De la dictadura a la democracia limitada del Frente Nacional : un caso exitoso de negociación / Edna Carolina Sastoque Ramírez, Mauricio Pérez Salazar. - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2020.

147 páginas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas (páginas 137-147)

ISBN: 9789587903232

1. Violencia – Colombia -- Siglo XX 2. Frente Nacional – Colombia -- Siglo XX
3. Negociaciones de paz – Colombia -- Siglo XX 4. Violencia política – Colombia
-- Siglo XX 5. Colombia – Historia -- Frente Nacional, 1958-1974 I. Pérez Salazar,
Mauricio II. Universidad Externado de Colombia III. Título

303.66

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Marzo de 2020

ISBN 978-958-790-323-2

© 2020, EDNA CAROLINA SASTOQUE RAMÍREZ
© 2020, MAURICIO PÉREZ SALAZAR
© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: marzo de 2020

Imagen de cubierta: Alberto Lleras y Laureano Gómez, revista *Cromos*, 1957

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Javier Correa Correa

Composición: María Libia Rubiano

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
I. CONFLICTO, NEGOCIACIÓN Y RETÓRICA: UN MARCO CONCEPTUAL	13
La teoría de la lucha y el conflicto de Simmel	13
Reflexiones teóricas de negociadores prácticos sobre procesos de paz	17
La retórica y la política	21
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NEGOCIACIÓN	27
La República Liberal y el inicio de la violencia política	27
Las elecciones de 1946 y el gobierno conservador de Ospina Pérez	31
Dos dictaduras: la civil de Gómez y la militar de Rojas Pinilla hasta 1957	37
III. EL PACTO DE BENIDORM	51
La propuesta originaria	52
El <i>ethos</i> implícito de los negociadores: Laureano Gómez y Alberto Lleras	52
IV. LA CAÍDA DE ROJAS PINILLA Y LA MOVILIZACIÓN NACIONAL	65
El último año de Rojas en el poder	65
El pacto de marzo y la candidatura conservadora de Guillermo León Valencia	69
La movilización nacional, la contrarretórica de Rojas y el fin de la dictadura	76

V.	HACIA EL PLEBISCITO DE 1957: LA COMISIÓN PARITARIA Y SITGES	85
	El inicio de la Junta Militar	85
	El Pacto de Sitges: la paz positiva hecha articulado	88
	Las deliberaciones de la Comisión Paritaria y la convocatoria del plebiscito	95
	El Pacto de San Carlos y la votación del 1 de diciembre	104
VI.	LAS ELECCIONES DE 1958 Y LA ALTERNACIÓN PRESIDENCIAL	107
	Los primeros comicios populares después de la dictadura	107
	El epílogo: la enmienda constitucional sobre la alternación presidencial	112
	La legislatura de 1958: la primera vuelta	113
	López Michelsen: la crítica de la alternación presidencial	115
	La segunda vuelta de la alternación: la legislatura de 1959	117
VII.	APRECIACIONES CONTEMPORÁNEAS Y POSTERIORES SOBRE LA NEGOCIACIÓN Y SUS RESULTADOS	121
VIII.	CONCLUSIONES	129
	Los resultados de la negociación	129
	Conflicto, negociación y rigidez constitucional	132
	La retórica de la paz	135
	REFERENCIAS	137

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimiento a Julián Arévalo, que sugirió el tema de esta investigación dentro del marco del proyecto de negociación de la Facultad de Economía del Externado. De igual manera, reconocen los aportes de información, la retroalimentación y los comentarios de muchos colegas, dentro de quienes se cuentan Gonzalo Cataño, Javier Torres Velasco, Lucía Montoya, Alberto Castrillón, Rafael Antonio Díaz, Juan Manuel Ospina, Alberto Supelano, Jorge Iván González, Camilo Echandía, Rafael Barrera y los pares anónimos que evaluaron el manuscrito. En forma especial, nuestras gracias por el invaluable apoyo editorial de Giselle Turga, a lo largo de la elaboración del libro.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones de la República Liberal, la victoria conservadora en las elecciones de 1946 y el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, sumieron a Colombia en un conflicto conocido como la Violencia. Esta se agudizó luego, cuando llegó a la presidencia el intransigente Laureano Gómez, en 1950.

Tres años después, en lo que algunos caracterizaron como un golpe de opinión, el general Gustavo Rojas Pinilla asumió el poder. Si bien inicialmente tuvo amplio apoyo político, Rojas gravitó a posiciones que lo asemejaban a dictadores militares de otros países de la región, quienes trataban al Estado como patrimonio familiar y buscaban perpetuarse indefinidamente en el poder.

El objeto de estudio de esta obra es una negociación exitosa entre los partidos históricos, el Liberal y el Conservador, que permitió a Colombia volver a los cauces constitucionales –pero con limitaciones al ejercicio de la democracia. Este acuerdo es el del Frente Nacional, que rigió entre 1958 y 1974.

Los principales artífices de la negociación fueron Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez. Ambos expresidentes de la República, periodistas influyentes, grandes oradores e intelectuales prestigiosos. Eran enconados adversarios ideológicos y líderes de los bandos cuyo conflicto violento había precipitado el golpe de Rojas en 1953. Los separaba también su talante. El conservador Gómez desde principios de su carrera política se había destacado por su beligerancia

verbal, haciéndose al apodo del “hombre tempestad”. El liberal Lleras era ecuánime, de discurso razonado y había entregado de manera pacífica la presidencia al conservador elegido en los comicios de 1946, Mariano Ospina Pérez.

El problema a resolver en la negociación era el deterioro progresivo del clima político durante las décadas anteriores y la creciente disfuncionalidad de las instituciones que regulaban la competencia política entre los partidos tradicionales. A nivel jurídico, el recurso frecuente al estado de sitio había desdibujado las garantías constitucionales. La falta de gobernabilidad dentro de un marco de contienda democrática fue aducida por Rojas (y aceptada en su momento por el grueso de la opinión pública) como justificación del golpe de 1953.

El objetivo de esa negociación puede resumirse con la frase de Jesús Antonio Bejarano (aunque referida a otro contexto): “la desmilitarización de la sociedad y... la reconstrucción de las instituciones democráticas... y derechos que han sido cancelados por cuenta de la dictadura”¹.

La negociación fue compleja. No solo porque hubo varias etapas entre 1956 y 1959, sino porque el acuerdo, para ser exitoso, debía asegurar al apoyo de diversos estamentos de la sociedad colombiana. En primer lugar, los partidos tradicionales y sus militantes. Lleras Camargo y Gómez eran jefes políticos, pero el respaldo de sus copartidarios no era incondicional. De entrada, hubo una asimetría que marcó el proceso. Había unión liberal (aunque algunos líderes, los llamados “lentejos”, respaldaban a Rojas) pero el conservatismo estaba dividido en tres facciones: los laureanistas (entonces mayoritarios en el partido), los ospinistas (que habían apoyado el golpe de Rojas) y los alzatistas.

1 BEJARANO (2001, p. 72). Bejarano hablaba de las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala en la década del ochenta, pero resulta aplicable esa apreciación a la situación colombiana de treinta años antes.

En segundo lugar, era necesario convocar a la sociedad civil. La movilización de la opinión involucraba a la prensa, los sindicatos y empresarios, las universidades (estudiantes y directivas) y la Iglesia. La mitad de la población –las mujeres– no había gozado de derechos políticos y la Asamblea Nacional Constituyente de Rojas les había conferido el sufragio –sin que la dictadura hubiera celebrado elecciones. Un acuerdo viable tenía que lograr un consenso amplio de la sociedad colombiana.

Finalmente, estaban las Fuerzas Armadas que en la tradición colombiana eran formalmente apolíticas². Rojas había sido ambiguo, oscilando entre el personalismo de su dictadura y la afirmación de que era vocero e intérprete de la institución militar que gobernaba el país. La remoción de Rojas requería el asentimiento de esta, mientras se reafirmase el principio de su naturaleza no deliberativa.

En la construcción de la coalición que sería el Frente Nacional, un factor de unidad fue la oposición a Rojas y su dictadura. La esencia de la retórica pública de la negociación fue presentarlos como obstáculo para la paz, en vez de su garante indispensable.

Las negociaciones políticas tienen momentos públicos y etapas privadas. Esta investigación se concentrará en los primeros, por la disponibilidad de fuentes primarias que no han sido analizadas de manera exhaustiva y porque un elemento clave del éxito fue la capacidad de Lleras y Gómez de persuadir, con retórica pública, a los militares, los estamentos sociales y la gran mayoría de los colombianos

2 Aunque informalmente dentro de la oficialidad había grupos que simpatizaban con distintas tendencias políticas. A partir de 1930, “los liberales intentaron sacarlo del debate partidista y fortalecerlo continuamente... con la esperanza de que la plena profesionalización del Ejército... terminara desconservatinzándolo[lo]. Contra lo que se ha dicho varias veces, esto nunca funcionó del todo” (GUTIÉRREZ SANÍN, 2017, p. 561).

de que el acuerdo que proponían era la mejor solución de los problemas nacionales del momento.

Buena parte de la historiografía del Frente Nacional subraya su carácter excluyente. Al establecer la paridad política entre liberales y conservadores, sin contemplar la participación de otras fuerzas políticas, habría sentado las bases de lo que sería el conflicto interno de las décadas finales del siglo pasado. De hecho, y esto es consistente con la narrativa del presente artículo, fue un acuerdo que “despejaba el camino de las relaciones interoligárquicas” (Sánchez, 1989, p. 168). Pero a la luz de las fuentes contemporáneas, la nota dominante del acuerdo entre Lleras Camargo y Gómez fue la inclusión –construir un consenso nacional, que fue ratificado de manera abrumadora en el plebiscito de 1957–. Un balance historiográfico del desarrollo y las consecuencias del Frente Nacional sobrepasa los objetivos de este libro. Sobre ese tema, la literatura es inmensa. Su propósito es examinar el *cómo* de una negociación exitosa. El *qué* se verá a la luz de las condiciones concretas del momento de la negociación y los objetivos buscados por los protagonistas.

Este libro tiene ocho capítulos, además de esta introducción. Se presenta un marco conceptual, cuyos elementos son la teoría del conflicto, elementos de la técnica negociadora y el papel de la retórica, en especial en el ámbito del debate público; los antecedentes históricos del Frente Nacional; el Pacto de Benidorm en 1956; luego de la caída de Rojas, el Pacto de Sitges y el plebiscito de 1957, incluyendo las deliberaciones de la Comisión Paritaria; el trámite del Acto Legislativo 1 de 1959, que se considera un epílogo de la negociación del Frente Nacional; las apreciaciones contemporáneas y posteriores sobre esa negociación, y las conclusiones.

I. CONFLICTO, NEGOCIACIÓN Y RETÓRICA: UN MARCO CONCEPTUAL

LA TEORÍA DE LA LUCHA Y EL CONFLICTO DE SIMMEL

El conflicto y la lucha son consubstanciales a la vida en sociedad. En su obra seminal sobre el tema, Georg Simmel planteó una tesis paradójica: el conflicto y la lucha son mecanismos de socialización que implican una acción recíproca y pueden conducir a una síntesis de opuestos³. En todas las relaciones sociales coexisten fuerzas centrífugas y centrípetas –contra y hacia la unidad. El antagonismo y la oposición propios de la lucha generan identidades de grupos en pugna y eventualmente identidad del grupo en su conjunto⁴.

Salvo casos extremos, como el del saltador y su víctima inerme cuando el primero intima al otro, “la bolsa o la vida”, el conflicto y la lucha son fenómenos complejos. Entre otras razones, porque el conflicto está sometido a reglas implícitas o explícitas. Un ejemplo es la guerra. Existen normas que regulan lo que las partes pueden y no pueden hacer –lo que

3 1939, cap. 4. La palabra alemana usada por Simmel es “Streit”, cuya traducción literal sería más cercana a “lucha”. Sin embargo, en la literatura académica en idiomas como el inglés y castellano se ha generalizado el término “conflicto” para describir su concepto.

4 Simmel no fue el primero en postular la centralidad del conflicto en el estudio de los hechos sociales. Tuvo como predecesor inmediato a Karl Marx y como mediatos a pensadores e historiadores como Maquiavelo y Tucídides.

se denominó Derecho de gentes, luego Derecho de guerra y actualmente Derecho Internacional Humanitario—. Aun prescindiendo de consideraciones iusnaturalistas, hay razones prácticas para que los beligerantes acepten esas reglas que se explican con postulados de conducta racional.

Aunque podría atribuirse la lucha al instinto básico de la hostilidad (entendido como el contrario de la simpatía) esta con facilidad se contamina de consideraciones de interés. A ambas partes les conviene que el uso de la violencia sea proporcional a los fines buscados —de lo contrario, quien eventualmente sea derrotado sufre el riesgo de daños que en nada benefician al vencedor. Para usar de nuevo un ejemplo bélico, el soldado que asesina fuera de combate al enemigo prisionero se expone a un trato parecido de llegar a ser capturado. Después del conflicto (los contextos que menciona Simmel son diversos: la guerra, pero también la política, la competencia comercial e incluso el matrimonio) pueden ser inevitables la coexistencia y alguna forma de convivencia. De hecho, ese era el problema central para los partidos tradicionales en la negociación del Frente Nacional: eliminada la dictadura de Rojas, ¿qué vendrá luego?

Simmel sugiere que hay dos orígenes de las reglas y limitaciones de conducta hostil en medio de la lucha. Las clasifica como interindividuales y supraindividuales. Sus ejemplos provienen del ámbito de la competencia comercial. Son de la categoría interindividual los acuerdos de cartelización; y supraindividuales, las normas públicas que prohíben la competencia desleal. Ambos resultan pertinentes para entender la negociación del Frente Nacional: la decisión de conservadores y liberales de compartir los cargos políticos y judiciales de manera paritaria y exclusiva, y su consagración en normas constitucionales.

Pero también hay factores que agudizan el conflicto. Dos de ellos son las motivaciones “idealistas” o ideológicas (que implican prescindir o menospreciar los criterios pragmáticos de los intereses racionales) y el hecho de provenir las partes

de lo que antes se percibía como una unidad (que hace que el proceder del adversario sea percibido como una traición). Quizá por ello sean particularmente cruentos los conflictos civiles entre compatriotas. En palabras de Simmel (1939), “personas que tienen muchas cosas en común se hacen más daño y mayores injusticias que los extraños... Para que el antagonismo se agudice hasta el máximo, es preciso que actúe la tensión entre la hostilidad y la pertenencia a un mismo grupo” (pp. 291-295). Si entendemos “el mismo grupo” como la nacionalidad colombiana, ello ayuda a explicar las acerbas divisiones en la época de la Violencia del medio siglo. También resulta aplicable la reflexión de Simmel a las ásperas disputas entre las facciones conservadoras durante y después de la dictadura de Rojas.

En medio de la lucha, y cuando el número de partes en conflicto es más de dos, se da otro fenómeno –las alianzas *ad hoc*, cuyo principio rector es “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”. Según Simmel (1939), “ni las más enconadas enemistades impiden la unión, siempre que esta vaya contra un enemigo común. Esto acontece especialmente cuando las dos partes coaligadas, o una de ellas al menos, persigue finalidades muy concretas e inmediatas, para cuya consecución no necesita más que eliminar un determinado adversario” (p. 339).

¿Cómo termina el conflicto? Concluye con una negociación –es decir, la búsqueda y concertación de un acuerdo entre las partes– a menos que una de ellas logre la destrucción total de su adversario (o sea, la paz de los sepulcros). La negociación admite varios escenarios. Una o ambas partes pueden haber agotado los recursos necesarios para la lucha. Así mismo, puede darse la pérdida de relevancia del objetivo buscado. Esta situación, para Simmel (1939), equivale a “la desviación del interés de la lucha hacia un objetivo superior. Esto último engendra diversidad de hipocresías morales y de propios engaños; se dice o cree haber enterrado el arma guerrera por el interés ideal de la paz, cuando en realidad

lo único ocurrido es que el objeto de la pugna ha perdido su interés y se desea conservar las energías para aplicarlas en otra dirección" (p. 346). Aun cuando hay "victoria", se requiere el reconocimiento y aquiescencia de esta situación por parte del perdedor. El derrotado mantiene un poder de veto sobre la paz que no sea consecuencia de su completa erradicación.

Simmel (1939) plantea dos condiciones distintas de un acuerdo negociado. Una, la denomina avenimiento—es decir, la división del objeto buscado por acuerdo, o regateo entre las partes. Es propia de las relaciones comerciales, donde el beneficio es fácilmente reducible a unidades monetarias. El avenimiento es viable aun en el caso de objetos indivisibles: "cuando estos son susceptibles de representación; entonces, aunque el premio propiamente dicho es atribuido a uno solo, este indemniza al otro por su condescendencia, con algún valor" (p. 349). Cosa distinta es la reconciliación, un "sentimiento primario que, prescindiendo de toda razón objetiva, quiere terminar la contienda... [G]racias a la reconciliación surge un fondo en el cual destacan más conscientes y con mayor claridad todos los valores de la unión y todos los valores que contribuyen a mantenerla... [L]a intensidad del deseo de mantener a salvo de toda sombra la relación renovada no procede tanto del dolor experimentado durante la ruptura, sino de la convicción de que la segunda ruptura no podría curarse como la primera" (pp. 350-353).

Incluso después de finalizada la lucha por medio de una negociación exitosa, y aun si hay reconciliación, no implica eso un fin del conflicto, bien sea político, económico o social. Por muy logrado y equitativo que sea el acuerdo persistirán diferencias entre las partes que obedecen a distintas concepciones ideológicas y percepciones sobre lo que es un reparto "justo" de costos y beneficios, sociales y privados. Si el conflicto es connatural a la vida en sociedad, la diferencia entre lucha y paz no es solo de fines: es de medios. Hacer la paz es construir procedimientos políticos para la resolución de conflictos.

REFLEXIONES TEÓRICAS DE NEGOCIADORES PRÁCTICOS
SOBRE PROCESOS DE PAZ

En julio de 1999, poco antes de su asesinato, Jesús Antonio Bejarano pronunció una de sus últimas conferencias sobre el proceso de paz en Colombia. En ella hizo una valoración no solo de las negociaciones del Caguán entonces en curso, sino sobre el marco teórico que se estaba construyendo sobre la negociación. Era fruto de su experiencia personal como negociador de los procesos de paz de finales de los ochenta y principio de los noventa en Colombia, de sus observaciones como embajador de Colombia de los procesos de El Salvador y Guatemala, y de sus amplias lecturas sobre el tema. Su intervención transcrita y publicada de manera póstuma no tiene el aparato bibliográfico de un escrito académico, pero no por ello deja de hacer aportes teóricos útiles para entender las negociaciones de paz como la del Frente Nacional (Bejarano, 2000)⁵.

Entre ellos:

– La distinción entre lo que denominó “paz positiva” y “paz negativa”. La segunda supone un estado de cosas donde existe “un clima, de instituciones, de un clima político, de un clima de valores, que permite que una sociedad viva más o menos armónicamente, que viva más o menos en paz” (2000, p. 66), lo que sería la situación normal de una sociedad donde los conflictos políticos se resuelven dentro de cauces institucionales generalmente aceptados. Buena parte de la reflexión académica de las décadas anteriores (en especial la llamada “violentología”) había subrayado la necesidad de crear una cultura de paz. Para Bejarano, este enfoque fácilmente se degradaba en una explicación genérica y estéril: el conflicto se debía a una propensión

5 Para una recopilación de textos académicos anteriores del autor sobre el tema, véase BEJARANO (2011).

cultural a la violencia de los colombianos. Solía preguntar con ironía si el fin del conflicto armado en Colombia se podría lograr a punta de pintar palomas. Cuando no existen o se han perdido, las condiciones para “paz negativa” se requiere la “paz positiva”, “en el sentido de una construcción deliberada intencional” (2000, p. 67), como lo es una negociación política. En la coyuntura de la Violencia interpartidista del medio siglo, la “paz positiva” era una precondition de la “paz negativa” y de la reconciliación.

– La diferencia entre los enfoques cuya base es el regateo y aquellos que buscan llegar a acuerdos que trascienden las posiciones iniciales de las partes. El regateo es afín a la forma más sencilla del avenimiento de Simmel: hay un premio de cantidad definida y la solución, una regla cuantitativa acerca de cómo se reparte entre las partes que negocian. Su expresión típica: “¿cuánto pide usted para dejar de molestar?”⁶. Eso, señalaba Bejarano (2000), no es aplicable a muchos procesos de negociación de paz que requieren más bien redefinir el problema que ha causado el diferendo. Lo que implica llegar a un acuerdo que concilie “visiones del mundo distintas” (p. 70), la noción de que ese acuerdo haga posible la aspiración de “que queremos un nuevo país” (p. 69). Este es un problema cualitativo cuya solución depende de la creatividad de quienes negocian. E involucra por supuesto una dimensión política. En el caso de los pactos de Benidorm y Sitges, esa redefinición fue restablecer el compromiso de los partidos históricos con la democracia constitucional pero, paradójicamente, con una limitación transitoria del principio de la regla mayoritaria como esencia de la democracia⁷.

6 BEJARANO (2000) criticaba el enfoque metodológico de FISHER *et al.* (1991), por estimar que este se concentraba demasiado en el regateo (p. 64).

7 De hecho, toda democracia constitucional incorpora algunos poderes contra-mayoritarios y, por lo mismo, “antidemocráticos”.

– El carácter político de las negociaciones implica llegar a acuerdos sobre los fines (“el país que queremos”) y sobre los medios para lograrlos, pero hay medios que no son negociables cuando uno de esos fines es la paz, como es la violencia. La esencia de la paz es la renuncia a los medios violentos para resolver conflictos, una vez se han creado formas alternativas de lograrlo (2000, p. 74). En la negociación del Frente Nacional, otro medio que se condena es la censura y la restricción a la libertad de prensa (que habían sido practicadas por liberales y conservadores y exacerbadas durante la dictadura de Rojas).

– Bejarano (2000) propuso otra distinción, la que existe entre la “negociación horizontal [que se da entre los adversarios]... y otra que llamamos la negociación vertical, es decir lo que cada uno tiene atrás para negociar, o sea la del consenso sobre la posición negociadora. Yo me siento a una negociación sobre la base de un consenso mínimo que mis mandantes me han dicho, señor negocie hasta aquí o negocie por aquí o lo que quiero de esta negociación es esto o lo otro” (p. 92)⁸. Ello no implica que las posiciones sean inamovibles. Es usual que evolucionen en la medida en que avanzan las negociaciones; pero el negociador debe estar en condiciones de persuadir a sus mandantes de que esa evolución les conviene. De no ser así, el negociador corre el riesgo de perder la confianza de estos y desacreditar los resultados de la negociación. En el caso del Frente

8 Bejarano atribuyó el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno Betancur, y las dificultades que ya se vislumbraban en el proceso del Caguán, de Pastrana, a las fallas en la negociación vertical entre los gobernantes de turno y la sociedad que representaban. Una reflexión similar puede hacerse sobre el proceso que culminó en los acuerdos de La Habana, a la luz del resultado del plebiscito de 2016. Otro ejemplo pertinente es el de las negociaciones del “Brexit” entre 2016 y 2018. De manera temprana se elaboró una posición consensuada de negociación entre los países e instituciones de la Unión Europea; mientras que las divisiones en la sociedad y la clase política británicas sobre qué es lo que debe negociarse no pudieron resolverse.

Nacional, Lleras Camargo no tuvo mayores problemas de negociación vertical, al gozar del apoyo irrestricto de su partido y de los expresidentes liberales Alfonso López Pumarejo y Eduardo Santos. Por el lado conservador, la situación fue distinta: Gómez tenía rivalidades con el otro expresidente conservador (Ospina Pérez) y con copartidarios que aspiraban a la presidencia (Guillermo León Valencia, Gilberto Alzate Avendaño y Jorge Leyva). En la etapa final de la negociación, que se analizará en detalle más adelante, hubo incluso una inversión de las posiciones iniciales de conservadores y liberales. La primera propuesta de estos había incluido el apoyo liberal a un candidato presidencial conservador para el periodo 1958-1962. No fue posible un acuerdo entre conservadores sobre el suyo, y Gómez terminó ofreciéndole a Lleras Camargo la candidatura bipartidista –a cambio de la alternación en el cargo pactada para los cuatro periodos entre 1958 y 1974 (que no se había contemplado en un principio). Pero ambas partes desempeñaron un papel muy activo en la negociación vertical con la opinión pública y los diversos estamentos de la sociedad colombiana que tuvo lugar antes y después de la caída de Rojas.

El objeto de la negociación del Frente Nacional era derrocar la dictadura y reconstruir instituciones democráticas funcionales. La negociación entre liberales y conservadores fue simétrica: a diferencia de lo ocurrido antes de 1953, unos y otros estaban marginados del poder por el régimen de Rojas (incluso, en la primera etapa tenían acceso limitada al canal dominante de comunicación con la opinión pública, la prensa, debido a la censura oficial). El éxito de la negociación dependía de convencer a la mayoría de los colombianos de que el acuerdo bipartidista propuesto era a la vez deseable y viable. Como en toda negociación, tuvo momentos privados; las etapas públicas fueron los más importantes, por cuanto los acuerdos se publicaban

en documentos que plasmaban las coincidencias entre las partes y sus respectivos compromisos⁹.

En esto, los negociadores enfrentaron retos propios de lo que Harold Nicolson (1942, cap. iv) denominó la diplomacia democrática: superar la desinformación de los ciudadanos; las demoras propias de un proceso de negociación que se vuelve cada vez más participativo; el riesgo de la imprecisión de lo acordado (inevitable cuando se inicia con un lenguaje general y abstracto y se procede a propuestas cada vez más concretas), y la necesidad de una ratificación formal y vinculante de los distintos grupos de interés involucrados (en el Frente Nacional, la consulta popular del plebiscito fue la fórmula elegida).

Hay elementos, tanto éticos como de aptitud profesional, que hacen posible una negociación exitosa (Nicolson, cap. v). Entre ellos están: la confianza entre –y la probidad de– los negociadores (no siempre fácil de lograr cuando su relación anterior ha sido de hostilidad y de descalificación mutua); la veracidad y la transparencia; la serenidad y la ecuanimidad, y la adaptabilidad (que impone a cada negociador entender la perspectiva del otro). La adaptabilidad va de la mano de otras cualidades –la creatividad y la imaginación para la construcción de soluciones en la medida en que las circunstancias de la negociación cambian.

LA RETÓRICA Y LA POLÍTICA

La palabra “retórica” es polisémica. Las definiciones del DRAE registran esa ambigüedad. La primera acepción es positiva: “arte del bien decir, de embellecer la expresión de

9 El Pacto de Benidorm, logrado un año antes de la caída de Rojas, se divulgó con el mimeógrafo para evadir la censura de la prensa. Luego del fin de la dictadura, en mayo de 1957, los avances de la negociación y los debates en torno a ellos normalmente fueron objeto de publicación.

los conceptos, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover"; la segunda, despectiva: "uso impropio o intempestivo de esta arte". Las percepciones encontradas sobre la retórica se remontan al rechazo de algunos atenienses clásicos (Sócrates, Platón y Aristófanes) a los abusos percibidos de un grupo de profesores de retórica, los sofistas¹⁰.

En la siguiente generación, la *Retórica* de Aristóteles consagró una perspectiva más equilibrada, que permitió que esta se convirtiera en una disciplina esencial de la educación en artes liberales hasta bien avanzado el siglo antepasado¹¹. Aristóteles define la retórica como la técnica de persuadir. Tiene relación con la argumentación filosófica rigurosa –"acontece a la retórica ser como un esqueje de la dialéctica" (1994, p. 178)– pero es distinta de ella. ¿Por qué es necesario acudir a medios de persuasión que no son estrictamente lógicos? Ofrece dos razones, ambas ligadas a la relación entre la retórica y la deliberación pública. En primer lugar, "en lo que toca algunas gentes, ni aun si dispusiéramos de la ciencia más exacta, resultaría fácil, argumentando solo con ella, lograr persuadirlos, pues el discurso científico es propio de la docencia" (1994, p. 170), dado que "se supone que el que el que juzga es un hombre sencillo" (1994, p. 182). La otra razón consiste en que la retórica se utiliza en un contexto adversarial, el del debate público. "Si es vergonzoso que uno mismo no pueda ayudarse con su propio cuerpo [en la lucha física], sería absurdo el que no lo fuera también en lo que se refiere a la palabra" (1994, p. 171).

La técnica retórica tiene tres elementos: el *ethos*, o sea el talante del orador; el *pathos*, que usa la emoción para predisponer la audiencia, y el *logos*, la argumentación propiamente

10 En ese debate había otra ambigüedad: ¿quiénes eran sofistas y quiénes, no? La sátira de Aristófanes, en *Las nubes*, tiene como blanco al mismo Sócrates, que el comediante presenta como un sofista más.

11 Para un breve recuento de este proceso, véase LEITH (2012, pp. 17-42).

dicha. El *ethos* se refiere a las condiciones personales de quien habla (por ejemplo, su virtud o los servicios prestados a la patria) y su identificación con quienes lo escuchan. En palabras de Leith (2012), el discurso que utiliza el *ethos* está “basado en los supuestos comunes de su audiencia o, en casos especiales, el hecho de que esa audiencia tienda a ser deferente con la autoridad [del orador]” (p. 49). El *pathos* es “cuando [los oyentes] son movidos a una pasión por medio del discurso. Pues no hacemos los mismos juicios cuando estamos tristes que estando alegres, o bien cuando amamos que cuando odiamos” (Aristóteles, 1994, p. 177).

El *logos*, la argumentación, será el eje principal del análisis del presente libro. El *logos* de la retórica incluye herramientas ajenas a la lógica del discurso filosófico puro, entre ellas el ejemplo (o sea la inducción, que según el ejemplo puede ser una generalización indebida) y la analogía. También se usa la deducción propia del silogismo dialéctico, con variantes. La dialéctica busca la verdad y su resultado debe ser verdadero para ser válido. En la retórica, se acude a lo plausible para llegar a una conclusión verosímil.

El silogismo aparente, o recortado, de la retórica es el entimema. En el silogismo de la dialéctica, la premisa mayor debe ser cierta para que la conclusión lo sea; la premisa mayor del entimema es apenas probable, “lo que sucede la mayoría de las veces pero no absolutamente” (Aristóteles, 1994, p. 186)¹². Con frecuencia, la premisa mayor del entimema es implícita; no es necesario enunciarla porque hace parte de los prejuicios, convicciones o creencias de la audiencia. Tales entimemas parciales son particularmente eficaces cuando refuerzan la identificación del orador con su audiencia.

12 Dos ejemplos ayudan a entender la distinción. El silogismo dialéctico: “Todos los hombres son mortales; Sócrates es un hombre; entonces Sócrates morirá”. El entimema retórico: “Los hombres suelen ser justos y virtuosos; Sócrates es un hombre; entonces Sócrates es justo y virtuoso”.

La retórica tiene tres géneros: el judicial, el epidéctico (los discursos de elogio o reprobación) y el deliberativo, que se ocupa de las decisiones políticas. La retórica deliberativa concierne a los asuntos “que se relacionan propiamente con nosotros y cuyo principio de producción está en nuestras manos” (Aristóteles, 1994, p. 199); es decir, la manera de persuadir a la colectividad de que ciertas acciones son convenientes. En este caso, son fundamentales conocimientos empíricos y concretos sobre los problemas enfrentados y sus posibles soluciones.

Para regresar a la crítica de Platón, y de muchos más a la retórica: ¿pueden usarse sus técnicas de persuasión para contar mentiras, engañar y conducir a quienes las creen por caminos equivocados? Por supuesto que sí. Aristóteles era consciente de ese riesgo. El problema no es técnico, sino de ética política y tiene mucho que ver con la motivación y la virtud del orador. La retórica es un medio con el cual “puede llegar uno a ser de un gran provecho, si es que lo usa con justicia, y causar mucho daño, si lo usa con injusticia” (Aristóteles, 1994, p.171).

En la negociación del Frente Nacional, el medio fundamental fue la retórica, la palabra hablada y escrita. Liberales y conservadores estaban literalmente desarmados frente a un adversario, Rojas, que tenía todo el respaldo de la fuerza pública y la capacidad represiva del Estado. En años anteriores, ambos partidos habían combinado esa capacidad con retórica, a veces incendiaria, que agudizó la polarización política del país. La caída de la dictadura puede entenderse a partir de un cambio radical de la retórica que estos habían esgrimido antes del golpe militar¹³, que logró persuadir a los colombianos y las Fuerzas Armadas de que una transición pacífica a la democracia era a la vez posible y conveniente. En eso jugaron un papel importante el *ethos*

13 Especialmente en el caso de Laureano Gómez, como se verá más adelante.

de los protagonistas (Lleras y Gómez) y el uso de un *pathos* que hacía ver a la dictadura de Rojas como una aberración vergonzosa en la tradición republicana de Colombia. Las consecuencias de las condiciones acordadas y en particular de las limitaciones al principio democrático pactadas en el Frente Nacional se discutirán en las conclusiones.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NEGOCIACIÓN

LA REPÚBLICA LIBERAL Y EL INICIO DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

La elección presidencial de 1930 marcó el fin de la llamada *hegemonía conservadora*. La división interna del Partido Conservador había engendrado dos candidaturas encontradas (las del poeta Guillermo Valencia y del general Alfredo Vásquez Cobo) y la actitud vacilante de la jerarquía eclesiástica, que antes había dado el exequátur al candidato oficial del partido, abrieron espacio para la postulación liberal de Enrique Olaya Herrera. Olaya no era sectario; había militado en el Republicanismo bipartidista que sucedió a la dictadura del general Reyes¹⁴; había desempeñado altos cargos públicos durante la hegemonía, y cuando se lanzó a la presidencia era embajador en Washington del gobierno conservador de Abadía Méndez. Formó un gabinete de Concentración Nacional con ministros de ambos partidos; la cartera de gobierno le correspondió a Carlos E. Restrepo, ex presidente republicano y para entonces líder conservador.

A pesar de la moderación de Olaya y de la entrega pacífica del poder presidencial, no faltaron resistencias conservadoras.

14 Lo que le granjeó la enemistad del caudillo liberal Rafael Uribe Uribe.

Según Juan Lozano y Lozano,

Los conservadores se negaban a entregar el gobierno en varios sectores de la república y particularmente en los Santanderes y Boyacá. Era aquel un régimen social de asonada permanente contra las autoridades locales, que cobraba fuerza y amenazaba con extenderse a otros departamentos del país. Era propiamente una guerra civil. El doctor Abadía Méndez entregaba el mando; pero los feroces conservadores de los municipios fanáticos no entregaban el mando al doctor Abadía para que lo entregara. El gobierno de Olaya Herrera tuvo también que liquidar aquella situación política... Olaya Herrera envió el Ejército para contrarrestar el bandidaje [en aquellas regiones]; y de paso, en dos años de lucha, implantó el régimen de la legalidad en los municipios rebeldes y aguerridos¹⁵.

Daniel Pécaut (2010) ofrece una narrativa similar, con otra perspectiva historiográfica:

Fortalecidos por el aumento de su control sobre los mecanismos electorales hasta ese momento en manos de los conservadores, los liberales se apoderan poco a poco de las posiciones que aquellos ocupaban. Cuando se producen las elecciones locales de 1933, ya son mayoritarios en el país. Desde 1931, la violencia política asola departamentos como Boyacá o los Santanderes del norte y del sur, *cuyas estructuras electorales garantizaban a los conservadores una ventaja electoral considerable, y se incrementan los fraudes en las elecciones*, los enfrentamientos sangrientos, los desplazamientos forzados de los habitantes y la homogeneización partidista de muchas localidades (p. 56, destacado fuera del original).

15 Citado en VILLAR BORDA (1997, pp. 182-186). El texto de Lozano es de 1946 y hace parte de la historiografía oficial de la República Liberal; al acudir a la dicotomía "bandidaje" versus "régimen de la legalidad" para describir la violencia con motivos políticos, utiliza una figura retórica muy usual en la Violencia del medio siglo y en debates políticos más recientes.

El texto resaltado alude a una costumbre inveterada y poco documentada de la democracia colombiana desde el inicio de la República: el fraude electoral. Para los conservadores era inaceptable que los liberales adoptaran las prácticas usuales de la hegemonía en su contra¹⁶.

Laureano Gómez fue nombrado embajador en Berlín cuando Olaya llegó a la presidencia. Regresó al país en 1932 y pronto asumió la jefatura del Partido Conservador, con una política de oposición implacable a los gobiernos liberales:

Condenó a Olaya Herrera por la violencia que se estaba ejerciendo [en] contra de los Conservadores después del regreso de los Liberales al poder... atacó a su viejo amigo Alfonso López Pumarejo [y ...] fue el líder de su partido en una oposición intransigente que incluyó la abstención electoral durante la mayor parte de la administración López. La razón que adujo ostensiblemente para decretar la abstención fue la incapacidad del Presidente para detener la violencia contra los conservadores en el campo y su renuencia a embarcarse en los procedimientos de reforma electoral que solicitaba la oposición. En la administración que siguió, la de Eduardo Santos... seguía protestando contra las persecuciones ejercidas por los liberales contra sus copartidarios. La campaña anti-Liberal de Gómez se hizo más estridente y más personal cuando Alfonso López volvió a la Presidencia en 1942 (Henderson, 1985, p. 53).

Bajo la férrea conducción de Gómez, y con base en alegaciones de fraude electoral y falta de garantías, el conservatismo se abstuvo de participar en los comicios presidenciales de 1934 y 1938. En las de 1942, apoyó la candidatura liberal disidente de Arango Vélez, quien fue derrotado por López.

16 HENDERSON (2006) señala: "Los partidos en el poder tenían innumerables maneras de ganar elecciones. Los liberales colombianos habían estudiado las técnicas de fraude electoral de los conservadores durante los cuarenta y cinco años anteriores—técnicas que los seguidores de Núñez habían aprendido de sus predecesores en el poder, y así sucesivamente hasta los albores del republicanismo en Colombia" (p. 260).

Por las mismas razones, no participó en numerosas elecciones parlamentarias y regionales durante la República Liberal¹⁷. El mensaje de la abstención era claro: si gobiernan los liberales la democracia es mentirosa e ilegítima.

A veces, la retórica de la oposición fue más agresiva y cercana a las vías de hecho. A principios de 1939, en su periódico *El Siglo*, “Gómez habla por primera vez de ‘acción intrépida’, guerra civil y ‘atentado personal’ como opciones del conservatismo” (Villar Borda, 1997, p. 394). Los gobiernos liberales no siempre respondieron de manera pasiva. En julio de 1944, luego del conato de golpe militar contra López conocido como “la amarrada de Pasto”, “*El Siglo* es clausurado por publicar un editorial incitando al golpe. Laureano Gómez se asila en la embajada del Brasil” (Villar Borda, 1997, p. 407)¹⁸.

¿Hasta qué punto fue violento el ejercicio del poder por los gobiernos de la República Liberal? No es un argumento concluyente, pero la historiografía en apoyo de la retórica de Gómez y sus copartidarios es parca. Se citan a continuación dos relatos de autores de orientación ideológica opuesta. El historiador Medófilo Medina, de izquierda, menciona 4 incidentes violentos ligados a elecciones entre 1933 y 1942, con un total de 33 muertos. No obstante:

Al reiterar en 1939 la decisión del conservatismo de participar en los próximos comicios luego de la abstención de los debates anteriores, la asamblea del directorio conservador de Cundinamarca abrió con consignas extrañas la campaña: “No reunirnos nunca en donde quiera que nos desarmen y armarnos

17 Es invaluable, para el análisis de este periodo, la cronología de la obra de VILLAR BORDA (1997, pp. 379-471).

18 Por su participación en el fallido golpe, fueron condenados en consejo de guerra el coronel Diógenes Gil y diez otros oficiales (ibíd.). Hubo además una purga de oficiales considerados simpatizantes de los golpistas. Estos serían reincorporados al Ejército cuando Gómez llegó a la presidencia en 1950 (comunicación personal de Javier Torres Velasco).

por todos los caminos posibles”, y por si no sorprendieran tan extravagantes directrices es preciso traer a cuento un juramento aprobado en la misma convención: “dar o hacer dar muerte al liberal que acepte, en las próximas elecciones, una candidatura de su partido en la provincia del Guavio” (1986, pp. 283-284).

Desde la orilla opuesta, un documento de trabajo de la Universidad Sergio Arboleda, cuyo título es “Violencia política en los años 30: de Capitanejo a Gachetá”, menciona apenas tres incidentes violentos con víctimas fatales: el de Capitanejo en 1930 donde hubo 15 muertos; el de Guaca, un año después, con 14 muertos, y la matanza de Gachetá, en 1939, con 12 muertos (Hernández, 2015).

Sin el ánimo de ahondar en lo que parece ser un vacío historiográfico, las perspectivas contrarias de Medina y de Hernández (y a pesar de las generalizaciones de Pécaut) parecen converger en la misma conclusión: hubo episodios de violencia política durante la República Liberal, pero sus muertos se contaban por decenas¹⁹.

LAS ELECCIONES DE 1946 Y EL GOBIERNO CONSERVADOR DE OSPINA PÉREZ

El periodo 1946-1953 fue la etapa más álgida de la Violencia del medio siglo y culminó con el golpe militar de Rojas. El conflicto tuvo al menos dos dimensiones interrelacionadas: la del pueblo, los militantes rasos de los partidos tradicio-

19 La obra seminal sobre la Violencia interpartidista (GUZMÁN, FALS BORDA y UMAÑA, 1962) tiene una breve sección introductoria con el título “La etapa conflictiva del 30”, que contiene textos de dos conservadores (Roberto Urdaneta y Rafael Azula) y un liberal (Max Grillo) que no incluyen datos cuantitativos y coinciden con la narrativa de Lozano y Lozano citada arriba (pp. 24-27). Hay una excelente discusión sobre la violencia durante el principio de la República Liberal en HENDERSON (2006, pp. 262-275), pero de nuevo sin cifras que permitan cuantificar la magnitud de las matanzas. Véase también el análisis de GUTIÉRREZ SANÍN (2017, pp. 544-559).

nales y los ciudadanos del común que fueron víctimas y a veces victimarios de una violencia masiva; y la de las elites liberales y conservadoras, cuyas manifestaciones eran normalmente, aunque no siempre, retóricas y simbólicas. Estas dimensiones encajan con la distinción que hacía Gaitán en la época entre el país nacional y el país político. Sobre la Violencia que asoló el país nacional hay una amplia bibliografía²⁰; el objeto central de lo que resta de esta obra es el conflicto entre las elites políticas y su negociación con los acuerdos del Frente Nacional.

López Pumarejo había renunciado a la presidencia en 1945; su gobierno estaba debilitado por la división interna del liberalismo y los constantes ataques de la oposición. Lo reemplazó el recién elegido designado, Alberto Lleras Camargo. El principal reto del nuevo mandatario era la inminente elección presidencial. Rodríguez describe así la actuación de Lleras: “observó una democrática política de estricta neutralidad en las elecciones que presidió, tanto de concejales municipales en octubre de 1945, como en las presidenciales de 1946, combatiendo además la delincuencia electoral y destituyendo a los funcionarios parcializados” (1989, pp. 394-395).

La elección de 1946 tuvo afinidades con la de 1930. El Partido Liberal estaba dividido entre el oficialismo, cuyo candidato era Gabriel Turbay, y la disidencia de Jorge Eliécer Gaitán²¹. Poco más de un mes antes de los comicios, los conservadores lanzaron una candidatura propia, la de Mariano Ospina Pérez. Como en 1930, el candidato de la oposición ganó con mayoría relativa (564.661 votos). El

20 De entrada, GUZMÁN *et al.* (1962); pero también SÁNCHEZ (1989a y 1989b), MARTÍZ (1969) y FLUHARTY (1981). OQUIST (1980) tiene una excelente discusión sobre orígenes y explicaciones socioeconómicas y estructurales de la Violencia (capítulos 3 a 5).

21 Esa división no necesariamente reflejaba diferencias ideológicas; por ejemplo, el Partido Comunista apoyaba a Turbay.

resultado combinado de los candidatos liberales fue de 795.220 sufragios²².

Al igual que Olaya en su momento, Ospina inició su mandato con ánimo conciliador. Designó un gabinete de Unión Nacional, con cinco ministros liberales y nombró siete gobernadores y más de cuatrocientos alcaldes de esa filiación; pero esa participación no contaba con el apoyo de los gaitanistas y en noviembre de 1946 su bancada decretó la renuncia de los funcionarios liberales de la rama ejecutiva (Reyes, 1989, p. 12). La división liberal se dirimió en las elecciones parlamentarias de marzo de 1947, cuando los partidarios de Gaitán obtuvieron una amplia mayoría sobre los candidatos del oficialismo santista. Gaitán fue consagrado jefe único del liberalismo²³. Ospina recompuso su gabinete de Unidad Nacional con ministros gaitanistas y santistas, pero aquellos no tuvieron mucho apoyo de su jefe político –tenía cuota en la administración, pero no cesaba de criticarla.

En octubre de ese año, hubo elecciones municipales: como en marzo, los liberales obtuvieron una amplia mayoría sobre los conservadores (738.233 sufragios, frente a 571.301). “El conservatismo se sintió defraudado ante el triunfo liberal, pues venía acariciando la idea de que con una agresiva campaña electoral y la parcialidad de las autoridades seccionales podría superar las mayorías liberales”. Laureano Gómez, quien se había opuesto desde un principio a la Unión Nacional de Ospina, “anunció que estas [elecciones] habían sido un fraude. Aseguró que una revisión adelantada por él en la Registraduría del Estado Civil le había demostrado que el liberalismo poseía

22 Repartidos en 438.225 por Turbay y 356.995 por Gaitán.

23 Su rival liberal, Gabriel Turbay, se había retirado de la política y falleció en 1947.

1.800.000 cédulas falsas y exigió que se rehiciera totalmente la cedulación del país”²⁴.

Aunque no se dispone de buena información cuantitativa sobre el alcance de la violencia en los primeros años del gobierno de Ospina, no es descartable una hipótesis: lo que se había afirmado en la retórica conservadora de la década anterior, en medios como el periódico de Gómez, *El Siglo*, sobre el uso de violencia política de los gobiernos liberales para coaccionar al electorado se convirtió en práctica generalizada del conservatismo a partir de 1946. Es posible que el efecto de esa retórica sobre el imaginario conservador haya justificado represalias exageradas durante este periodo.

El impacto de esa práctica sobre el país nacional lo describió el político liberal Julio Roberto Salazar Ferro en un informe a Ospina sobre la situación de Santander a principios de 1948: “Inmensas caravanas de hombres y mujeres huyen de las regiones azotadas... Tras ellos quedó la tierra calcinada por los incendios... Todo quedó destruido. Ni en Arboledas ni en Cucutilla, quedó nada de pertenencia de los liberales... ya no queda un liberal en toda esa comarca” (citado en Reyes, 1989, p. 19).

Jorge Eliécer Gaitán, como jefe de su partido y líder popular carismático, elevó su voz contra el hostigamiento de los liberales. En febrero de 1948, impulsó la Marcha del Silencio. “Fue un acto impresionante: durante dos horas una inmensa multitud marchó en absoluto silencio y muchos portaban banderas negras. Gaitán habló escasos minutos y en tono acongojado pidió a Ospina que cesaran las persecuciones, los asesinatos y la violencia. Dijo Gaitán: ‘solo os

24 REYES (1989, p. 18). Nótese la falta de proporción entre la cifra alegada por Gómez y la votación *total* de las tres elecciones anteriores en Colombia: 1.341.881 en las presidenciales de 1946; 1.434.607 en las parlamentarias de 1947, y 1.309.534 en las municipales de ese año.

pedimos la defensa de la vida, que es lo menos que puede pedir un pueblo”²⁵.

En marzo, el Partido Liberal decidió abandonar la Unión Nacional. El 9 de abril, durante la Conferencia Panamericana concebida por el gobierno como una vitrina internacional del país, Gaitán fue asesinado a pocos metros de la esquina de la Jiménez con Séptima, el corazón de la capital²⁶, y se desató una conmoción violenta –el homicida fue linchado y buena parte del centro de la ciudad resultó destruida. Entre los blancos de la ira popular se contaron la residencia de Laureano Gómez (nombrado canciller cuando se rompió la Unión Nacional) y la sede de su periódico *El Siglo* –ambas fueron incendiadas. Elementos de la Policía se unieron a la revuelta y el gobierno acudió al Ejército para restablecer el orden²⁷. Los tumultos de Bogotá se reprodujeron en otras ciudades donde también hubo fuerte represión de la fuerza pública. La Violencia, que hasta entonces había sido un fenómeno predominantemente rural, se urbanizó y multiplicó (Alape, 1989).

En medio de la balacera de la noche del 9 de abril, directivos liberales acudieron al Palacio de la Carrera. Su propuesta: la renuncia de Ospina (siendo entonces el designado a la presidencia Eduardo Santos). A su vez, Laureano Gómez, refugiado en el Ministerio de Defensa, llamaba a pedir la conformación de una Junta Militar. Ospina se negó a dejar la presidencia y el 10 de abril se reconstituyó la Unión Nacional, con el liberal Darío Echandía como ministro de Gobierno. Gómez se retiró del gabinete y viajó a España.

25 REYES (1989, p. 20). Un buen relato de la violencia política y la represión oficial antes del Bogotazo es el de HENDERSON (2006, pp. 439-448).

26 El autor material fue un obrero, Juan Roa Sierra. Como ha pasado en muchos magnicidios en Colombia, la autoría intelectual no ha podido esclarecerse.

27 La obra definitiva sobre el Bogotazo es el libro epónimo de Arturo Alape (1984).

Se decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional, que en esta oportunidad regiría hasta diciembre de 1948.

Los propósitos del nuevo gabinete no fueron exitosos y la violencia se agravó. En abril de 1949, a instancia del presidente Ospina, jefes liberales y conservadores manifestaron en una declaración conjunta: “El sectarismo político y en ocasiones intereses y pasiones más bajas han logrado crear en determinadas regiones del país un ambiente de impunidad que nos devuelve a las formas más primitivas de la vida social. Allí los jueces no pueden investigar los delitos cometidos por una infinidad de razones... un país donde la impunidad pueda enseñorearse estaría en camino de la perdición” (citado en Reyes, 1989, p. 26).

Un mes más tarde, el liberalismo rompió la Unión Nacional y ordenó el retiro de todos los liberales de cargos públicos. En junio hubo elecciones parlamentarias y los liberales obtuvieron una mayoría de 130.000 votos. Usaron su control del poder legislativo para hacer una oposición agresiva a Ospina. En agosto, el Congreso aprobó una reforma electoral que adelantó las elecciones presidenciales de 1950 a noviembre de 1949 y aplazó la revisión de cédulas hasta la posesión del próximo mandatario. Con ambas medidas se quería reducir la posibilidad de interferencia del gobierno en los comicios –el Congreso con mayorías liberales estaría sesionando en la nueva fecha de las elecciones y para estas las autoridades conservadoras no podrían privar a ciudadanos liberales de sus cédulas. El presidente vetó la ley y las mayorías liberales del Congreso rechazaron la objeción presidencial. Como la razón del veto de Ospina había sido la inconstitucionalidad del proyecto, el asunto pasó a la Corte Suprema. Con el voto de los magistrados liberales (que eran mayoría), la ley fue declarada exequible y sancionada en octubre. Pero el 24 de ese mes, el registrador Eduardo Caballero Calderón (liberal) declaró que “las elecciones del 27 de noviembre lejos de llegar a ser la expresión inequívoca de la realidad serán una farsa sangrienta” (citado en Reyes, 1989, p. 31).

Ese pronunciamiento reflejaba el desarrollo de la campaña electoral. El candidato conservador, Laureano Gómez, había regresado al país en junio de 1949. Un lema de su campaña era la metáfora del basilisco, para describir el liberalismo: según su relato, el mítico animal tenía una cabeza diminuta que controlaba el cuerpo grotesco del monstruo –siendo el basilisco el liberalismo y la cabeza, el comunismo. Otro era la atribución de toda la violencia del país al liberalismo –comenzando por los hechos de la insurrección espontánea del 9 de abril de 1948. El candidato liberal, Darío Echandía, se enfrentó a “una alambrada de garantías hostiles”²⁸, que culminó con el asesinato de su hermano cuando marchaba a su lado en una manifestación política. El 7 de noviembre, los liberales retiraron su candidatura. Dos días después, los parlamentarios liberales anunciaron el inicio de un juicio político a Ospina en el Congreso. En cuestión de horas, el gobierno declaró el estado de sitio (que se mantendría hasta 1958). En uso de facultades extraordinarias clausuró el Congreso, estableció una censura omnímoda y modificó las reglas de votación en la Corte Suprema. En la práctica, se había establecido una dictadura civil.

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el 27 de noviembre. Gómez, candidato único, obtuvo 1.140.122 votos –41% más que los logrados por su partido en las elecciones parlamentarias de junio.

DOS DICTADURAS: LA CIVIL DE GÓMEZ Y LA MILITAR DE ROJAS PINILLA HASTA 1957

Por sus antecedentes y temperamento, Gómez era una figura política que polarizaba. Si bien su pensamiento evolucionó con el tiempo (Henderson, 1985), su retórica tendía a lo

28 La frase la había acuñado por el candidato liberal Gabriel Turbay durante las elecciones de 1946.

dogmático y lo hiperbólico. Expresó, en distintos momentos, reservas sobre la moderación en la política y sobre el mismo principio democrático. Sobre la primera había señalado desde su perspectiva conservadora ortodoxa:

El moderado, en cualquiera de sus matices, está siempre más cercano a su vecino de izquierda que de su vecino de la derecha. Es más fácil descender que subir. Se necesitan más ideas, más valor, más virtud, más energía moral para defender el orden que para destruirlo... He aquí por qué, desatada por el comunismo sobre el universo una guerra inmisericorde, el peor enemigo de la civilización resulta ser el moderado. El marxista ataca de frente, puede ser repelido y circunscrito. El moderado no ataca en la apariencia, por lo tanto no es sospechoso. No se tienen con él las precauciones indispensables (citado en Henderson, 1985, pp. 145- 146).

Su crítica de la democracia tenía como base la desigualdad innata de los seres humanos:

El sufragio universal inorgánico y generalizado interviniedo en toda la vida social para definir la dirección del Estado contradice la naturaleza de la sociedad. El manejo del Estado es, por antonomasia, obra de la inteligencia. Una observación fundamental demuestra que la inteligencia no está repartida en proporciones iguales entre los sujetos de la especie humana. Por este aspecto, la sociedad semeja una pirámide cuyo vértice ocupa el genio, si existe en un país dado, o individuo de calidad destacadísima por sus condiciones individuales. Por debajo encuéntranse quienes, con menores capacidades, son más numerosos. Continúa así una especie de estratificación de capas sociales, más abundantes en proporción inversa al brillo de la inteligencia, hasta llegar a la base, la más amplia y nutrida, que soporta toda la pirámide y está integrada por el oscuro e inepto vulgo, donde la racionalidad apenas parece diferenciar los seres humanos de los brutos (citado en Martz, 1969, p. 195).

En vísperas de su posesión, usó el lenguaje propio del mandatario de un sistema político funcional en épocas de normalidad institucional. Prometió ser “presidente de todos los colombianos”, que “la preocupación principal de su gobierno sería garantizar todo el respeto de la vida humana” y ofreció ministerios a los liberales. Estos rechazaron su oferta, por razones obvias: la consistente oposición de Gómez a la Unión Nacional durante el gobierno de Ospina; los antecedentes inmediatos de la campaña de 1949, y la exacerbación de la violencia (Henderson, 2006, p. 511 y Cuadro 1).

El conservatismo tenía divisiones profundas. Había los lauranistas, que apoyaban a su jefe en el gobierno; los ospinistas que podían considerarse el ala “moderada” del partido –Gómez tachó a Ospina de tener “mentalidad liberalizante”– (Tirado, 1989a, p. 103), y la extrema derecha liderada por Alzate Avendaño, cuyo ideario tenía cercanías con el fascismo y el falangismo de Franco. Los mismos lauranistas no estuvieron conformes con el primer gabinete de Gómez, cuyos integrantes fueron calificados de “conservadores tibios”²⁹.

El gobierno de Gómez fue truncado, en dos sentidos: por el golpe de Estado de Rojas en junio de 1953, y por la mala salud del presidente, que limitaba sus horas de trabajo. En noviembre de 1951 tuvo que retirarse del cargo y quedó como presidente encargado Roberto Urdaneta. No obstante, Gómez seguía de cerca la gestión de este, con frecuencia le impartía instrucciones y participaba en el debate político desde *El Siglo*.

Su gran proyecto político era una reforma constitucional encaminada a remediar los defectos de las instituciones políticas que él había criticado desde la oposición durante las

29 HENDERSON (2006, p. 511). Según la misma fuente, también “el Partido Liberal estaba irremediabilmente fragmentado en 1950”.

décadas anteriores y, de paso, asegurar a futuro una nueva hegemonía conservadora. Hubo elecciones parlamentarias en 1951, con abstención de los liberales; el gobierno había reservado una minoría de las curules para estos, que quedaron vacantes. El Congreso aprobó un acto legislativo convocando una Asamblea Nacional Constituyente (ANAC)³⁰. La exposición de motivos del proyecto de reforma presentado por el gobierno expresaba así sus bases ideológicas: “Las instituciones de la República se apartan definitivamente de la influencia perniciosa de las ideas rousseauianas y marxistas y se inspiran por entero en las evangélicas y bolivarianas, a fin de realizar la democracia cristiana” (citada en Tirado, 1989a, p. 88).

El proyecto de reforma era francamente reaccionario. En algunos apartes del articulado, volvía a las instituciones originales de la carta política de 1886, fortaleciendo el ejecutivo a costa del legislativo. Se establecía un periodo presidencial de seis años; se eliminaba la responsabilidad del primer mandatario; se daba a este la facultad de designar al Contralor; se quitaba al Congreso la competencia de elegir los magistrados de la Corte Suprema; tampoco podría llamar este a juicio al presidente, y se reducía la duración de las legislaturas. El proyecto derogaba la reforma constitucional de 1936 y abolía la posibilidad de expropiaciones sin indemnización previa. Limitaba la operación del principio democrático: el Senado sería una cámara de representación gremial y corporativista, y en las elecciones de los concejos municipales los jefes de familia tendrían doble voto. Era regresivo en otros aspectos –se retomaba el papel del catolicismo como religión oficial de Colombia (con el respectivo control sobre la educación) y se prohibía de manera explícita el conflicto de clases.

30 El gobierno designó como miembros de la ANAC a nueve conservadores y cinco liberales. Los últimos se negaron a participar.

Finalmente, se buscaba limitar la libertad de expresión: por un lado, se declaraba la prensa un servicio público y, por otro, se tipificaba como traidor al colombiano que “de palabra o por escrito atente al prestigio de las autoridades y de las instituciones del país” (Henderson, 2006, pp. 519-520 y Tirado, 1989a, pp. 88-89; véase también la discusión de Fluharty, 1981, pp. 156-158).

Aun entre las elites la lógica de la represión no quedó en el plano teórico. La censura seguía en plena vigencia y fue aplicada contra rivales conservadores de Gómez en 1952 –Alzate y Ospina Pérez. Cuando este lanzó su candidatura para los comicios de 1954, resultó víctima de normas que él mismo había decretado en 1949 (Tirado, 1989a, pp. 102-104). Los jefes liberales, en franca oposición, sufrieron además violencia extraoficial. El 6 de septiembre de 1952, “una turba que había asistido al entierro de unos agentes de policía asesinados en el Tolima, en forma sistemática y sin que ninguna autoridad lo impidiera, procedió a incendiar *El Tiempo*, *El Espectador*, la sede de la Dirección Nacional Liberal, la casa de Alfonso López Pumarejo y, por último, la casa de Carlos Lleras Restrepo” (Tirado, 1989a, p. 99). Ambos tuvieron que asilarse en el exterior.

En el entretanto, el país nacional se desangraba. La violencia conservadora se ejecutaba por la fuerza pública (los “chulavitas” de la Policía Nacional cuyos integrantes se habían conservatizado luego del 9 de abril y de manera creciente por el Ejército) y milicias no oficiales ligadas a directivas locales del conservatismo (denominados, especialmente en el Valle, los “pájaros”). A su vez, la resistencia liberal se había materializado en guerrillas, que se coordinaban con la dirección del partido y a veces incorporaban elementos comunistas. Algunas fuentes hablan de más de 10.000 guerrilleros liberales (Henderson, 2006, p. 522).

De esa época hay pocas cifras confiables, pero la magnitud de los estimativos de victimización es escalofriante (Cuadro 1) a la luz de la experiencia colombiana del conflicto interno

durante las últimas décadas³¹. Entre 1947 y 1957, hubo por lo menos 174.000 muertos. La tasa nacional de homicidios de la Violencia durante ese periodo³² fue de 140 por cien mil habitantes, con picos de 406 en 1948 (año del Bogotazo) y 446 en 1950 (llegada a la presidencia de Gómez). A manera de comparación, la tasa correspondiente en Medellín durante el peor momento del terror de Pablo Escobar en 1991 fue de 433 por cien mil habitantes³³. Hubo más de dos millones de desplazados (el equivalente al 14% de la población del país en 1957) y el número de parcelas rurales perdidas llegó a 394.000 (Oquist, 1980, p. 227).

CUADRO 1
LOS MUERTOS DE LA VIOLENCIA – 1947- 1957

Año	Muertes (miles)	Muertes por 100.000 habitantes
1947	14	134
1948	44	406
1949	19	168
1950	50	446
1951	10	89

-
- 31 La fuente original del Cuadro 1 es una encuesta realizada por Carlos Lemoine en 1973, que indagaba sobre victimización durante la Violencia. El 16% de los encuestados contestó afirmativamente. La metodología se describe en OQUIST (1980, pp. 4-5, n. 4). Oquist señala varias razones por las cuales los resultados subestiman la magnitud real de la victimización.
- 32 Esta cifra es consistente con la estimada por Guzmán y Fals con otra metodología, de 180.000 homicidios políticos (GUZMÁN *et al.*, 1962, t. 1, p. 292). Para su discusión más amplia, consúltese el capítulo x de la misma obra.
- 33 FRANCO *et al.* (2012, p. 3.213). Hay una diferencia importante entre este resultado y los de Lemoine: los datos de Medellín incluyen la totalidad de las muertes violentas, entre ellas las de la criminalidad ordinaria; los segundos se refieren solo a homicidios políticos.

Año	Muertes (miles)	Muertes por 100.000 habitantes
1952	13	111
1953	9	70
1954	1	7
1955	1	7
1956	11	82
1957	3	21
1947-1957	174	140
	(total)	(promedio anual)

Fuente: Adaptado de Henderson (2006, p. 618). Para la metodología, véase nota 31 del texto.

Para 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla era comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En la medida que su régimen perdía popularidad, Gómez trató de marginarlo por sus cercanías políticas con Ospina y otros conservadores que estaban alejados de su gobierno, pero sin éxito. Estos, a su vez, conspiraban activamente con los militares. El 30 de mayo de 1953, Alzate Avendaño declaró: “Todo está previsto, todos los caminos le están cerrados [para Gómez]. Si intenta posesionarse, se lo impedirán las fuerzas armadas” (citado en Henderson, 2006, p. 528).

La caída de Gómez tuvo como causa mediata una denuncia sobre el maltrato de un empresario conservador, Felipe Echavarría Olózaga, a manos del Ejército por sospechársele de participar en un complot contra Rojas. El 13 de junio, Gómez ordenó al presidente encargado, Urdaneta, y al ministro de Guerra, destituir a Rojas. Ambos rehusaron. Gómez reasumió la presidencia y cambió el ministro de Guerra. Mientras eso ocurría, la esposa de Ospina Pérez llamaba a otro general y le decía: “avísenle al General Rojas: avíspense y muévanse” (citado en Henderson, 2006, p. 530). Rojas, que estaba el Melgar, voló a Bogotá; esa noche

Gómez salió al exterior con su familia y Rojas se proclamó presidente en una alocución radial. A su lado estaba Ospina Pérez (Tirado, 1989b, p. 109). El apoyo de Ospina no era gratuito; pensaba que el golpe abriría las puertas a su propia reelección en 1954 y estaba seguro de contar con una generosa cuota burocrática mientras tanto.

El golpe fue bienvenido por la opinión pública, a pesar de su ruptura con la institucionalidad –ya Ospina y Gómez la habían resquebrajado. El país estaba cansado de la pérdida de gobernabilidad de los regímenes anteriores. Para los liberales, cualquier cambio era bueno; incluso la Iglesia impartió su bendición. Dos días después de la caída de Gómez, su ANAC desechó el proyecto de reforma constitucional del gobierno anterior y el 18 de junio de 1953 eligió al general Rojas presidente, hasta el 7 de agosto de 1954.

Rojas llegó al poder con varias circunstancias en su favor. Representaba un quiebre con el sectarismo exacerbado de la década anterior. Ofrecía la posibilidad de dar fin a la violencia interpartidista, con la garantía de imparcialidad de la fuerza pública. Y gozaba de una coyuntura económica favorable.

En cuanto a lo primero, durante los meses iniciales de su presidencia “prometió que ‘el gobierno de las Fuerzas Armadas’ uniría a los colombianos mediante la aplicación de los principios cristianos y ‘bolivarianos’” (Henderson, 2006, p. 534). Sin embargo, Rojas usó durante su mandato varios discursos no enteramente consistentes entre sí. En ocasión se presentaba como figura suprapartidista por ejercer la vocería de la institucionalidad militar animada por el patriotismo. Pero no escondía su proximidad con los conservadores ni su afinidad con las ideas de ese partido. Según Carlos Restrepo Piedrahíta (1976), el suyo fue una “especie castrense de gobierno conservador” (p. 33, n. 50); el director de *El Tiempo*, Roberto García Peña, lo retrató así en una conversación con un joven político liberal: “Qué prócer ni qué nada. Este Rojas Pinilla es un godo igual que

los anteriores, y los demócratas y amigos de la libertad no tenemos nada que esperar" (citado en Henderson, 2006, p. 536). En línea con las condiciones de la Guerra Fría y su propia formación militar, era ferviente anticomunista³⁴. Y a veces se proclamaba (sobre todo a finales de su mandato) hombre providencial que no era tanto árbitro entre las fuerzas políticas tradicionales como su reemplazo³⁵.

Días después de su elección como presidente por la ANAC, Rojas "decretó una amnistía general para todos los involucrados en la Violencia, guerrillas liberales o miembros de los grupos paramilitares conservadores... Entre julio y septiembre de 1953, más de diez mil guerrilleros entregaron sus armas y regresaron a sus abandonadas fincas" (Henderson, 2006, p. 537). Los efectos de la amnistía de Rojas pueden observarse en el Cuadro 1; el número de muertes por la Violencia cayó en más del 30% entre 1952 y 1953 (de 13 mil a 9 mil), y durante 1954 y 1955 apenas llegó a mil al año.

El golpe de Rojas coincidió con una bonanza cafetera, un impacto macroeconómico positivo en un país que era monoexportador del grano. El precio internacional promedio pasó de 59 a 80 centavos de dólar por libra entre 1953 y 1954; en el mismo periodo, los términos de intercambio mejoraron en 25% y el índice quantum de las importaciones creció en 23% (Cuadro 2). El choque externo favorable se reflejó tanto en desempeño económico general (el PIB aumentó en 7,2% en 1954) como en las finanzas públicas.

34 En 1949, en la Embajada de los Estados Unidos se decía que "veía un rojo detrás de cada cafeto" (HENDERSON, 2006, p. 542).

35 Sobre las semejanzas entre Rojas y dictadores latinoamericanos contemporáneos, véase SZULC (1959).

CUADRO 2
ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS
DE LA DICTADURA DE ROJAS 1953-1957

Año	Precio del café (1)	Términos de intercambio (2)	Índice quantum importaciones (2)	Saldo cuenta de capitales BP (3)	Tasa de cambio (4)	Inflación (5)	PIB (5)
1953	58,9	100	100	74,4	2,51	7,37	5,1
1954	80	125	123	76,2	2,51	8,67	7,2
1955	64,6	111	122	-25,1	2,51	2,21	4
1956	74	110	116	-99,3	2,51	7,82	4,8
1957	63,9	104	83	294,3	3,84	20,23	3,3

Unidades y fuentes:

(1) Centavos de dólar por libra. GRECO.

(2) Índices base 1953=100. GRECO.

(3) Millones de dólares. Cálculos DNP con base en datos BR.

(4) Pesos por dólar. GRECO.

(5) Variación porcentual anual. GRECO.

La holgura fiscal permitió a Rojas aumentar el gasto público en varios frentes. El más importante de estos fue el destinado a la fuerza pública:

Solo en números escuetos, las Fuerzas Armadas crecieron de 14.000 en 1948 a 32.000 hacia 1956. Las apropiaciones presupuestales también buscaban asegurar el permanente respaldo militar mediante la creación de lujosos clubes para oficiales y de otros pródigos beneficios marginales. El presupuesto militar, que en 1951 era 2,2 veces el de la educación, subió en el presupuesto de Rojas Pinilla de 1955 a 3,8 veces la suma concedida para apropiaciones educativas, y esto sin contar los fondos adicionales destinados separadamente para la Fuerza de la Policía Nacional (Martz, 1969, p. 254).

La abundancia de recursos también hizo posible una política económica intervencionista. Creó, entre otras instituciones,

el Banco Cafetero y el Banco Popular y un instituto de comercialización de productos agropecuarios, el Instituto Nacional de Abastecimiento; llevó a cabo proyectos de infraestructura, como el Centro Administrativo Nacional – CAN en Bogotá y el ferrocarril del Magdalena; fomentó el transporte aeronáutico (nacionalizó a Avianca y construyó los aeropuertos de El Dorado en Bogotá y de Barranca); estableció la zona franca comercial de San Andrés, e introdujo la televisión a Colombia.

En septiembre de 1954, la dictadura creó la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS) para atender a las víctimas de la Violencia. Su directora era María Eugenia Rojas, hija del presidente que a la sazón tenía veintiún años. Si bien los programas de SENDAS estaban más que justificados por los estragos de los años anteriores, sus actividades se prestaban a prácticas clientelistas y no faltaban analogías con la forma de hacer política de Evita Perón en Argentina (Tirado, 1989, pp. 120-121).

El estilo de gobierno de Rojas provocó roces con las otras instituciones del Estado y con la sociedad. En noviembre de 1953, un juez decretó la libertad incondicional de Felipe Echavarría. En un discurso, Rojas atribuyó la decisión a sobornos; hubo renunciaciones masivas de los magistrados de las altas cortes, que el dictador aceptó³⁶.

Las relaciones del régimen con la prensa fueron problemáticas. A principios de la dictadura, se suavizaron las restricciones de la libertad de expresión, con el denominado “acuerdo de caballeros”; pero si bien este no era “una censura oficial sino un compromiso de autocensura” (Fluharty, 1969, p. 321), no siempre había consenso entre el gobierno y los medios sobre su alcance. Ya en septiembre de 1953, aquel suspendió la publicación de *El Siglo*; en 1954 cerró *La*

36 Rojas procedió a nombrar dieciséis nuevos magistrados, algunos de ellos de filiación liberal (MARTZ, 1969, pp. 229-230).

Unidad, cuyo director era el entonces laureanista Belisario Betancur, y en 1955 suspendió *La República*, del expresidente Ospina Pérez –todos de orientación conservadora. En los primeros meses de 1956, se ordenó el cierre de los dos grandes diarios liberales, *El Tiempo* y *El Espectador*³⁷. En una suerte de contraofensiva, el gobierno trató de crear sus propios espacios mediáticos: en 1954, estableció el radio-periódico *Actualidad Nacional* y en 1956 incluyó el *Diario Oficial* (que históricamente era un medio para la publicación de leyes y decretos) secciones de noticias y opinión favorables al régimen (Tirado, 1989b, pp. 115-117; Martz, 1969, pp. 239-240 y 253-264; y Fluharty, 1981, pp. 309-314).

Con los gremios de la producción hubo distanciamiento en la medida en que avanzaba el gobierno. Aquellos se resentieron por medidas tributarias que aumentaban los gravámenes sobre las empresas, y en la medida en que se desvanecía la bonanza cafetera, por el manejo del control de cambios.

La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) se había establecido desde la República Liberal, reflejando la orientación política de esos gobiernos; en los tiempos de Ospina y Gómez había florecido la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), de orientación conservadora. En 1954, Rojas concedió personería jurídica a otra central obrera, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), “afiliada al movimiento laboral peronista... el Ministerio del Trabajo redactó sus objetivos doctrinales” (Fluharty, 1981, p. 285).

Dos episodios violentos en Bogotá marcaron la pérdida de sintonía del gobierno de Rojas con la opinión pública. El 8 de junio de 1954 hubo una manifestación de estudiantes de la Universidad Nacional y en hechos confusos un

37 Según Fluharty, quien escribía en 1956 y tenía simpatías rojistas, “la clausura de estos por parte de Rojas constituyó un gran error político. Activó al partido liberal llevándolo a cierta oposición unificada” (1981, p. 363).

disparo mató el joven Uriel Gutiérrez; al día siguiente, en una protesta estudiantil por su muerte, hubo ocho víctimas más. Esa noche, el ministro de Gobierno declaró que “la manifestación fue hecha por elementos no estudiantiles y atacó directamente a los comunistas por incitar a los estudiantes... el once [de junio], más de 200 personas... fueron detenidas” (Martz, 1969, p. 237). Un mes más tarde, un coronel del Ejército fue nombrado rector de la Universidad Nacional (Villar Borda, 1997, p. 424).

El otro fue el de la Plaza de Toros de Bogotá, a principios de 1956. En la corrida del 26 de enero, Lleras Camargo, regresado hacía poco al país desde la secretaría general de la OEA, fue recibido con aplausos por el público; este rechifló a María Eugenia Rojas y a su marido cuando llegaron unos minutos más tarde. El 5 de febrero, “áulicos de la dictadura estratégicamente situados en las graderías iniciaron una carnicería contra quienes... quisieron repetir la escena anterior de rechifla o, incluso, contra quienes no vivaban el gobierno... el saldo... fue de 8 muertos y 116 heridos” (Tirado, 1989b, p. 119).

Era lógico, en medio de ese deterioro de su situación política, que Rojas tratara de hacerse a fuerzas propias. Ya en enero de 1955, había anunciado que no levantaría el estado de sitio mientras estuviera en el poder, porque “lanzar el país a debates electorales equivaldría a preparar el camino para el retorno de horribles épocas” (citado en Fluharty, 1981, p. 324). Sus allegados promovían la creación de una tercera fuerza, inicialmente llamada el Movimiento de Acción Nacional y que contaba con el respaldo de la CNT. Su momento culminante fue una manifestación que celebraba el tercer aniversario del golpe de Estado, en junio de 1956: “Rojas leyó un juramento solemne según el cual los militares en servicio, en nombre de Jesucristo y en memoria y en memoria de Simón Bolívar, juraban ‘luchar por el dominio de la Tercera Fuerza hasta que los

colombianos depongan sus odios políticos ante la bandera nacional'. Todos juraron"³⁸.

38 Crónica de la revista *Time*, citada en FLUHARTY (1981, pp. 353-354). Según la misma fuente, la ceremonia se repitió el día siguiente en el Estadio El Campín con un público más heterogéneo: una vasta multitud compuesta por "grupos femeninos, trabajadores industriales, campesinos, hombres de negocios, atletas, obreros de los ferrocarriles, niños y grupos juveniles".

III. EL PACTO DE BENIDORM

La negociación del Frente Nacional fue larga y compleja. Los traspies de Rojas desacreditaban su gobierno, y su evidente afán de perpetuarse en el poder chocaba con la expectativa de que la dictadura sería apenas un interregno antes de regresar a formas institucionales de gobernanza. En 1954, la ANAC lo había reelegido para el periodo presidencial 1954-1958, sin mayor oposición (Ospina presidió la respectiva sesión de la constituyente), pero los acontecimientos políticos de 1955 y 1956 apuntaban a una dictadura de más largo alcance. El argumento político de Rojas era la imposibilidad de un entendimiento político nacional sin su jefatura de Estado, por las diferencias aparentemente irreconciliables entre liberales y conservadores y al interior del conservatismo. La negociación para superarlas se prolongó desde principios de 1956 hasta la víspera de la elección presidencial de 1958, y tuvo como elemento final el acuerdo de alternación presidencial durante los siguientes dieciséis años. El trámite del acto legislativo que lo consagró puede considerarse como un epílogo de la negociación³⁹.

39 Para entender la secuencia del proceso, la cronología de SILVA es invaluable (1989, pp. 189-190).

LA PROPUESTA ORIGINARIA

El prólogo de la negociación del Frente Nacional se halla en una carta que el expresidente López Pumarejo dirigiera a la Dirección Liberal de Antioquia en marzo de 1956. Su diagnóstico no era del todo distinto del de Rojas: la competencia desahogada entre los partidos tradicionales, con un esquema de “el ganador se lleva todo” resultaba incompatible con el buen funcionamiento de las instituciones democráticas en Colombia. Esbozó dos propuestas estructurales: bien darle “carácter electivo al consejo de ministros” o extenderle al gabinete “la representación proporcional de los partidos”, teniendo como base la participación de estos en las cámaras del Congreso. La propuesta es significativa a la luz del abuso del estado de sitio en los años anteriores –la regla colombiana ha sido la de que los decretos de excepción llevan la firma de todos los ministros del despacho⁴⁰. Luego, López hizo una propuesta concreta: “sería posible que nuestros copartidarios se allanaran a escoger un candidato conservador inequívocamente comprometido... a garantizarnos a todos los ciudadanos el pleno goce de nuestras tradicionales libertades y garantías” (López P., 1986, pp. 253-254). Ese osado ofrecimiento, sin la exigencia de contraprestaciones del conservatismo distintas del respeto a la institucionalidad, sería la base de la negociación interpartidista hasta las vísperas de las elecciones de 1958.

EL *ETHOS* IMPLÍCITO DE LOS NEGOCIADORES: LAUREANO GÓMEZ Y ALBERTO LLERAS

El temperamento combativo de Laureano Gómez había hecho de él un gran político de oposición, pero le prestó

40 Esa se ha mantenido invariable desde la redacción inicial del artículo 121 de la Constitución de 1886.

flacos servicios durante su presidencia. Se hizo notable a finales de la década de 1910 cuando sus ataques causaron la caída de su copartidario Marco Fidel Suárez de la presidencia por presuntas indelicadezas. Fue ministro de Obras Públicas del presidente Pedro Nel Ospina y se enfrentó en el Congreso con los conservadores suaristas. Cuando regresó a Colombia en 1932, se destacó no solo por su feroz oposición al gobierno de Olaya, sino por su lucha contra quienes lideraban su partido—especialmente Román Gómez, a quien condenó por excesiva confraternización con los liberales. A juicio de muchos, su catilinaria contra este, el “Discurso de don Crispín” (reproducido en Tirado, 1989a, pp. 86-87) fue la mejor pieza retórica de Laureano Gómez; le valió la jefatura del conservatismo. Su estilo retórico fue descrito así por Luis Eduardo Nieto Caballero:

Gómez, como orador, es un maravilloso espectáculo. Da la sensación del rey de la selva... Desconoce la piedad. No se sacia jamás. Tritura, desmenuza y se relame con las contorsiones de la víctima. Mientras habla, el contendor se ve del tamaño de un ratón. La zarpa cae y lo destripa. Y mientras tanto, la garganta es un clarín, es una campana, es un Tequendama que se precipita de los labios de donde brota la belleza verbal (citado en Henderson, 2006, p. 297).

Amedrentaba a sus colegas en el Congreso, y el liderazgo de Gómez durante sus décadas de jefatura fue caracterizado “disciplina para perros” por un conservador disidente. Uno de sus métodos discursivos predilectos, en el foro parlamentario y en sus escritos periodísticos, era el argumento *ad hominem*—la descalificación personal del adversario. Lo usó contra Suárez, contra Ramón Gómez y contra López Pumarejo, a pesar de haber sido íntimo amigo suyo. Sus acusaciones incluyeron la complicidad oficial en el asesinato de un boxeador profesional, apodado *Mamatoco*, y negocios indebidos de López Michelsen con las acciones de

una empresa holandesa, la Handel. Fueran o no ciertos los cargos, envenenaron el ambiente político y contribuyeron a la renuncia de López Pumarejo, en 1945. Tan extrema era su vindicta que en 1940, con ocasión del centenario de la muerte del general Santander, publicó un corto libro cuestionando tanto la obra política como la integridad personal del prócer. En las categorías de Aristóteles, Gómez combinaba con habilidad los géneros deliberativo y epidéctico de la retórica; usaba la denigración del otro para fortalecer su propia posición.

Luego del golpe de 1953, vivía en la España franquista. Desde allí fulminaba contra el gobierno de Rojas y sus colaboradores, incluyendo los conservadores (ospinistas y alzatistas) que apoyaban la dictadura. Su intransigencia y su intemperancia verbal aseguraban la devoción casi reverencial de la mayoría del conservatismo⁴¹. Ese *ethos* –el valor indomable en circunstancias adversas, su denuncia implacable de prácticas corruptas, su pureza (aunque cambiante)⁴² ideológica– le dio la posibilidad de hacer una negociación con el liberalismo que hubiera sido imposible para otro conservador colombiano. Del presidente Nixon se decía que sin su acendrado anticomunismo no hubiera podido negociar la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular China; cualquier otro mandatario de su país que lo hubiera intentado habría sido masacrado políticamente por la derecha norteamericana. Es válida la analogía con Laureano Gómez durante la negociación que comenzó en 1956.

41 “Conservadores laureanistas se ufanaban de que sus copartidarios creyeran en el caudillo con ‘fe ciega’, y lo consideraran en términos que solo pueden calificarse de adoración” (HENDERSON, 1985, p. 187).

42 Según HENDERSON (1985), Gómez “sufría de la falta de lógica coherente que aflige por lo general a quienes tratan de interpretar el mundo a través del prisma de una ideología que pretende abarcarlo todo” (p. 180).

Lleras Camargo, su contrincante en la negociación, era veinte años más joven. A diferencia de Gómez, había surgido en la política bajo el amparo de un jefe de una generación anterior, López Pumarejo. Fue más precoz en su ascenso que Gómez y había tenido una carrera igualmente distinguida. En 1931, a los veinticinco años, era presidente de la Cámara de Representantes y jefe de redacción de *El Tiempo*. Durante las administraciones de López, fue secretario general de la Presidencia, tres veces ministro de Gobierno, ministro de Educación y de Relaciones Exteriores, y embajador en Washington. En parte por sus tempranos éxitos profesionales y en parte por su vida bohemia como periodista, nunca concluyó estudios universitarios; pero uno de los hombres más cultos del país y un político de gran habilidad. Mientras estuvo al servicio de López Pumarejo, era él quien convertía las ideas de este en prosa elocuente. Durante el gobierno de Santos dirigió el periódico *El Liberal*, el medio de la facción lopista del liberalismo.

Cuando el segundo gobierno de López hizo crisis en cuestión de días, fue elegido designado y a partir del 7 de agosto de 1945 desempeñó la presidencia de la República con una imparcialidad generalmente reconocida. Entregó el poder al conservador Ospina Pérez un año más tarde, en medio de críticas de algunos liberales por su deficiente espíritu partidista.

En los gobiernos de López fue su principal vocero y defensor de los principios y programas del liberalismo frente a la oposición de Gómez. Además de sus debates en el Congreso y sus polémicas periodísticas, Lleras tuvo más de un roce con él. En febrero de 1944, *El Siglo* lo acusó de interferir indebidamente en el proceso por el asesinato de *Mamatoco*; Lleras denunció penalmente a los directores del periódico (uno de ellos era Gómez) por calumnia y una semana después este fue detenido brevemente. En julio del mismo año Lleras, como ministro de Gobierno, asumió las riendas de la administración durante el conato de golpe de

la “amarrada de Pasto”; el día siguiente clausuró *El Siglo* y Gómez buscó asilo en la embajada brasileña.

Luego de dejar la presidencia, Lleras ocupó brevemente su curul en el Senado. En 1947, fue elegido secretario general de la Unión Panamericana, sin el aval del gobierno colombiano⁴³. La entidad se transformaría en la Organización de Estados Americanos (OEA) por decisión de la Conferencia Panamericana que sesionaba en Bogotá cuando ocurrió el asesinato de Gaitán⁴⁴. El primer secretario general de la OEA fue Lleras Camargo. En ejercicio de esa función, Lleras mantuvo prudente silencio sobre los acontecimientos en el país, con una excepción: el 31 de octubre de 1949 publicó un mensaje a los colombianos. Afirmó entonces la necesidad de:

(...) la formación de ese incontestable y mayoritario partido de patriotas que siempre se reunió en momentos de crisis, que siempre logró resolverlos, y se disolvió siempre silenciosamente, sin exigencias... Es una institución nacional que nos ha salvado de más catástrofes que todas las instituciones políticas juntas, y que además ha salvado a esas instituciones no menos de un ciento de veces en nuestra historia⁴⁵.

El gobierno colombiano presentó nota de protesta por injerencia indebida en asuntos internos ante el Consejo de la OEA; el secretario general renunció a su cargo, pero fue confirmado por el Consejo.

En 1954, Lleras regresó a Colombia, donde asumió la rectoría de la Universidad de los Andes⁴⁶. La posición le permitió fortalecer vínculos con la clase empresarial: fue

43 Ospina Pérez tenía otro candidato (VILLAR BORDA, 1997, p. 253).

44 En razón de su cargo, Lleras estaba en Bogotá, pero no tuvo participación alguna en los hechos de ese día (VILLAR BORDA, 1997, p. 260).

45 Citado en VILLAR BORDA (1997, p. 272). Lleras exageraba –según la recopilación de SILVA (1989), hasta ese momento hubo catorce acuerdos interpartidistas durante la existencia republicana de Colombia (pp. 180-181).

46 Mario Laserna, fundador de la institución, le cedió el puesto.

elegido presidente de la Asociación de Radiodifusoras y en 1955 la ANDI lo invitó a dictar una serie de charlas radiales sobre las transformaciones económicas del país que después se convertirían en el libro *Nuestra revolución industrial* (Lleras C., 1957, pp. 5-6).

En noviembre de ese año, Lleras comenzó a publicar una columna de opinión en *El Espectador*. El 17 de diciembre, Laureano Gómez se dirigió a sus amigos políticos proponiendo la celebración de elecciones; dos días después, Lleras apoyó a la iniciativa en su columna. El 6 de febrero de 1956, un día después del sangriento episodio de la Plaza de Toros, Lleras fue nombrado jefe del Partido Liberal. El 3 de marzo participó en la reunión de sus copartidarios en Medellín que confirma la designación de Lleras como jefe único del liberalismo y “examina [la] carta de López Pumarejo que propone un acuerdo con los conservadores para formar un gobierno de unión nacional con participación proporcional. Lleras es encargado de buscar el acuerdo”⁴⁷.

El *ethos* que trajo Lleras a la negociación del Frente Nacional tuvo varias dimensiones. A lo largo de su carrera política, siempre se presentó como un demócrata y civilista convencido. Para los estándares de la época, fue poco sectario, aunque su identidad partidista era clara –había sido ideólogo y ejecutor de la Revolución en Marcha de López Pumarejo. Esa ecuanimidad fue especialmente evidente durante la primera presidencia de Lleras y en la transmisión del poder a los conservadores en 1946. Estuvo fuera del país durante los momentos más agudos de la crisis interpartidista y su única intervención en la política colombiana (en 1949) había sido un llamado a la unión nacional y la concordia de las elites.

47 VILLAR BORDA (1997, pp. 426-429). Lleras se había retirado de la Universidad de los Andes a finales de febrero.

Al *ethos* y autoridad de Lleras contribuyó la unanimidad de su respaldo en el liberalismo. Las dictaduras civil y militar habían desdibujado las facciones intrapartidistas que llevaron al resultado electoral de 1946. Sus años en Washington le aportaron otra credencial importante. Había sido secretario general de la OEA, que hacía parte de la red de alianzas regionales con que los Estados Unidos habían instrumentado su esfera de influencia al principio de la Guerra Fría. Lleras era la cara visible de la lucha contra el comunismo en las Américas. Ello desvirtuaba las reiteradas acusaciones de conservadores como Gómez y de Rojas Pinilla sobre la presunta identidad entre el liberalismo y el comunismo. La imagen positiva de Lleras Camargo en los Estados Unidos se reflejó en un editorial del *New York Times*, publicado después del plebiscito de 1958: “Fueron sus ideas, su capacidad, su paciencia en las negociaciones, su prestigio ante todos los colombianos, y su desinteresado patriotismo los que hicieron... el acuerdo posible” (citado en Martz, 1969, p. 334).

El *ethos* de Gómez y de Lleras era implícito, porque el perfil y la historia personal de cada uno eran bien conocidos por todos los colombianos. En la convención de la retórica: “dejar claro quién es Usted es lo primero, si desea que lo escuchen”⁴⁸. Esa claridad existía en la opinión pública desde el inicio de la negociación y por eso los principales documentos de la misma no requerían presentación de los autores de las declaraciones de Benidorm y de Sitges⁴⁹.

48 LEITH (2012, p. 55). Véase la discusión más amplia sobre el *ethos* del mismo autor, pp. 48-55.

49 El Pacto de Benidorm inicia con la frase “La entrevista de los señores Laureano Gómez y Alberto Lleras...”.

El Pacto de Benidorm: *logos* y *pathos*

El acuerdo entre los liberales y el conservatismo contra la dictadura requería un acercamiento a Laureano Gómez, por varias razones: la participación del ospinismo en el gobierno de Rojas⁵⁰; la percepción, después confirmada en las elecciones parlamentarias de 1958, de que Gómez tenía a su favor la mayoría del conservatismo; y los antecedentes de la fogosa oposición de este (desde 1932) a cualquier entendimiento con el liberalismo. Sin su aval, cualquier pacto político interpartidista hubiera sido sumamente frágil.

El acercamiento no fue fácil. En palabras del propio Lleras Camargo,

Conacción [el directorio semiclandestino de los laureanistas en Bogotá]... se comunicaba misteriosamente, por claves secretas, con Gómez... enviando informes cautelosos y complicados al iracundo desterrado, donde nada de lo que yo proponía con franqueza le llegaba a él, como no fuera envuelto en una nube de vacilaciones y oscuridad de propósitos... Una larga e inútil conversación de sordos. Que decidí un día romper, con la iniciativa de viajar a Benidorm a ver el Jefe exiliado, porque los conservadores que no pertenecían a su grupo tampoco se atrevían a negociar conmigo por el temor que les inspiraba la presunta reacción de Gómez, y la segura excomunión, por infieles a la doctrina ("Prólogo", en Vásquez C., 1990, pp. 6-7).

La misión no tuvo buenos augurios. Al llegar a España Lleras recibió un mensaje telegráfico del expresidente Santos: "deseo éxito su arriesgada empresa". Cuando ingresó, el 19 de julio de 1956, a la residencia de Gómez, fue recibido con cortesía, pero el primer intercambio fue desconcertante. Dijo

50 Como lo era la de la tercera facción del conservatismo, liderada por Alzate Avendaño. Cuando Lleras viajó a Benidorm en julio de 1956, el embajador colombiano en Madrid era aquel.

Gómez “¿A Ustedes no les mostraron esta carta [dirigida a Conacción]?” ‘¿Carta?’ [preguntó Lleras]. Y dirigiéndose a A. Lleras [Gómez respondió]: ‘En la que le mandaba decir que no vinieran’ (Vásquez C., 1990, pp. 148-150).

Sin embargo, el almuerzo fue cordial y por la tarde hubo un paseo; conversaron los dos jefes políticos. Según un confidente de Gómez, Camilo Vásquez Carrizosa (quien acompañó a Lleras en su viaje, a petición de este) coincidieron en lo esencial y la mañana siguiente, “antes de ir a la playa, Alberto Lleras escribió en mi presencia, el borrador de la declaración de Benidorm... Gómez la reescribió después en su portátil” (Vásquez C., 1990, p. 152). El 24 de julio, los dos firmaron el texto definitivo, y Gómez autorizó a Lleras para que lo divulgara según su buen criterio.

La argumentación, o *logos*, del texto de Benidorm, puede dividirse en dos partes: el análisis de la historia reciente y la coyuntura política colombianas, y una llamada a la acción fundamentada en ese diagnóstico.

El eje de ese análisis es un entimema cuya premisa mayor es la descripción idealizada de un pasado republicano que hace caso omiso de los turbulentos hechos que precedieron el golpe de Rojas en 1953. La premisa menor es la desnaturalización de ese orden por la dictadura. La conclusión: es posible regresar a las mejores tradiciones de la democracia y la institucionalidad con un cambio de régimen. Esta línea discursiva facilita la convergencia entre las perspectivas ideológicas encontradas de los coautores de texto. Para Gómez, permite plantear el cambio político no como innovación sino como regreso al orden preexistente; para Lleras, caracterizar ese pasado en términos de los valores de la democracia y el respeto por las libertades (algunos no muy caros para el ideario y la obra de gobierno de Gómez) permite la reafirmación de la esencia liberal del republicanismo en Colombia.

Abundan las referencias a lo que pudiera llamarse un “deber ser” de la organización política del país, que mantiene

su vigencia en nuestros días. A lo largo del texto, la enunciación es reiterada: “las formas institucionales de la vida política y... la libertad y las garantías que han sido el mayor orgullo patrimonial de las generaciones colombianas”; “el afortunado equilibrio entre derechos ciudadanos y la acción del Estado como delegatario de poderes limitados”; “los días limpios y gloriosos de la República”; el “considerable acervo de principios comunes, que justamente por ser comunes constituyen la estructura de nuestra República, que era comparable a las mejores de la tierra”; “el patrimonio cívico común”. Hay exageración, pero se subraya la construcción de estructuras constitucionales como obra histórica conjunta de ambos partidos tradicionales.

En el desarrollo de la premisa menor, el nombre de Rojas Pinilla no se menciona. La alusión más directa es al “jefe omnipotente e irresponsable”. Se le define por contraste: lo que no es y lo que ha dañado. Ha “destruido sistemática y totalmente” el patrimonio político de los colombianos. Su régimen ha obviado la obligación de “dar cuenta de sus actos a los representantes de la Nación”; “no admite ni tolera discusión... dispone y ejecuta sus decisiones sin participación de otros poderes y dispersa los haberes públicos a espaldas de los contribuyentes”. Su apoyo popular está dado por falacias que “se fingen con crecidas erogaciones”. Su gestión ha abandonado “las tradicionales prácticas de pulcritud y honorabilidad, desinterés y limpieza de conducta de los funcionarios del Estado”.

Sí hay mención explícita de las Fuerzas Armadas. Para el objetivo buscado por la declaración, la caída de la dictadura, el apoyo de estas era crucial y problemático: Rojas era al fin de cuentas su comandante general y había aumentado de manera significativa su presupuesto y recursos. Se plantea una dicotomía entre el deber ser y el ser que aprovecha el *pathos* de los valores militares. “El regreso a la normalidad jurídica, vivamente ansiado por todos los partidos, traerá el retorno de las Fuerzas Armadas a [la] misión que des-

empeñaron con honor y satisfacción general en el tiempo inmediatamente pasado, como guardianes de los intereses internacionales y del orden interno y como ejecutores fieles de la autoridad escogida por el pueblo". Con la dictadura, los uniformados pasaban de abnegados defensores de la patria a una condición casi servil: esta "pone a oficiales y soldados al servicio ciego de una sola persona que abrogándose la totalidad del poder desprestigia con sus proceder autocráticos la institución que dice representar, y quita a la disciplina militar el nobilísimo carácter que tiene cuando... está dedicada... a la tutela de las libertades y los derechos de todos los ciudadanos"⁵¹.

La conclusión del entimema afirma la posibilidad de reconstruir el orden político perdido, una vez superada la dictadura. En más de diez oportunidades se refiere a este orden con expresiones y palabras como "reconquista", "volver a crear", "restablecer", "regreso" y "recuperar".

La parte propositiva de la declaración tiene tres elementos. En primer lugar, lo que luego sería el Frente Nacional:

Sería insensato reabrir inmediatamente la lucha por el poder entre conservadores y liberales. Se encuentra necesario... crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición de los dos partidos, hasta tanto que recreadas las instituciones y afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos tengan fortaleza bastante para que la lucha cívica se ejercite sin temor a los golpes de Estado, o de la intervención de factores extraños a ella...

El segundo, el rechazo del fraude electoral, que tantas controversias había suscitado antes de golpe de Rojas: "por

51 Esta redacción tiene implicaciones importantes. Por una parte, Gómez y Lleras saldan sus desencuentros a propósito de los militares separados de sus cargos a raíz de la "amarrada" de Pasto y luego reintegrados por Gómez; por la otra, se brinda a esta tranquilidad sobre su permanencia en el servicio (comunicación personal de Javier Torres Velasco).

medio de un incorruptible sufragio cuyas decisiones sean definitivas e incontestablemente respetadas". El tercero, la renuncia a la violencia política: "la execración y repudio de la violencia ejercitada por armas y elementos oficiales. Sucesos inolvidables requieren insistente protesta contra la impunidad que los ha cobijado".

El texto termina con la peroración cuyo núcleo se presenta como ley histórica: "Colombia es una tierra estéril para la dictadura" (Cámara de Representantes, 1959, pp. 12-16). La frase recuerda los precedentes de las caídas de las fugaces dictaduras de los generales Bolívar, Urdaneta, Melo y Reyes. Era motivo de orgullo para muchos políticos colombianos contrastar esa experiencia con los extensos periodos de gobierno autoritario de otras repúblicas latinoamericanas. La frase también encerraba una ironía, quizás involuntaria: la presidencia de Gómez, igualmente fugaz, había sido una dictadura civil.

El *pathos*, el contenido emocional, de la declaración Benidorm se puede resumir en una palabra: patriotismo. La lucha contra la dictadura no es un asunto de facciones, sino el compromiso de todos los colombianos con su país y sus tradiciones políticas violadas por un usurpador. Lleras y Gómez tenían, cada uno, sus respectivas audiencias partidistas. La retórica del pacto fue confeccionada para llegar a ambas.

En términos de la dinámica de la negociación, el Pacto de Benidorm puede considerarse un triunfo parcial de Lleras⁵². Si bien estaba de por medio el ofrecimiento anterior a los conservadores de la presidencia durante el periodo a iniciarse en 1958, Gómez abandonó las posiciones que rechazaban cualquier acuerdo con los liberales que había sostenido desde 1932; y el texto que suscribió implicó el retroceso desde una concepción política antidemocrática

52 De hecho, constituye un desarrollo de su mensaje a los colombianos en 1949.

y de hegemonía conservadora que había defendido con ahínco en años anteriores. Hay varias explicaciones posibles. Su salud se había deteriorado de tiempo atrás y lo animaba un profundo odio por el general que lo había privado del poder y los civiles que habían colaborado con él. Hay otra, que se desprende de una conversación con Vásquez Carrizosa en la víspera de la firma del Pacto de Benidorm. Según este, Gómez le dijo: “¿Quiere usted saber cuál es el gran descubrimiento de mi vida?... Que para la defensa de la moral es más importante la libertad de prensa que la religión católica” (Vásquez C., 1990, p. 158).

En una carta a Lleras Camargo, poco después, Julio César Turbay hizo un agudo análisis de lo acordado con Laureano Gómez:

Entre el acuerdo de Benidorm y las promesas formuladas por el Teniente General Gustavo Rojas Pinilla cuando asumió el poder existe una gran similitud de intenciones. El presidente Gustavo Rojas Pinilla prometió la restauración democrática para que el pueblo en elecciones puras se diera libremente sus mandatarios, sus legisladores y sus jueces; y el acuerdo de Benidorm significa igualmente la voluntad de regresar al funcionamiento pleno de las instituciones republicanas, reconquistando los bienes de la libertad y asegurando los de la paz... Las diferencias consisten en que el presidente Rojas Pinilla, siendo el ciudadano mejor situado para convocar el gran acuerdo de los colombianos... ha demandado la unión alrededor de su gobierno y para prolongar el sistema personal, mientras que la unión que supone el acuerdo de Benidorm, es en torno a las normas del derecho y para restaurar el sistema democrático (citado en Vásquez C., 1990, pp. 197-198).

IV. LA CAÍDA DE ROJAS PINILLA Y LA MOVILIZACIÓN NACIONAL

EL ÚLTIMO AÑO DE ROJAS EN EL PODER

Después de la firma del Pacto de Benidorm, la dictadura entró en decadencia. Algunos historiadores y comentaristas destacan la ineptitud política de Rojas. Según un allegado de Pérez Jiménez, entonces dictador militar de Venezuela, “Rojas degrada y envilece enteramente la institución de la dictadura... la Tercera Fuerza es una burda y patética imitación del Justicialismo de Perón” (citado en Szulc, 1959, p. 34).

El 7 de agosto de 1956, pocos días después de la firma del primer acuerdo entre Lleras y Gómez, estalló un convoy militar cargado de municiones, al parecer por accidente, en pleno centro de Cali. El daño fue inmenso: la explosión destruyó varias cuadras y el saldo de muertos se estimó en miles. Un informe de Vásquez Carrizosa a Laureano Gómez rezaba: “Nadie pone en duda la responsabilidad y el descuido de las autoridades. En todas partes se han hecho demostraciones hostiles a Sendas; en Cali la animadversión es abierta y franca, comenzando por las clases más pobres que han llegado hasta rechazar los ‘regalos’ de María Eugenia” (Vásquez C., 1990, p. 202). Pero sin mayores argumentos, “El gobierno militar culpa a los autores del Pacto de Benidorm [lo que] suscita inmediato rechazo de Lleras” (Villar Borda, 1997, p. 430).

Hubo deterioro del desempeño del gobierno en dos frentes más: la gestión económica y el manejo del orden público. Ya desde 1955 se estaba dando la destorcida de los precios del café; entre 1954 y 1957 cayeron en 20%; en el índice de los términos de intercambio durante el mismo periodo hubo una reducción del 17%. El gobierno no hizo un ajuste macroeconómico oportuno: el volumen de las importaciones, medido por el índice quantum, disminuyó en menos del 6% entre 1954, año pico del auge, y 1956, mientras que el déficit acumulado de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante 1955 y 1956 fue de 154 millones de dólares (Cuadro 2). Ello fue el resultado de una política de mantenimiento de la tasa de cambio fija de 2,51 pesos por dólar, la “quemada” de las reservas internacionales⁵³ y el manejo, para regular las importaciones, de controles, licencias y tasas diferenciales de cambio. Estos últimos se manejaron con criterios no estrictamente económicos. Lleras Camargo, describiendo las condiciones vigentes en 1955, señaló:

Quien quiera que discrepase del gobierno sabía que por el camino de los impuestos, de las licencias de importación, de la adquisición de las divisas extranjeras, de los permisos y patentes innumerables que se habían creado para el ejercicio para de cualquier profesión o para el desarrollo de cualquier industria, la dictadura podría cobrar el agravio (Lleras C., 1957, p. 6).

A ello se añadía la creciente desconfianza de las fuentes internacionales de financiación, que observaban con inquietud cómo se daba prioridad a importaciones que no eran fáciles de justificar, como las de armamento (para la época) de alta

53 Particularmente en 1956, cuando el saldo de las reservas disminuyó en US\$117 millones.

tecnología⁵⁴. Por lo mismo, hubo mayores dificultades en la adquisición de crédito externo y fuga de capitales. Hubo también presiones inflacionarias –el crecimiento de los precios en 1957 fue del 20%, más que el triple del promedio de los tres años anteriores⁵⁵.

El 23 de abril de 1957, poco antes del golpe que puso fin a la dictadura, los industriales de Antioquia enviaron un telegrama a Rojas que comenzaba con un oscuro diagnóstico de la coyuntura económica:

Vemos con gran inquietud la pérdida del crédito externo; la manera como se agotan las materias primas y se ponen en peligro la producción, la ocupación y el pan de los obreros; la forma como se restringen a diario las posibilidades del comercio... al mismo tiempo que nos angustia el alto costo de la vida, la depreciación permanente de nuestra moneda (AA. vv., 1957, p. 80).

En materia de orden público, el éxito inicial de las amnistías de Rojas no fue duradero (Sánchez, 1989). Si bien hubo mejoras en ciertas zonas del país, como los Llanos, hubo retrocesos en otras, como el Tolima. Los estimativos de Lemoine recogidos por Oquist (1980) y Henderson (2006) indican que en 1957 hubo un recrudecimiento de la Violencia: las muertes por esta causa pasaron de 1.000 en

54 Entre ellas, un submarino y aviones militares a reacción, que evidentemente tenían poca utilidad en el manejo del conflicto interno. En 1956, los flujos de endeudamiento de corto plazo registrados en la balanza de pagos fueron negativos en US\$127 millones.

55 Véase el Cuadro 2. En esto incidió una devaluación del 53% realizada como parte del plan de ajuste adoptado después de la caída de Rojas. Pero es evidente que el enfoque de la política económica antes del cambio de gobierno fue el de reprimir y no resolver desequilibrios macroeconómicos –el ajuste después del golpe de la Junta Militar fue una “sinceración”. De hecho, el nuevo gobierno, al recuperar la confianza de los acreedores internacionales, pudo obtener una financiación externa neta de 294 millones de dólares en el segundo semestre de 1957.

1956 a 11.000 el año siguiente (Cuadro 1). Para las Fuerzas Armadas eran desgastadoras repetidas operaciones de orden público donde su presencia generaba resistencia creciente en vez de pacificación.

Otro lastre del régimen de Rojas eran las versiones que circulaban sobre el mal manejo de los recursos del erario y las corruptas actuaciones suyas y de su círculo cercano, a las que aludía el Pacto de Benidorm. Luego de su caída se decía: “De acuerdo a cálculos privados, Gustavo Rojas Pinilla habría costado innecesariamente a Colombia cerca de US\$5.000.000.000 y su fortuna personal en el exterior, según se afirmaba, era de cerca de US\$10.000.000”⁵⁶.

Lo que suscitó mayor oposición política fueron las ansias cada vez más evidentes del dictador de renovar su mandato presidencial a partir de 1958. En octubre de 1956 convocó la ANAC bajo la presidencia de Ospina Pérez, quien hasta el momento había apoyado a Rojas Pinilla. El gobierno propuso dos cambios constitucionales: incorporar a la Asamblea veinticinco miembros adicionales (a ser designados por el jefe de Estado) y eliminar la norma que prohibía la reelección inmediata del presidente. Ospina renunció a su cargo. Lleras Camargo, quien asistía a la ANAC por derecho propio como expresidente, denunció los cambios como “el primer tiempo” de otra elección de Rojas (Villar Borda, 1997, p. 431).

La intención de asegurar la continuidad de la dictadura se hizo explícita a principios de 1957. En un discurso pronunciado en Pasto, en enero, Rojas proclamó que las Fuerzas Armadas gobernarían a Colombia durante el resto del siglo; en otro, a principios de febrero, en Arbe-

56 MARTIZ (1969, p. 323). Véase también la misma fuente, p. 195; FLUHARTY (1981, p. 363); y SZULC (1959, pp. 214-215). CAMACHO (2018) documenta las andanzas del yerno de Rojas, Samuel Moreno Díaz. Uno de los hallazgos de Camacho es que el expediente del proceso de Rojas en el Senado en 1959, donde el cargo principal era la corrupción, ha desaparecido.

lález, habló de un nuevo orden republicano contra el viejo desorden democrático (Szulc, 1959, p. 243). En apariencia tenía el pleno respaldo del estamento militar: desde enero el general París, su ministro de Guerra, había expresado la “inmodificable determinación” de las Fuerzas Armadas de apoyar la reelección de Rojas como presidente (Villar Borda, 1997, p. 431).

La ANAC volvió a sesionar el 4 de febrero, y en medio de oposición creciente y medidas represivas cada vez más severas, se formalizó la reelección de Rojas el 8 de mayo de 1957. Solo un delegatario votó en contra, reflejando la homogénea composición gobiernista de la ANAC.

EL PACTO DE MARZO Y LA CANDIDATURA CONSERVADORA DE GUILLERMO LEÓN VALENCIA

Con la declaración de Benidorm, Lleras Camargo había tendido un puente al sector más intransigente del conservatismo, el de Gómez y sus seguidores. Pero las divisiones entre esta facción y los ospinistas (en mayor o menor medida cercanos a Rojas) eran hondas. Un paso importante hacia la unión conservadora, precipitado por el mismo dictador, fue la insistencia de este en mantenerse en el poder después de 1958 – Ospina había tenido aspiraciones de volver a la presidencia o, en el peor de los casos, de colocar a un allegado en el poder; eso explica su retiro de la ANAC. Para construir una alianza amplia e incluyente, Lleras debía necesariamente vincular el ala del conservatismo que seguía las orientaciones de Ospina, sobre principios similares a los del Pacto de Benidorm.

Esa etapa de la negociación culminó con un manifiesto conjunto de la Dirección Nacional Liberal y el Directorio Nacional Conservador (ospinista), publicado el 20 de marzo de 1957. El manifiesto es un documento cuatro veces más extenso que el Pacto de Benidorm y su estructura argumental es más compleja.

En la teoría de la retórica, la fuerza del *ethos* depende no solo de la autoridad de quienes hablan sino de su identificación con la audiencia que quieren persuadir. El pacto de marzo tuvo varias audiencias en su mira: la opinión pública general, los militantes de los partidos tradicionales y otros estamentos e instituciones de la sociedad civil. Pero su destinatario más importante eran las Fuerzas Armadas. A estas, se dirigió el documento desde su principio hasta su fin.

El exordio, o el inicio del manifiesto, alude al pronunciamiento del general París sobre la “inmodificable determinación” de prolongar el mandato de Rojas más allá de 1958—con el ánimo preciso de modificarla. Confluyen varios argumentos. La elección del presidente es un “derecho que corresponde exclusivamente a los ciudadanos” y no puede ser usurpado por los uniformados. El carácter esencial de las Fuerzas Armadas es que no son deliberantes—violiar ese principio afectaría el principio de la disciplina propio de la carrera militar y los debates políticos en su seno resultarían en que “las diferencias se transformen en sediciones”⁵⁷. La reelección de Rojas, determinada por la decisión de los militares, sería asimilable a un golpe de cuartel y podría ser el preludio de nuevos golpes de carácter pretoriano⁵⁸. El más fundamental vuelve a una afirmación del Pacto de Benidorm: la confianza que subyace la relación entre la nación y sus Fuerzas Armadas, que es:

(...) su misma razón de existir. La Fuerzas Armadas son apenas una parte del pueblo y su grandeza e importancia reside

57 Esta idea sería desarrollada más ampliamente en la alocución del Teatro Patria pronunciada por Lleras Camargo ante los militares, ya en condición de presidente electo en mayo de 1958. Véase LLERAS C., 2006, “La Fuerzas Armadas”, en MORALES B. (2006).

58 Para entender este riesgo hay que considerar el contexto regional de la época: varias naciones latinoamericanas tenían dictaduras militares y con frecuencia se daban cambios de facto de gobierno originados en rivalidades entre facciones militares. Véase los análisis de EDUARDO SANTOS (1956) y SZULC (1959).

precisamente que en ellas se hace un depósito de confianza al darles, con la contribución de sangre y dinero de la sociedad entera, hombres y armas para defender la nación del enemigo externo, para mantener el orden interno y para servir de brazo que ampare las leyes, en obediencia rigurosa a las decisiones de la colectividad. Que el pueblo se desarme y arme sus milicias es un acto que no tiene más justificación sino la de que no se entrega, indefenso, a la voluntad de un grupo cualquiera, sino que confía tener en ellos unos mandatarios fieles de su voluntad.

Este pasaje desborda *pathos*. No apela a los intereses del estamento armado (al fin de cuentas los militares estaban en una situación privilegiada bajo la dictadura de Rojas, que les permitía gobernar al país sin mayor obligación de rendición de cuentas a sus conciudadanos civiles). Apela a los valores de los mandos e integrantes de la fuerza pública: responder con altura a la confianza entregada, que es lealtad genuina; la grandeza e importancia de su misión; la obediencia debida al mandante legítimo, el pueblo; y la fidelidad a este. Con el mismo espíritu el llamado a la Fuerzas Armadas se reitera en el manifiesto. Su estatus constitucional se define en términos de “los rígidos y honrosos deberes que acepta todo militar al consagrarse a un destino de responsabilidad suprema”. La peroración final incluye este exhorto: “Invitamos a las Fuerzas Armadas a reconsiderar y rectificar el tremendo error que se ha cometido a su nombre... y que va a desprestigiar irrevocablemente una institución que debería mantenerse incólume y elevada sobre las disputas del pueblo, para que su misión sea, como fue siempre, respetable”. El cumplimiento del deber, la responsabilidad, la respetabilidad y el prestigio son, por supuesto, inseparables del honor militar.

El exordio expone otro argumento contra la “inmodificable determinación” expresada por el general París. La reelección de Rojas iba en contra de una larga tradición constitucional colombiana, cuyos antecedentes se hallan en

la caída de la dictadura de Bolívar, y cuyo debate reviviría durante el episodio reeleccionista de comienzos del siglo XXI. El argumento es estructural:

El precepto de la Carta sobre no reelección no se adoptó en Colombia por capricho... sino porque... el pueblo pierde totalmente la libertad de escoger el mandatario cuando este pone al servicio de su ambición el aparato del gobierno para ejercer presión sobre los ciudadanos, inclusive con la amenaza de privarlos de medios legítimos de trabajo y subsistencia.

Las últimas palabras son una referencia velada a las presiones que sufría el sector empresarial, uno de los estamentos civiles a los que se dirigía el manifiesto. El documento aborda luego el tema específico de la censura (implícito en el Pacto de Benidorm que aquí se hace explícito) que había afectado otro grupo de la sociedad civil, los medios de comunicación.

El manifiesto refuta el entimema de la retórica de Rojas, que puede resumirse así: los partidos políticos tradicionales son incapaces de participar en una contienda electoral sin llegar a comportamientos extremos y violentos; la dictadura está por encima de los partidos y es un árbitro imparcial que vela por el interés común; entonces lo mejor para el país es una prolongación de la dictadura. En el manifiesto conjunto, eso se describe como un pretexto porque:

(...) los partidos han entendido claramente su misión histórica y se han estado preparando para ejecutarla, con el sacrificio de sus legítimas aspiraciones de predominio y con la obsesiva aspiración de que se restablezca el imperio del derecho que los dos contribuyeron a crear y consolidar y la plena vigencia de la Constitución bajo cuyo amparo sirvieron a la patria en los días gloriosos de su historia... [Es necesario] que los partidos abran un paréntesis de concordia en el ardor de sus pugnas y se persuadan de que si es preciso acabar con la anomalía despótica también lo es atender a la supervivencia

de las instituciones. Ya depuestos los perjuicios sectarios no es difícil llegar a un entendimiento franco⁵⁹.

El manifiesto va varios pasos más allá cuando propone una solución a la crisis política. Al aceptar un “paréntesis de concordia” y cuando reconoce que en el corto plazo es “imposible que se realice el libre juego libre de la democracia y la lucha pura, respetable y sincera por el predominio de los principios que cada uno de nuestros partidos representa”, redefine el conflicto de los años anteriores a la dictadura. No fue un problema de intereses, lo fue de principios; la motivación de las partes residió en ideas y valores sinceros. El escenario de los intereses sugiere una situación transaccional, propia de los juegos de suma cero: lo que pierde mi adversario lo gano yo, y viceversa. Si la lucha es de principios, es más fácil (entre otras razones porque se descarta la descalificación moral del adversario) llegar a compromisos por cuanto estos permiten un acercamiento al interés general. A continuación, el manifiesto señala: “Esta solución es la de pedir la inmediata reconciliación de los afiliados a los dos partidos, que son cada uno de ellos, la mitad de la patria, y los dos, su integridad en la patria”⁶⁰. Aquí hay otro avance: no se propone un avenimiento (es decir, un simple regateo) en el lenguaje que usa Simmel para describir la resolución de una lucha, sino una reconciliación: el reconocimiento recíproco de que vale más la identidad de colombiano que la de liberal o de conservador.

La solución ofrecida no es “un armisticio entre batallas”: es una “convalecencia democrática” hasta cuando “sea po-

59 Los ecos del Pacto de Benidorm, que se menciona en el texto del manifiesto, son evidentes.

60 La afirmación no es exacta en el sentido matemático. En ese periodo el liberalismo contaba con mayorías electorales significativas; pero ayuda a ambientar la idea de la representación paritaria en el Congreso que luego sería el elemento crucial del plebiscito.

sible desarrollar, sin azares, la ordenada, cívica e incruenta controversia para disputar el apoyo de la opinión". De nuevo resulta pertinente la teoría de Simmel: la negociación política no equivale al fin de los conflictos; estos continúan, pero de manera reglada y pacífica. La solución, "acordada y resuelta", insinúa fórmulas más concretas que se acercan a lo que sería el Frente Nacional: una "ordenación de carácter permanente que prevea gobiernos mixtos y una alternabilidad de la suprema dirección de los destinos nacionales, sin que ello apareje para ningún colombiano el sistemático destierro de su participación en el manejo de destinos comunes".

Hay una posible réplica a la "solución" bipartidista, que no era ajena a la retórica de la dictadura: lo acordado y resuelto entre liberales y conservadores es un simple acomodo del reparto del poder entre elites sin ninguna coherencia programática. El manifiesto adelanta una contrarréplica: el programa de los partidos es la Constitución, vulnerada y mancillada por la dictadura. El tema predominante de esta parte del argumento son los equilibrios explícitos o implícitos definidos en la Carta Política. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica están claramente reguladas por esta y el Concordato y no se modificarán; posición que tranquiliza los recelos del conservatismo sobre el anticlericalismo liberal y desvirtúa la retórica rojista que presenta al gobierno como un baluarte contra los enemigos de Cristo y su religión. Es una invitación tácita a la Iglesia para que apoye el cambio del régimen que había respaldado desde 1953. Otro actor importante son los sindicatos: a estos se ofrecen los beneficios del equilibrio constitucional y legal y los de una política económica sensata:

Está también la garantía para los trabajadores de que pueden realizar, bajo las normas de un derecho privilegiado, la lucha ordenada y libre para obtener el mejoramiento de sus condiciones... cuando esas condiciones desaparecen y la economía

nacional, manejada con torpeza y derroche por el Estado sin freno a sus gastos ni control sobre la inversión del dinero público, destruye todo equilibrio entre los salarios y el costo de mercancías de primera necesidad.

El manifiesto concluye con propuestas concretas: elecciones inmediatas, que deben ser “inobjetables y puras”; y la designación de una comisión bipartidista de juriconsultos para traducir las ideas expresadas en un articulado. Pero la más importante retoma el ofrecimiento unilateral hecho por López Pumarejo un año antes:

(...) la única disculpa que se da para que [la elección del Presidente de la República] no se efectúe... es la de que los partidos se destrozarían... Por eso... nos comprometemos a que los partidos vayan a la elección con todos los requisitos indispensables y propagandas públicas, con un solo programa, con un solo candidato... como comprobación plena de nuestro total entendimiento... El liberalismo ha querido prestar una contribución al pronto restablecimiento del orden institucional, aviniéndose a que el candidato sea de filiación conservadora... [este] habrá de ser fiel y aguerrido personero de las aspiraciones comunes que pueden resumirse en una sola... la de dejar atrás para siempre las hegemonías de partido en el gobierno⁶¹.

Lleras Camargo hizo gestiones para que los laureanistas de Conacción suscribieran el manifiesto, que no prosperaron. La razón (o el pretexto) fue un aparte de la declaración que aparentemente reconocía la legitimidad del gobierno de Rojas en su primera etapa, antes de sus reelecciones, y cuando los partidos políticos tenían la expectativa del pronto regreso a la institucionalidad⁶². Esa negativa presagió las continuadas

61 Todas las citas del Manifiesto Conjunto son de la versión reproducida en AA.VV. (1957, pp. 4-16).

62 Véase el cruce de cartas reproducido en AA.VV. (1957, pp. 38-41).

divisiones entre conservadores durante el periodo entre la caída de Rojas y las elecciones presidenciales de 1958.

Quien encabezó las firmas del manifiesto conjunto a nombre del Directorio Nacional Conservador fue Guillermo León Valencia, tal vez el ospinista más visible de la oposición a Rojas en Colombia⁶³. El 8 de abril, liberales y conservadores proclamaron su nombre como el candidato único preconizado en el pacto de marzo. En la tarde del 29 de abril, la fuerza pública trató de arrestar a Valencia en Cali; él se resistió, revólver en mano. El gobierno (con la mediación de la Iglesia) permitió que Valencia quedara brevemente bajo detención domiciliaria flexible. Luego Rojas alegraría que solo pretendía proteger al candidato contra un posible atentado.

LA MOVILIZACIÓN NACIONAL, LA CONTRARRETÓRICA DE ROJAS Y EL FIN DE LA DICTADURA

Durante los días que precedieron la segunda reelección de Rojas, en 1957, diversos estamentos de la sociedad colombiana alzaron sus voces contra la dictadura. Al día siguiente del fallido arresto de Valencia: “La oposición se lanza a las calles para exigir el retiro de Rojas y se producen choques con la Policía que se prolongan en los días siguientes mientras los jefes del ‘Frente Civil’ organizan un paro nacional” (Villar Borda, 1997, p. 432). Uno de estos choques fue especialmente escandaloso. El 5 de mayo, después de la misa dominical en la iglesia de la Porciúncula, en la Avenida Chile, de Bogotá, durante la cual el oficiante había expresado opiniones antigubernistas en su sermón, la Policía arremetió contra “los feligreses que, gritando consignas contra el gobierno salían de misa... e incluso penetró el templo” (Tirado, 1989b, p. 125) y utilizó gases lacrimógenos contra los fieles dentro de su recinto.

63 A la sazón, Ospina Pérez se hallaba en el exterior. Véase su adhesión al Manifiesto Conjunto en AA.VV. (1957, p. 41).

Durante los primeros días de mayo y al tiempo con las expresiones populares de oposición a Rojas y la prolongación de su dictadura, hubo manifestaciones públicas de las elites contra el régimen. Es difícil saber, en retrospecto, cuán orquestadas fueron por los jefes políticos, liberales y conservadores; pero las coincidencias de fecha y retórica hacen pensar que hubo coordinación. Rojas, por lo menos, alegraría que las elites económicas habían sido manipuladas por las políticas.

La Iglesia ya había marcado distancias con la dictadura, apartándose de su cercanía política a principios del régimen⁶⁴. El 30 de abril, el cardinal primado Crisanto Luque dirigió una carta a Rojas, en la cual se expresó con “claridad no acostumbrada”:

(...) no va a ser posible persuadir a la Nación de que la [ANAC] recientemente instalada tiene origen auténticamente democrático... El argumento que aducía... para no convocar elecciones populares, porque sería saturar el país de odios políticos y bañarlo en sangre de los colombianos ha quedado eliminado con el pacto hecho entre los dirigentes políticos de las dos colectividades políticas tradicionales (AA.VV., 1957, pp. 94-97).

El mismo día, los banqueros nacionales señalaron, en carta al presidente:

(...) nuestra adhesión y respaldo a toda declaración de principios que conduzca al restablecimiento del orden institucional y jurídico de la Nación, a la unión de los partidos políticos, a la estabilidad económica y en general al retorno de la normalidad (AA.VV., 1957, pp. 91-92).

Una semana después, en la víspera de la reelección de Rojas por la ANAC, los banqueros informaron a la Superintendencia Bancaria que:

64 Para congraciarse con la jerarquía católica, Rojas incluso había limitado la libertad religiosa de los protestantes. Véase TIRADO (1989b, pp. 117-119).

(...) juzgamos que la detención voluntaria y pacífica de nuestras instituciones ha llegado a ser el único camino civil para señalarle al Gobierno nuestro deseo de que el país retorne a la plenitud de su vida democrática e institucional⁶⁵.

El 2 de mayo, decenas de profesores universitarios (entre los que se contaban políticos prominentes de ambos partidos, como Carlos Lleras y Belisario Betancur) anunciaron:

(...) considerando que continúan adoptándose en el país procedimientos que atentan contra la libertad de las personas que violan derechos esenciales y que infringen preceptos constitucionales en vigor aún dentro del estado de sitio... declaran que se abstendrán de concurrir a sus cátedras mientras subsista semejante situación (AA.VV., 1957, p. 103).

Eso, en medio de un paro general decretado por los estudiantes. El 5 de mayo, los rectores de las universidades privadas expidieron un comunicado en respaldo de la huelga, pues:

(...) consideran improcedente el funcionamiento de las Instituciones contra la voluntad de profesores y estudiantes... [y] deciden hacer pública su resolución de suspender las tareas en sus respectivas universidades (AA.VV., 1957, p. 124).

El día siguiente se hizo otra declaración de los profesores sobre de la represión del movimiento estudiantil. Solicitaron que:

(...) las autoridades no continúen aplicando a los estudiantes tratamientos de fuerza, anticristianos de lo suyo, y agravantes de la presente situación (AA.VV., 1957, p. 125).

65 AA.VV. (1957, pp. 146-147). En su carta a la Superintendencia, los banqueros advirtieron que no interrumpirían el pago de los sueldos de sus empleados.

Los industriales de Antioquia enviaron un telegrama al jefe de Estado el 7 de mayo. En él dijeron:

(...) solo mediante el restablecimiento de la normalidad institucional, del pleno retorno a un régimen representativo democrático y de la vigencia de todas las libertades que la persona humana exige para el desarrollo de sus actividades, en una sociedad cristiana y culta, podríamos devolver a Colombia lo que todos los sectores sanos de la opinión exigen con derecho y reclaman con angustia (AA.VV., 1957, p. 139-141).

El 8 de mayo hubo otra declaración de los industriales anunciando los motivos del cese de actividades de su sector:

(...) nos hemos visto en la necesidad de paralizar voluntaria e indefinidamente el ritmo de nuestras actividades, como demostración pacífica e inerte, de nuestra angustiada inconformidad... la situación a la que ha llegado el país requiere una solución a fondo, ya no simplemente encaminada a modificar... los estragos del desastre económico de la nación, sino toda la presente estructura política de ella sobre la base del retorno inmediato a las instituciones democráticas. Para esa radical y única solución las fuerzas armadas representan un factor muy importante... como que [de la] voluntad libre de los colombianos han recibido la sagrada y sublime de defender las instituciones colombianas (AA.VV., 1957, pp. 175-177).

Se pronunció la UTC (central sindical de origen conservador) en términos más cautos que los de otras organizaciones de la sociedad civil, pues: "a las organizaciones sindicales se les debe respetar, no ejerciendo presiones para que intervengan en cuestiones políticas"⁶⁶. Sin embargo, respaldó las

66 Aquí hay una referencia tácita al favorecimiento oficial a la rival central rojista de la UTC, la CNT.

inquietudes de los empresarios y se solidarizó en términos generales con la agenda del resto de la oposición a Rojas:

Es necesario dar a la industria facilidades para la importación de materia prima; a los comerciantes garantías de estabilidad en los negocios; a los agricultores seguridad en sus vidas y haciendas, y a los trabajadores protección en su trabajo y mejores salarios... Hoy más que nunca se hace indispensable la implantación de los valores morales; el retorno a la vida institucional y el restablecimiento del régimen jurídico. El pueblo clama por un ambiente de mayor holgura, donde pueda ejercer sus derechos... [sin] intimidaciones (AA.VV., 1957, pp. 148-149).

Lleras Camargo y Valencia, en manifiesto dirigido a los obreros, recalcaron este punto: “El pueblo desea que su libertad sindical esté garantizada por las leyes y no dependa del capricho del gobierno, quien mira con animadversión los sindicatos que no se ponen humildemente a su servicio” (AA.VV. 1957, p. 173).

Todos estos mensajes tenían un destinatario implícito, las Fuerzas Armadas, porque eran las únicas con la capacidad efectiva para hacer el cambio de gobierno y porque se quería evitar una transición violenta. También hubo llamados directos a los militares. El 7 de mayo, tres exministros de Guerra⁶⁷ enviaron una carta a los altos mandos. En esta se subraya el contraste entre la dictadura y su propuesta política, y la institución castrense y sus integrantes; y se ofrece a los militares plenas garantías después del fin del régimen de Rojas:

No son, en modo alguno, las Fuerzas Armadas de la República las que han incurrido en la serie de errores, desaciertos y abusos que han traído al país a los linderos de la catástrofe... No han sido las Fuerzas Armadas de la República, ni fieles intérpretes

67 Carlos Arango, Alfonso Araújo y Eduardo Zuleta.

suyos... quienes han confundido... los ideales y las energías del Libertador con ambiciones personalísimas y actividades crueles, la caridad con la ostentación de la caridad, la cruz gamada con la cruz de Cristo... Los civiles... no significan... *amenaza alguna para la institución militar ni para ninguno de sus miembros. Significan para ellos, por el contrario, la garantía de todos sus fueros y derechos adquiridos.* Significan la cancelación, para ellos, de los múltiples riesgos y calamidades que les imponen las azarosas expediciones de orden público, porque en el nuevo ambiente de la fraternidad colombiana ellas serán inútiles (destacado fuera del original)⁶⁸.

La última frase del texto citado encierra un mensaje muy político. La promesa central de Rojas cuando llegó al poder fue acabar con la Violencia. Y no la cumplió. La vuelta a la democracia sí traerá la paz, para el bien del país y de las mismas Fuerzas Armadas.

Al tiempo con la carta de los exministros, Lleras Camargo y Valencia publicaron un manifiesto a las Fuerzas Armadas. Reiteraron los argumentos expresados por ellos a lo largo de los meses anteriores e hicieron un planteamiento cercano a la distinción de Bejarano entre la paz negativa y la positiva: “Nuestra lucha no es un movimiento negativo; no estamos luchando contra personas sino en favor del orden democrático que consagra... el orden constitucional que las fuerzas armadas prometieron garantizarle al país”. Les pidieron “que ellas mismas juzguen si deben esgrimir

68 AA.VV. (1957, pp. 161-164). Vale destacar, sobre las palabras en cursivas, que aquí se ofrece un pacto de no agresión y de respeto mutuo entre civiles y uniformados. En el discurso del Teatro Patria, de 1958, como presidente electo Lleras prometió que cualquier delito de militares asociado con la violencia sería juzgado por ellos mismos, en la justicia castrense (LLERAS, 2006). Ningún militar, salvo el propio Rojas Pinilla, fue procesado en otra jurisdicción por los hechos de la dictadura; tampoco se desmejoraron las condiciones de los integrantes de las Fuerzas Armadas en el Frente Nacional. Durante y después de este (hasta el gobierno de César Gaviria) los ministros de Defensa fueron siempre oficiales en servicio activo.

contra... la ciudadanía... las armas que el pueblo colombiano les entregó confiado" (AA.VV., 1957, pp. 165-167). El manifiesto hizo patente un dilema que enfrenta toda fuerza pública cuando una dictadura militar ha perdido respaldo político: ¿está dispuesta a defenderla con medios violentos contra el pueblo unido que se opone a ella? Las diversas expresiones de la movilización nacional, y el paro general en curso, eran demostración palpable de que esa unión era un hecho⁶⁹.

Frente a la arremetida de la oposición civil durante las jornadas de mayo, Rojas Pinilla no guardó silencio; pero sus respuestas fueron erráticas, inconsistentes e incluso denotaron algo de desesperación. Ante una convención de conservadores rojistas que respaldaban su reelección, manifestó su adhesión a los valores conservadores expresados en "las doctrinas del Crucificado y las enseñanzas del Padre de la Patria" (o sea, Bolívar); negó que su gobierno fuera represivo, pues "ningún conservador, ningún liberal, ningún colombiano podrá irrogarle al Presidente de la República la ofensa de decirle que se siente perseguido o que ha sido perseguido en estos cuatro años de gobierno"; y acusó a los líderes de la oposición de tener "ambiciones personalistas", de estar aliados con la masonería, y de traición. Ante esa audiencia, ofreció una solución a lo Núñez para la sucesión presidencial: habría una vicepresidencia, cuyo titular sería "escogido en perfecta armonía y dentro del más alto sentido de patriotismo por las fuerzas civiles y por las Fuerzas Armadas". Rojas matizó, con condiciones, la continuidad de su gobierno: "la opinión pública debe estar informada que el actual Presidente de la República no tiene la menor intención de perpetuarse en el poder, y os garantiza que durante el periodo presidencial de 1958 a 1962 el Vicepre-

69 Para las afinidades entre esa coyuntura colombiana y las etapas finales de otras dictaduras latinoamericanas de la época, véase SZULC (1959).

sidente de la República tendrá la oportunidad de ejercer durante gran parte del periodo” (AA.VV., 1957, pp. 116-120).

La alocución radial de Rojas del 6 de mayo, dirigida a “todo el pueblo colombiano”, tuvo un tono más progresista y populista. La oposición era factor de conflicto y no de paz; había dañado un “clima de convivencia ciudadana y de olvido de los antiguos odios partidistas”. Negaba así la existencia del consenso bipartidista en su contra. Criticó el paro nacional como una decisión exclusivamente patronal que perjudicaba el interés general: “los bienes de las pequeñas y grandes empresas no son el patrimonio exclusivo de los elementos directivos sino de todos los socios y accionistas que en ellas han depositado su confianza”. Según el dictador, su régimen había sido de paz social: “La lucha de clases que otrora agitó el país... ha sido reemplazada por una constructiva colaboración entre el capital y el trabajo”. Mencionó políticas sociales (algunas suyas, otras de la República Liberal y de la administración de Ospina) que beneficiaban a las clases populares. Concluyó afirmando que eso había llevado a un indisoluble “binomio Pueblo-Fuerzas Armadas”. Por un lado, “Las clases trabajadoras, del campo y de las ciudades, me han ofrecido su total adhesión”; por el otro, “las Fuerzas Armadas, sin una sola excepción, en forma solidaria y resuelta, en cumplimiento de sus deberes inexorables, me han entregado el mensaje de respaldo... con esta consigna: *‘Unidos con el Presidente de la República y el pueblo moriremos en nuestro puesto, si es necesario para salvar a Colombia’*” (AA.VV., 1957, pp. 142-145). En su última alocución como presidente, el 8 de mayo cuando fue reelegido por la ANAC, la retórica populista de Rojas subió de tono y se combinó con amenazas veladas. Se refirió al cese de la actividad económica como una agresión contra el país: “en esta lucha de clases que en forma irreflexiva han iniciado los oligarcas económicos... no se puede predecir hasta dónde llegaremos”. Un primer paso: “Se ha llamado al servicio militar a todos los empleados de los bancos”. Luego: “La

lucha empieza con mayor fuerza de ahora en adelante... el binomio Pueblo-Fuerzas Armadas adquiere caracteres que nada ni nadie se los podrá quitar ya"⁷⁰.

Rojas no había leído bien ni el clima político nacional ni la opinión de las Fuerzas Armadas que comandaba. Según Antonio Álvarez Restrepo, dos días después de la reelección del dictador:

A las cuatro de la mañana del 10 de mayo, se había llegado al acuerdo final... que consistía en solicitar el retiro del Presidente del gobierno y el encargo del mismo a una Junta Militar que se hiciera responsable de la dirección del país. Con esta declaración el general Navas regresó a esa hora a Palacio... Transcurrida una hora Navas me telefoneó para decirme que el Presidente había aceptado la tesis de la Junta Militar y su retiro (citado en Villar Borda, 1997, p. 310).

La negociación del Frente Nacional había logrado su primer objetivo: dar fin a la "anomalía despótica" del gobierno de Rojas Pinilla. De paso había calmado, en la unión contra la dictadura, la inquina entre liberales y conservadores, que había sido el sino de la política colombiana durante décadas. Faltaba construir la "paz positiva": arreglos institucionales concretos que aseguraran el tránsito a una democracia estable.

70 AA.VV. (1957, pp. 183-187). En su réplica, el 9 de mayo, Lleras y Valencia afirmaron que Rojas "le decretó la violencia al país" (AA.VV., 1957, pp. 188-191).

V. HACIA EL PLEBISCITO DE 1957: LA COMISIÓN PARITARIA Y SITGES

EL INICIO DE LA JUNTA MILITAR

Desde el primer día de la Junta Militar fue evidente su afán de evitar los errores políticos de Rojas que lo habían conducido a una posición insostenible. Pocas horas después de su conversación con el general Navas, el saliente dictador hizo una alocución radial en la que quiso dar un barniz de continuidad a su abrupta, y forzada, salida. Anunció al país que había resuelto que las Fuerzas Armadas seguirían en el poder con una Junta Militar designada por él⁷¹. “Esa Junta” –dijo Rojas– “deberá presidir las elecciones en las que el pueblo colombiano elija el mandatario para el periodo presidencial de 1958 a 1962” (AA.VV., 1957, p. 209). A renglón seguido, el mismo general Gabriel París, que en enero había proclamado la “inmodificable determinación” de las Fuerzas Armadas de que Rojas fuera reelegido una vez más, tomó el micrófono para decir:

La Junta Militar... promete bajo su palabra de honor llamar a elecciones populares en el próximo año, a fin de que el futuro presidente de la República sea elegido por voto popular y en

71 Los cinco integrantes de la Junta, además de Navas, eran los generales París –quien la presidiría–, Fonseca y Ordóñez y el contralmirante Piedrahíta.

la forma que lo establece (*sic*) la Constitución y las leyes (AA. vv., 1957, pp. 210-211).

Su promesa hizo explícito lo que esperaban los colombianos cuando Rojas asumió el poder en 1953 y que él no había querido cumplir.

La Junta Militar formuló su programa de gobierno en catorce puntos, que además incluían: la apoliticidad de las Fuerzas Armadas; un gabinete con participación de políticos de los partidos tradicionales; el fin de la censura, y la vacancia de la ANAC. La Junta invitó a Lleras Camargo y a Valencia a que se dirigieran a los colombianos desde la Radio Nacional, un medio que les había estado vedado bajo la dictadura (como todos los demás medios de comunicación masiva). Lleras señaló que el golpe contra Rojas era un triunfo de la agenda que había promovido desde la oposición: “El doctor Valencia y yo hemos visto con satisfacción que las finalidades del acuerdo entre los partidos no se apartan de las intenciones de gobierno de la nueva Junta”. Valencia llamó a la concordia nacional: “Triunfar para retaliar es empresa minúscula de gentes rencorosas, en tanto que vencer para doctrinar es noble empeño de caballeros y patriotas... Ha llegado, pues, la hora de depurar resentimientos, de superar prejuicios, de avasallar rencores... para poder hacer patria” (AA.vv., 1957, pp. 217-221).

En la efervescencia política que siguió a la caída de Rojas, hubo un amago de unidad conservadora que pronto desvanecería. El 2 de junio se publicó una declaración conjunta de Conacción y el Directorio Nacional Conservador ospinista que citaba un mensaje enviado desde España por Laureano Gómez, para:

el entendimiento [con el liberalismo] es necesario que el partido conservador concorra al diálogo... no como un conglomerado ficticio y artificial de grupos personalistas o clanes y tribus de diversos caudillismos, sino como un partido que, repudiando

los personalismos, tiene una doctrina clara, respetable y eterna como estructura moral y razón de ser última de su existencia histórica.

Los firmantes manifestaron: "Acogemos con entusiasmo la candidatura presidencial del doctor Guillermo León Valencia, esclarecido colombiano, para ejercer la Presidencia de la República en el periodo constitucional de 1958 a 1962" (AA.VV., 1957, pp. 253- 255).

El 11 de junio, la Junta Militar, mediante el Decreto 1198 de 1957, creó la Comisión Paritaria de Reajuste Institucional. La idea de la Comisión se había esbozado en el pacto de marzo, pero del trabajo de la que se conformó entonces no hay registro. Según los considerandos del Decreto 1198, su encargo sería "cristalizar en fórmulas concretas las bases de la reforma constitucional requerida por las presentes circunstancias" y estaría integrada por "ciudadanos prestigiosos", incluyendo todos los expresidentes de la República de los dos partidos históricos y líderes políticos de uno y otro. En la última categoría figuraba Alfonso López Michelsen.

La primera sesión de la Comisión ocurrió el 4 de julio. Dio un saludo de bienvenida José María Villarreal, ministro de Gobierno de la Junta y uno de sus delegados a la Comisión. Hizo hincapié en que la Comisión era un órgano asesor, cuyos conceptos no comprometían al Gobierno ni tenían fuerza legal. No se quería crear la impresión de que fuera una constituyente de bolsillo, como lo había sido la ANAC de Rojas. Lamentó que los comisionados laureanistas designados por el gobierno hubieran rechazado sus nombramientos. Dijo: "De acuerdo con lo que reiteradamente tuve la oportunidad de manifestar a los doctores Álvaro Gómez Hurtado y Alfredo Araújo Grau, el Gobierno está dispuesto a ampliar la Comisión en el número que sea necesario para que el sector al que ellos pertenecen se encuentre satisfactoriamente representado". Siempre atento al criterio de la paridad, "Lleras Camargo manifestó que

tiene el propósito de que si fuere necesario que algunos delegados liberales, incluyéndolo a él mismo, renuncien a sus puestos para cederle un número suficiente a los conservadores, a fin de que la Comisión sea realmente paritaria". En la sesión del 9 de julio, el discurso del segundo delegado del gobierno, el ministro de Minas Julio César Turbay, tuvo más sustancia. Refiriéndose indirectamente a la consigna rojista "binomio pueblo – Fuerzas Armadas", afirmó: "La Junta Militar considera que si el gobierno excluyente es una verdadera calamidad nacional, el ejército de partido es un mal mucho más grave... tampoco puede haber justicia de partido" (*Anales*, n. 1, pp. 2-6).

Lleras Camargo y Valencia fueron comisionados para rendir un informe a la Comisión sobre las palabras de Turbay. Expresaron su acuerdo con lo dicho por el ministro y recalcaron que "la participación de los partidos en la Administración y en una Comisión como esta está animada por el convencimiento de que la solución que le han ofrecido al país, no es equivocada, sino la única posible para el restablecimiento de la normalidad institucional y la vida ordenada y pacífica de los colombianos" (*Anales*, n. 2, pp. 9-11).

De resto, las tempranas deliberaciones de la Comisión Paritaria no fueron fructíferas. Se enfrascó en debates legalistas sobre la disolución de la ANAC y la validez jurídica de sus decisiones. Poco se avanzó en la tarea de cristalizar las fórmulas concretas de reforma que le había pedido la Junta.

Lleras Camargo no asistió a su siguiente sesión, el 16 de julio. Había viajado a España a adelantar la negociación paralela indispensable, en vista del fracaso de la unión conservadora. Iba a entrevistarse de nuevo con Laureano Gómez.

EL PACTO DE SITGES: LA PAZ POSITIVA HECHA ARTICULADO

La negociación privada del texto de Sitges fue tan fluida como la de Benidorm un año antes. Según el relato de Ca-

milo Vásquez Carrizosa, quien nuevamente presenció las conversaciones entre Lleras y Gómez:

No fueron necesarias muchas explicaciones para abordar un primer punto que, como consecuencia de Benidorm propuso Alberto Lleras: la paridad en el parlamento. Que en la Cámara y en el Senado tuvieran igual número de bancas o curules, los conservadores y liberales. El doctor Gómez preguntó, comentó y aprobó... [La idea de que la paridad se mantuviera durante tres periodos presidenciales, hasta 1970] sin ninguna discusión se aceptó... Por la tarde [del mismo día] el doctor Gómez nos comunicó su preocupación respecto del procedimiento que debería seguirse para volver a la normalidad. '¿Sin Congreso, cómo se puede reformar la Constitución?' Lleras absolvió la pregunta refiriéndose a que para obviar tal dificultad unos estudiantes que pedían reformas a la Carta le habían sugerido un 'plebiscito'. Al doctor Gómez no le sorprendió esta solución y asintió⁷².

Lo sustancial de la retórica y del *logos* del Pacto de Sitges es una reelaboración del de Benidorm y el de marzo (aunque este último, en razón a la continuada división conservadora no se citara). Sirven de base los conceptos de los textos anteriores: la "coalición de los dos partidos" (Benidorm); la "renuncia a las aspiraciones legítimas de predominio" de ambos partidos tradicionales, y los "gobiernos mixtos y [su] alternabilidad" (marzo).

El exordio de la declaración de Sitges expresa satisfacción por el cambio de régimen, resultado del Pacto de Benidorm, pero con un reto todavía pendiente: "Mas es evidente que está aún distante la satisfacción de legítimos y esenciales anhelos del espíritu republicano"; es decir, el restablecimiento del orden constitucional. Hay varias precondiciones: la renuncia por los partidos liberal y conservador a los

72 VÁSQUEZ C. (1990, pp. 273-274). Sin embargo, Gómez señaló que el procedimiento plebiscitario solo se debería usar esta vez y no repetirse a futuro.

medios ilegales de hacer política que se asocian al rechazo a que “el delito pueda ser utilizado para su incremento y preponderancia”, táctica que va apareada con el “notable menosprecio de la vida humana”; y la necesidad de suprimir “el aprovechamiento de cualquier género de delitos para enriquecimiento personal de los delincuentes”. Otra, el fin del estado de sitio vigente desde 1949 y con cuya autoridad gobernaba la Junta Militar: “la autoridad suprema está en depósito provisional en manos de altos oficiales de las Fuerzas Armadas [a] título precario”. Haciendo alusión a los varios intentos de contragolpes y al entimema central de la retórica política de Rojas, señala:

(...) los mismos que se afiliaron a la teoría de la dictadura, pretextando que la coexistencia de los partidos era la causa única de la violencia y que por ello su destrucción era necesaria, están ahora en la primera fila del sectarismo.

Pasa la declaración a la parte propositiva: qué debe hacerse: “Necesitamos los colombianos, ante todo una política de paz, mejor una política que produzca la paz”⁷³. Para lograr ese anhelo hay que restaurar la Constitución: “Del armónico ejercicio de un gobierno controlado por los frenos de sus diversas ramas separadas nacerá la paz y es inútil tratar de obtenerla si no existe un orden jurídico acatado por todos”. La frase puede parecer banal y aun trillada, desde la perspectiva de la tradición constitucional liberal a la que pertenecía Lleras; para Gómez, que había bebido de las fuentes del conservatismo autoritario de Donoso Cortés y Balmes, representaba una transformación⁷⁴.

73 Esta distinción es afín a la de Bejarano entre paz negativa y paz positiva; para la segunda hay que encontrar medios y acuerdos concretos de reorganización institucional.

74 Según HENDERSON (1985), “Los colombianos no podían explicarse el hecho de que Gómez preconizara un gobierno de coalición acompañado por elecciones libres, por el establecimiento de un servicio administrativo y por la libertad

Luego retoma la fórmula de la democracia limitada ya enunciada en el Pacto de Benidorm: “sería insensato que... se reabriera inmediatamente la lucha por el predominio entre conservadores y liberales. Las elecciones, ya inaplazables, deberían precederse de disposiciones que permitan” la paridad entre las dos colectividades, que “solo el pueblo ha de ordenar”. Esta debe mantenerse “siquiera” durante tres periodos, hasta cuando estén “curadas las heridas que... el predominio de gente violenta dentro de nuestros partidos [causó] a la generación actual”. Llama la atención la redefinición de la responsabilidad de las causas de la Violencia; no las directivas de los partidos, sino anónimas “gentes violentas” cuyos procederes se condenan y repudian.

A más del nuevo equilibrio constitucional (la paridad en el Congreso y en el gabinete), hay tres elementos adicionales que son indispensables para el retorno a la normalidad. El primero, la creación de un servicio civil para evitar la rapiña por los cargos públicos que se identifica como una de las principales causas de la Violencia. Hay que limitar:

(...) la facultad, hoy omnímoda, del Presidente en la elección y despido de todos los funcionarios públicos. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de servicio civil [de] funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y [que sean] especialistas en el manejo de los negocios públicos... y cuyo carácter no se envilezca por la sumisión doctrinaria.

En esto, probablemente pesó la exposición de Lleras al sistema político norteamericano; el sectarismo político se había moderado con la adopción del sistema de servicio

de prensa, y no faltaban quienes consideraron ese paso como una adhesión insincera y cínica de principios en los cuales no creía” (p. 174). Para una extensa discusión de las fuentes de las ideas de Laureano Gómez, consúltese la segunda parte de la misma obra.

civil a partir de 1883, siguiendo el modelo adoptado por los británicos en 1870. La carrera administrativa no solo dejaba atrás la voracidad de la lucha interpartidista cuando la regla en cambios de gobierno era “que tiemblen los porteros”, sino que mejoraría calidad de los funcionarios y de la gestión pública. La propuesta consistía en dotar a Colombia de una burocracia moldeada según el tipo ideal de Weber⁷⁵.

El segundo elemento es la garantía de la libertad de expresión:

Hasta hoy la prensa libre está remplazando todas las demás instituciones en receso y ejecutando todas las misiones que el pueblo no ha podido aún tener en sus manos, a través de sus representantes auténticos... La mayor obligación de los partidos... es defender, con toda la energía la libertad de prensa.

Por último, está la relación entre el país y sus Fuerzas Armadas: “El pueblo ha de volver a confiar, sin recelo, en sus instituciones armadas... [y] que desaparezca hasta el recuerdo de una disensión entre las fuerzas militares y el pueblo”. Aquí se retoma y se invierte la figura de la retórica rojista (“el binomio pueblo-Fuerzas Armadas”) por cuanto ahora la confianza del pueblo en el estamento militar se fundamenta en el declarado carácter apolítico de estas.

La peroración de Sitges hace eco del entimema central de la declaración de Benidorm: un estado ideal de la sociedad colombiana, que ya no se ubica en el pasado sino en el futuro:

Semejante horizonte de justicia, de ecuanimidad, de sosiego, que reemplace permanentemente la acerbía pasional y la arbitrariedad abusiva... Con él es posible entrever nuevos días

75 Por supuesto que ese tipo de organización de la administración pública tiene antecedentes más antiguos, en Francia y Prusia. Consúltese KAMENKA *et al.* (1981).

de grandeza nacional, de justicia perfecta y de paz fecunda y tranquilidad que la equidad engendra (Cámara de Representantes, 1959, pp. 31-40).

En la peroración hay una invocación emocional, o *pathos*, dirigido a una ciudadanía cansada de conflictos y violencias: se plantea equivalencia entre los vocablos “ecuanimidad”, “sosiego” y “tranquilidad”, todos ellos sinónimos en algún grado de la paz, con la justicia (palabra que se repite dos veces en pocos renglones).

La declaración de los expresidentes se acompañó de una propuesta de articulado para el plebiscito, que llenaba el anhelo de la Junta Militar por una fórmula concreta de paz positiva y de transición a la democracia (Cámara de Representantes, 1959, pp. 40-41). Su encabezado señala que la Constitución es la de 1886 con las reformas aprobadas antes de 1948. Esto significa la nulidad de todos los actos de la ANAC durante los gobiernos de Gómez y Rojas con una excepción importante: la extensión a las ciudadanas colombianas de todos los derechos políticos, incluyendo el del sufragio (artículo 1). Eso lo había decretado la ANAC en el Acto Legislativo 3 de 1954; pero durante la dictadura había sido letra muerta porque no hubo elecciones populares. El justo reconocimiento de la igualdad de género en esta materia era además políticamente astuto. Como las mujeres votarían el plebiscito, era previsible no solo una elevada participación de electoras femeninas sino también su apoyo masivo a esta propuesta y al resto del articulado (que se votaría en bloque). El artículo 2 establecía que solo tendrían representación en el Congreso los partidos Conservador y Liberal y que ninguno de los dos podría ocupar más de la mitad de las curules. Sin decirlo expresamente, se imponía la paridad. Para reforzar la unidad de la coalición bipartidista, el artículo 3 disponía, para todas las votaciones parlamentarias, una mayoría calificada de dos terceras partes. Según el artículo 4, la composición del gabinete

debería ser acorde con la representación de los partidos en el legislativo; es decir, también se aplica la paridad. Los artículos 5, 6 y 7 establecían los criterios básicos de una función pública meritocrática y apolítica. En el artículo 8 se planteaba que luego del plebiscito se convocaran elecciones populares *simultáneas* para presidente, Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales. La condición de simultaneidad generaría dificultades políticas que se describirán más adelante.

La etapa de la negociación que culmina con el Pacto de Sitges representa otro avance muy significativo en la negociación del Frente Nacional. Como podría decirse de otros conflictos, tan importante como ganar la guerra (metafóricamente, el triunfo sobre la dictadura) es definir la posguerra: ¿cuál será el orden de las cosas después de vencido el enemigo? (en el caso bajo estudio, Rojas Pinilla).

En esta etapa, Gómez y Lleras Camargo tuvieron ambos ganancias importantes. Su propósito compartido –el fin de la dictadura y el inicio del retorno a la institucionalidad– se había logrado. Para Gómez, además de la caída de quien le había usurpado el poder, la negociación arrojaba dos beneficios concretos: la seguridad de que el presidente en el periodo constitucional 1958-1962 sería conservador (la oferta unilateral hecha por López Pumarejo en marzo de 1956); y la garantía de que el conservatismo tendría, durante 12 años, paridad en el Congreso y en el gabinete ejecutivo. Esta última cobra especial relevancia cuando se considera que en esa época el liberalismo tenía claras mayorías electorales. Una década antes, el argumento defensivo de Gómez, desde su posición minoritaria, había sido la alegación de las 1.800.000 cédulas falsas. La paridad le permitió dejar atrás ese discurso⁷⁶.

76 Había una razón de más: la sustitución de las cédulas electorales por cédulas de ciudadanía, iniciada por el propio Gómez durante su presidencia. Las

Lleras también obtuvo ganancias. Había comprometido al escurridizo Gómez para que aceptara, sin mencionarlo, lo esencial del pacto de marzo entre liberales y ospinistas. Había concretado en un articulado de reforma constitucional, los términos de la “paz positiva” entre liberales y conservadores para poner fin a la Violencia. Había demostrado ser el único interlocutor válido entre las dos facciones principales del partido Conservador, que eran incapaces de entenderse entre sí. Y había logrado superar la desconfianza casi patológica de Gómez que tanto dificultaba cualquier acuerdo político y que había signado su oposición inflexible a cualquier colaboración con los gobiernos de la República Liberal.

Al término de la etapa anterior de negociación con Lleras, en Benidorm, Gómez hizo a este el siguiente comentario en presencia de Camilo Vásquez Carrizosa: “En mi vida política he hecho varias coaliciones con los liberales y en todas me ha ido mal. Hago votos para que esta con usted salga bien” (Vásquez C., 1990, p. 159).

Con todo, Laureano Gómez tenía un temperamento difícil y retrechero. En las últimas etapas de la negociación, Lleras tuvo que resolver dos incumplimientos de acuerdos pactados por Gómez con negociaciones adicionales; pero para poderlo hacer debió portarse como interlocutor transparente y confiable, en particular para las facciones no laureanistas del conservatismo.

LAS DELIBERACIONES DE LA COMISIÓN PARITARIA Y LA CONVOCATORIA DEL PLEBISCITO

El 30 de julio de 1957, se reunió la Comisión Paritaria, con la asistencia de Lleras Camargo; pero este no intervino ni hubo alusión alguna al Pacto de Sitges (*Anales*, n. 5, pp. 29-30).

segundas ofrecían más garantía contra el fraude electoral. No obstante, véase la discusión, más adelante, del Decreto Legislativo 252 de 1957.

Dos días después, los delegados Manotas Wilches y Vargas Rubiano mencionaron tangencialmente la declaración en medio de un debate sobre otro tema (*Anales*, n. 6, pp. 37-39). A lo largo del mes de agosto, las extensas deliberaciones de la Comisión eludieron la propuesta de la reforma constitucional acordada por Gómez y Lleras Camargo⁷⁷. Tan era así que, en la sesión del 20 de agosto, el delegado y ex-presidente Eduardo Santos reconvino a sus colegas:

Los trabajos de la Comisión Paritaria deberían orientarse a hacer recomendaciones de carácter inmediato a la Junta Militar, sin dedicar el tiempo de que ella dispone a la reforma constitucional que habrá que hacerse por el Congreso y bajo el próximo Gobierno... Refiriéndose a la misión encomendada a la Comisión Paritaria... dijo el doctor Santos que consideraba como la más indicada reforma la del plebiscito recomendado en las fórmulas acordadas en Sitges. Entiende el orador que la labor primordial de la Junta Militar es la de regresar al orden institucional antes de emprender las reformas constitucionales, adoptando las recomendaciones de Sitges (*Anales*, n. 9, pp. 61-63).

De hecho, la Junta Militar había conformado un grupo de asesores jurídicos, entre cuyos miembros se contaba Lleras Camargo⁷⁸, que trabajaba en privado y en paralelo con la Comisión Paritaria en la redacción de lo que sería el texto de la consulta plebiscitaria. En un informe rendido por los

77 Con una excepción importante, aunque se refiriera a un problema no abordado en Sitges, y que prefigura los debates de 1958: ¿la coalición interpartidista incluiría algún tipo de rotación en la Presidencia? En un informe, el delegado Ricardo Uribe Escobar propuso un órgano ejecutivo plural, cuyos integrantes se turnarían anualmente en la jefatura de Estado (*Anales*, n. 6, pp. 39-41). Una fórmula similar había sido discutida por directivos liberales y conservadores durante la crisis política de finales de 1949 – véase la intervención de Mariano Ospina en la Comisión Paritaria el 13 de septiembre de 1957 (*Anales*, n. 15, pp. 110-113).

78 Lleras se refirió así a su participación: “Una comisión de jurisconsultos en la cual el único no jurisconsulto era yo” (*Anales*, n. 11, pp. 77-81).

delegados Zuleta Ángel y López Michelsen, se había reconocido que ese proceso era el determinante: “Nos parece claro que la Comisión... no estaría en capacidad de presentarle a la Junta Militar de Gobierno recomendaciones definitivas sobre fórmulas concretas... sino cuando tenga conocimiento de las que, por encargo de las directivas políticas, ha elaborado un grupo de distinguidos juristas” (*Anales*, n. 10, pp. 71-72). El canal de atrás obedecía en parte a un problema político: la negativa del laureanismo a participar en la Comisión, que no fue extensiva a las deliberaciones de los asesores jurídicos.

El proyecto de los juristas fue presentado a la Comisión Paritaria por el Gobierno el 3 de septiembre y se debatió durante las siguientes semanas. Solo hubo dos voces disidentes sobre los elementos centrales del Pacto de Sitges, la paridad entre los partidos tradicionales y la aprobación de la reforma por plebiscito. Alfonso López Michelsen planteó que

(...) le asalta un único temor relativo a la situación en que va a quedar la oposición... Sin ser comunista... piensa en cuál sería la situación del comunismo en los Concejos Municipales, en los cuales, según el plebiscito, solo podrá haber representación liberal y conservadora [y pregunta] en qué categoría constitucional van a quedar los militares [que ingresen al gabinete] (*Anales*, n. 13, pp. 89-93).

Un reparo más de fondo fue el del delegado conservador Emilio Robledo Uribe. Para él la figura plebiscitaria era:

(...) inconstitucional, antidemocrática y contraria al derecho natural y a la filosofía católica... [y en consecuencia, recomendaba una Comisión Constituyente] formada por representantes auténticos de las estructuras naturales de la sociedad, tanto profesionales como locales, de manera que esté representada la totalidad del verdadero pueblo, el *pueblo orgánico*, en sus

estructuras familiares, económicas... profesionales, culturales, de seguridad social y pública, morales y religiosas⁷⁹.

A diferencia de la intervención de López Michelsen, que miraba hacia el problema futuro de la exclusión de la izquierda de los procesos democráticos colombianos, la de Robledo Uribe era retrospectiva: quería regresar a los presupuestos corporativistas de la constituyente de Laureano Gómez, ya descartados por él.

El 19 de septiembre, la Comisión Paritaria votó favorablemente un pliego de modificaciones que no introdujo cambios sustanciales al articulado de Sitges. López Michelsen votó a favor; solo se abstuvieron tres delegados: Robledo Uribe, por las razones ya anotadas, y Lleras Camargo y Lleras Restrepo por haber formado parte del grupo de juristas que elaboró el proyecto presentado por el Gobierno a la Comisión Paritaria (*Anales*, n. 15, pp. 105-107).

El plebiscito nacional fue convocado por la Junta Militar para el 1 de diciembre en el Decreto Legislativo 247 de 1957 del 4 de octubre. Puede entenderse como un nuevo resultado parcial de la negociación del Frente Nacional. El articulado de Sitges expresaba el acuerdo entre dos personas, Gómez y Lleras Camargo, obrando como jefes y voceros de una facción del conservatismo (los llamados doctrinarios) y del Partido Liberal unificado, respectivamente. El del Decreto 247 refleja un consenso más amplio: además de los firmantes del Pacto de Sitges, tenía el insumo de otros actores: las Fuerzas Armadas, cuya cúpula era la Junta Militar, la Comisión Paritaria en la cual estaban representados el ospinismo y distintas vertientes del liberalismo y el grupo de juristas en el cual había participado el laureanismo. El

79 *Anales* (n. 15, pp. 105-107). El extracto es de las actas de la Comisión Paritaria; la exposición completa de Robledo Uribe se publicó en *Anales* (n. 16, 123-128). Robledo Uribe había participado en la ANAC, donde fue el único que votó contra la reelección de Rojas el 8 de mayo de 1957.

debate en estas instancias enriqueció y precisó la propuesta política de Sitges sin modificar su esencia. En términos de *ethos*, al prestigio personal de Lleras Camargo y Laureano Gómez se había sumado el de la gran mayoría de la clase política colombiana y el del estamento militar.

¿Cuáles fueron los avances de esta etapa de la negociación? Pueden establecerse con el análisis comparativo de los dos articulados. Son relativamente breves y de fácil comprensión, de tal manera que aún ciudadanos con poca educación pudieran entender lo que estaban aprobando. El texto del plebiscito era, además, indivisible y tenía de votarse en bloque: el apoyo a propuestas populares, como el voto femenino y el aumento del presupuesto para la educación pública, implicaban la aprobación de las demás disposiciones⁸⁰.

El texto de la consulta contenida en el Decreto 274 incluye un preámbulo que da a los textos jurídicos a aprobarse la fuerza del *pathos* retórico y que no guarda relación lógica con el texto del articulado, que sí sería legalmente vinculante:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica es la de la Nación y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano... decreta:

Llama la atención, en este texto, la incongruencia entre el extenso introito de contenido religioso⁸¹ y la abreviada re-

80 La experiencia del fallido referendo de 2003 (cuando no se dio ni una ni otra condición) es aleccionadora sobre la importancia política de estos elementos formales.

81 Aun el preámbulo de la Constitución de 1886, de orientación clerical, dejaba el tema en las primeras nueve palabras del texto citado (que son transcripción literal del inicio del de esa carta política).

ferencia, en los renglones finales, a los valores propios de la tradición constitucional occidental que habían sido centrales en las declaraciones de Benidorm, de marzo y de Sitges; entre otras razones, porque el articulado que sigue nada tiene que ver con la fe católica. Caben dos interpretaciones: por un lado, se quería seducir a electores conservadores cuyas convicciones políticas dependían menos de la razón que de las prédicas desde los púlpitos; y por el otro, una renuncia tácita del liberalismo a modificar el *status quo* de la Iglesia en la sociedad colombiana⁸².

De resto, los cambios respecto del texto de Sitges son de carácter pragmático y más propios de la deliberación política. En el artículo 2, se hace explícita la paridad de los partidos tradicionales en el Congreso, pero se introduce el concepto de la democracia interna en el seno de cada uno de ellos. Si bien se respeta la regla de que las curules se repartirían por igual entre las dos colectividades, se abre la posibilidad de que se presente una multiplicidad de listas por cada una de ellas y que el reparto de las plazas se haga, de manera separada, por la regla de representación proporcional según los votos obtenidos por cada lista. La fuerte mayoría calificada propuesta en Sitges (dos terceras partes) se diluye, por razones prácticas de gobernabilidad; se autoriza al Congreso para flexibilizar, según la materia, el requisito a una mayoría absoluta simple (artículo 3). La regla sobre la paridad en el gabinete se enmienda para permitir la participación de militares activos (y por lo tanto apolíticos) en este (artículo 4). La disposición sobre las elecciones populares de 1958 ya no dispone que las del presidente, Congreso y cuerpos

82 Recuérdese que una de las principales críticas de la oposición conservadora a la República Liberal había sido la modificación del Concordato con la Santa Sede durante el primer gobierno de López Pumarejo. La reforma del Concordato solo se retomaría en el gobierno de López Michelsen, después del Frente Nacional.

colegiados regionales sean simultáneas –solo que deberán realizarse durante el primer semestre (artículo 9).

Tres artículos tocan materias distintas de las del Pacto de Sitges. El artículo 11 establece que no menos del 10% del presupuesto nacional se destinará a la educación pública⁸³. El artículo 12 señala que también habrá paridad en la filiación partidista de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que su periodo será vitalicio, salvo en casos de mala conducta. Este artículo fue modificado por el Decreto Legislativo 251 del 9 de octubre, que extendió la regla al Consejo de Estado y dispuso el llenado de vacantes, en ambas corporaciones, por cooptación. Ambos temas habían sido objeto de largo debate en la Comisión Paritaria. El artículo 13 recoge la inquietud que había expresado Laureano Gómez en su conversación con Lleras en Sitges: la naturaleza excepcional del procedimiento plebiscitario. En adelante lo prohíbe, al determinar que toda reforma constitucional futura sería tramitada por el Congreso.

El Decreto Legislativo 252, del 16 de octubre, reglamenta el procedimiento de la votación, con un enfoque de facilitar y promover el sufragio que contempló múltiples formas de acreditar la calidad de votante de ciudadanos y ciudadanas. De manera consistente con el diagnóstico de Sitges (el ánimo de hacer fraude electoral se desprende del ansia del cargo público para los partidarios del bando triunfante), se sanciona a quienes lo hagan con la privación de acceso a los cargos públicos durante cinco años (artículo 10).

El consenso en favor del plebiscito no incluyó a Gilberto Alzate Avendaño, jefe de una facción minoritaria del conservatismo. Él se dirigió al electorado en una alocución radial, el 15 de noviembre de 1957. Inició su intervención

83 Es esta la única disposición sobre política social en la consulta popular. El delegado liberal Luis López de Mesa presentó varias proposiciones sobre la educación y otros asuntos sociales a la Comisión Paritaria.

refiriéndose justamente a la retórica inflamatoria de años anteriores:

[Ya] el tiempo es llegado de darle a la retórica una ética. Para que el país recupere su perdido equilibrio es menester que una literatura explosiva y rencorosa no obstruya los designios de paz y el desarme de los espíritus. El libertinaje de las palabras agrava la conmoción y retrasa la vuelta al orden... Nuestros discursos y escritos suelen estar llenos de énfasis declamatorio, desmesura verbal y desfiguraciones de los hechos por el abuso de la hipérbole. Esos vocablos airados al caer en el pueblo causan un impacto psicológico y exasperan los ánimos (Alzate, 1979, p. 148).

Alzate expresó su acuerdo con el espíritu del Pacto de Sitges y su llamado a “una lucha conjunta [de los partidos] contra la violencia en ciudades y campos... [el] entendimiento de los partidos [es] la base previa de cualquier gestión política ulterior” (Alzate, 1979, p. 149). Hizo, sin embargo, reparos al procedimiento de la consulta popular: “Esta no es una instancia prevista y regulada dentro de nuestro sistema institucional sino un procedimiento de facto, que equivale a un nuevo golpe de estado” (Alzate, 1979, p. 152). Citando la autoridad de Carl Schmidt, negó que el plebiscito fuera una instancia válida del ejercicio del poder constituyente primario por el pueblo, pues: “La decisión objetiva está ya en el modo de plantear el cuestionario. Quien propone la consulta es realmente el que asume la capacidad decisoria. El pueblo asiente o refrenda, pero no manifiesta voluntad propia” (Alzate, 1979, p. 153).

También objetó la propuesta de paridad en el Congreso y el gabinete, argumentando que esta violaba el principio democrático:

[Consagrar] constitucionalmente por doce años un monopolio del Estado a favor de [los partidos históricos] y colocar fuera de la ley cualquier movimiento popular que eventualmente

se forme, es una fórmula antidemocrática y explosiva si no se les permite actuar dentro de los cuadros del Estado tendrían que irrumpir revolucionariamente... La vigencia de semejante norma obligaría a las gentes a cometer un fraude mental y una capitulación doctrinaria, vinculándose a uno de los dos partidos legales, aunque no coincidiesen con su programa. En tal caso, este aluvión foráneo perturbaría la política e iría en perjuicio de las colectividades históricas convirtiéndolas en heterogéneas clientelas sin unidad de ideologías y objetivos (Alzate, 1979, pp. 155-156).

Otro escenario, igualmente indeseable, es el de la apatía de los ciudadanos hacia la política. ¿Para qué participar, para qué votar, si independientemente de los resultados electorales la composición de los cuerpos colegiados y del gabinete está predeterminada? Según Alzate, en este se:

(...) configura una oligarquía, usando el término con el mayor cuidado semántico, en el sentido aristotélico, como gobierno de unos pocos pertenecientes a la misma clase, que se reparten las magistraturas. Esta versión me recuerda un pasaje de Ernest Cassirer, que transcribe el diálogo con un abarrotero germano que decía: "Antes teníamos que preocuparnos por las elecciones, los partidos y los candidatos. Teníamos responsabilidades. Nada tenemos ya que ver con eso. Ahora somos libres". Tal libertad no coincide con la índole de los colombianos (Alzate, 1979, p. 158).

Las críticas de Alzate Avendaño anticipan buena parte del debate posterior, durante y después de la vigencia del Frente Nacional, sobre los inconvenientes de este. Contrasta la democracia temporalmente limitada acordada en las etapas anteriores de la negociación con la operación normal de los procesos democráticos, y presagia las distorsiones que provocaría, entre ellas el clientelismo exento de contenido ideológico y la exclusión de movimientos políticos distintos de los liberal y conservador. Incluso, muchos de sus argu-

mentos después serían utilizados por analistas y políticos de izquierda.

EL PACTO DE SAN CARLOS Y LA VOTACIÓN
DEL 1 DE DICIEMBRE

En vísperas del plebiscito surgió otra resistencia: la de la facción laureanista del conservatismo, a pesar de la coautoría de Gómez de las declaraciones de Benidorm y de Sitges. El origen del problema, a diferencia de las consideraciones conceptuales enunciadas por Alzate, era de táctica política y electoral.

A lo largo de 1957, se había dado por hecho que la candidatura conservadora de Guillermo León Valencia gozaba del respaldo de su partido, y los liberales, comenzando por Lleras Camargo, la habían apoyado sin reservas. Pero la posición de Laureano Gómez era ambivalente; él deseaba mantener su libertad de acción frente al nombre del eventual candidato. Pensaba que en términos de voto popular su facción era mayoritaria dentro del conservatismo. Rotas las relaciones entre laureanistas y ospinistas, no había mecanismos institucionales claros para un proceso de selección del candidato conservador en el cual entrara en juego la correlación de las fuerzas electorales de unos y otros. Por lo mismo, Gómez y sus seguidores solicitaron el aplazamiento de plebiscito:

El 16 de noviembre el directorio comandado por el ex presidente Gómez se manda lanza en ristre contra el liberalismo y contra el plebiscito programado para dentro de dos semanas... y demanda que se posponga la consulta popular... Toda esa demostración de oposición revela sus verdaderas intenciones cuando, hacia el final de la declaración, exige que las elecciones parlamentarias se realicen aun antes del plebiscito⁸⁴.

84 SILVA (1989, p. 202). Véase el análisis más amplio de la crisis en el mismo artículo, pp. 200-206.

Es decir, por la coyuntura política, Gómez se retractaba de la propuesta de las elecciones simultáneas de presidente y Congreso que había suscrito en Sitges cuatro meses antes. La discrepancia se resolvió rápidamente. La Junta Militar convocó a los líderes de las distintas agrupaciones políticas a Palacio el 20 de noviembre⁸⁵, y el día 22 el gobierno publicó el acuerdo logrado entre los partidos. Los cuatro puntos principales de lo que se denominó el Pacto de San Carlos fueron: no postergar el plebiscito; apoyar, en forma unánime, el voto afirmativo; someter la candidatura de Valencia a la ratificación de las bancadas parlamentarias electas en las elecciones de 1958, y celebrar las elecciones al Congreso antes de las presidenciales (Cámara de Representantes, 1959, pp. 89-91).

El 1 de diciembre tuvo lugar la votación del plebiscito. La victoria del “sí” fue masiva: con el 94,8% de los 4.397.090 sufragios⁸⁶. La participación electoral también fue muy elevada, del 73% del censo electoral; respecto de la última elección presidencial por voto popular en Colombia (la de Gómez, en 1949) el incremento en el número de sufragantes fue del 285,7%^[87].

En términos del esquema de Bejarano, el resultado del plebiscito confirmó no solo el éxito de la negociación horizontal entre las elites políticas sino también la negociación vertical entre estas y sus seguidores (a la vez sus mandantes). La gran mayoría de los ciudadanos confirmaron con sus

85 Por razones obvias, no asistió Alzate Avendaño.

86 Las cabezas visibles de la oposición fueron Alzate Avendaño y un tráfugo del lauranismo, el político conservador Jorge Leyva. Es probable que algunos votos negativos fueran de partidarios de la dictadura; pero en ese momento el rojismo no tenía estructuras políticas visibles en el país. La oposición de este se manifestó entonces por las vías de hecho, conatos de contragolpe, que se analizarán en una sección posterior. El Partido Comunista había pedido a sus adeptos que votaran en blanco. Esa opción obtuvo 20.738 sufragios.

87 Evidentemente, la diferencia refleja dos hechos adicionales: la abstención liberal en los comicios de 1949 y el estreno del sufragio femenino, en 1957.

votos que las sucesivas rondas de negociación, plasmadas en los pactos de Benidorm, Sitges, marzo y San Carlos, correspondían a su visión y sus expectativas de lo que debería ser la democracia colombiana después del periodo de la Violencia. Pese a críticas como la de Alzate (y de muchos comentaristas posteriores), no cabe duda de que en ese momento histórico el consenso de las oligarquías políticas correspondió a un consenso popular genuino. La retórica de los sucesivos acuerdos, entendida como el arte de persuadir, había triunfado. La consulta popular le otorgó, por el momento, legitimidad.

Humberto de la Calle hizo una reflexión retrospectiva sobre esa legitimidad. Su balance partió de un “estado de necesidad constitucional”:

Al revivir las complejas circunstancias políticas que se vivieron en 1957, puede llegarse a la conclusión de que la convocatoria del plebiscito obedeció a una necesidad, fundada a la vez en la decisión de recuperar el hilo constitucional –algo imposible de lograr de manera distinta– y en los peligros que se cernían sobre la institucionalidad desde el punto de vista de la paz pública y de los enemigos supérstites de una solución democrática al momento de la caída de la dictadura de Rojas (De la Calle, 2012, p. 120).

VI. LAS ELECCIONES DE 1958 Y LA ALTERNACIÓN PRESIDENCIAL

LOS PRIMEROS COMICIOS POPULARES DESPUÉS
DE LA DICTADURA

Según el cronograma dispuesto por la Junta Militar, las elecciones al Congreso se celebraron el 16 de marzo de 1958. La votación total fue de 3.655.646 sufragios. Los liberales tuvieron una amplia mayoría: el 58% de los electores se inclinó por candidatos de ese partido (2.132.741 votos). Se confirmaron los cálculos de Laureano Gómez que lo habían llevado a forzar el pacto de San Carlos: dentro de los 1.552.905 votos conservadores sus listas obtuvieron el 61%, dándole el control efectivo sobre la mitad de los escaños parlamentarios que, según el acuerdo de paridad, tenía derecho su partido.

Gómez ni olvidaba ni perdonaba el apoyo que Valencia había dado a Rojas luego del golpe de 1953. En julio de ese año, señaló, Valencia “pronunció el discurso de homenaje al dictador que, por un conjunto de circunstancias y por la persona que lo dedicaba fue el primer acto público de adhesión a la tiranía” (citado en Vásquez C., 1990, p. 358). Además, Valencia había cometido los pecados de votar, como delegado de la ANAC, en favor de la primera reelección de Rojas como presidente en 1954, y de ser ospinista.

El 28 de marzo, la junta de parlamentarios conservadores controlada por Gómez,

(...) reunidos para resolver sobre la ratificación de la candidatura presidencial del Doctor Guillermo León Valencia declaran que tal candidatura no interpreta la voluntad del conservatismo, por la cual no la ratifican... [y] delegan en el Doctor Laureano Gómez... jefe máximo del conservatismo la facultad de entenderse con el liberalismo para acordar el candidato conservador del frente nacional, en persona que satisfaga a los dos partidos tradicionales (citado en Vásquez C., 1990, p. 388-390).

El mismo día, las directivas liberales concedieron a Lleras Camargo plenos poderes para negociar y el 30 de marzo este recibió una carta de Gómez que decía: “sugiero que se presente a consideración de los parlamentarios liberales la nómina de los congresistas elegidos por el conservatismo doctrinario [es, decir, laureanista]”. Pero la misiva contenía el germen de una fórmula alternativa: “Si queremos llegar a un compromiso para que el periodo presidencial subsiguiente corresponda a un miembro del partido conservador, el periodo inmediato podría ser presidido por usted” (citado en Vásquez C., 1990, pp.402-403).

La respuesta inicial de Lleras fue cautelosa: el problema de selección del candidato era del conservatismo, y

Ningún liberal podría, en mi opinión, aspirar a la presidencia o aceptar una candidatura que no fuera precedida de la expresión inequívoca del conservatismo... Sus copartidarios y los míos entenderán así cómo, siguiendo ese ejemplo, pueden escoger un candidato a la presidencia de la República en total acuerdo, sin pensar en partidos ni en grupos, sino en lo que necesita la nación⁸⁸.

88 Citado en SILVA (1989, pp. 207). Consúltese también el excelente análisis del mismo autor de este episodio (pp. 205-209).

No fue posible ese “total acuerdo”. Dado que ninguno de los nombres de la lista de Gómez parecía viable, hubo tres contrapropuestas conservadoras: el aplazamiento de las elecciones presidenciales; la selección de un candidato conservador en una junta de congresistas de ambos partidos, y una nueva reunión de Lleras, Gómez y Valencia para designar un candidato de consenso.

Ninguna de las tres resolvía el problema de fondo: la insuperable división del conservatismo. El 15 de abril, la candidatura de Lleras fue proclamada por el liberalismo. El 24 del mismo mes (faltando apenas once días para la elección) aceptó formalmente la postulación:

Voy a aceptar esa candidatura... La aceptaré porque entiendo que tal como se han desarrollado los acontecimientos de las últimas semanas, no es ya posible que se elija presidente de la república que defienda mejor que yo los intereses legítimos de ese partido en el gobierno conjunto, ni que represente para las diversas minorías de su división, así como para sus mayorías, una garantía más segura de que serán tratadas con la mayor justicia, la máxima equidad y con sujeción absoluta a la Constitución. La aceptaré porque si el liberalismo vota por mí es porque entiende claramente que no voy a ser un vocero y agente suyo en el gobierno, en mayor grado de que debo serlo del Partido Conservador (Morales B., seleccionador, pp. 368-369).

A pesar de las seguridades ofrecidas por Lleras, muchos conservadores no vieron con buenos ojos la renuncia a lo que había sido el punto de partida de sus negociaciones con los liberales: la promesa del respaldo de este partido a un presidente conservador para el periodo 1958-1962. Pero ante la falta de un candidato capaz de unir a su partido, y con la presión de Gómez sobre los contradictores de la nueva fórmula acordó apoyar a la candidatura de Lleras. En negociación privada, Gómez hábilmente extrajo otra concesión de los liberales: a más de la distribución paritaria de

los cargos ministeriales, las curules parlamentarias y las de las altas cortes, obtuvo la alternación presidencial entre los partidos por cuatro periodos constitucionales y la extensión del término de la paridad desde 1970 (según lo convenido en Sitges y aprobado por el plebiscito) hasta 1974.

Puede verse esto como una ganancia unilateral de Gómez y de su facción conservadora, a la luz de las contundentes mayorías electorales del liberalismo. Pero hay varios factores que llevan a una conclusión distinta. La limitación del principio democrático generada por la paridad había sido morigerada, en el plebiscito, con mecanismos de democracia intrapartidista, que en últimas se traducirían en una dinámica de coaliciones entre distintas facciones de los dos partidos históricos. Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias de 1960 los ospinistas obtendrían una mayoría dentro del conservatismo que llevó a su ingreso al gabinete ministerial luego de haber sido excluidos por presiones del laureanismo triunfante de 1958; el candidato conservador del Frente Nacional para el siguiente periodo sería el mismo Guillermo León Valencia vetado por Gómez en ese año. Para el partido Liberal, lo prioritario era volver a la institucionalidad democrática a pesar de las divisiones internas de los conservadores. Aceptar la alternación de la presidencia con estos era parte del precio a pagar por el retorno al orden constitucional. Había además apremio: la posesión de un presidente elegido por votación popular el 7 de agosto era de suma importancia simbólica y cualquier aplazamiento de las elecciones implicaría una pérdida de credibilidad frente a la opinión pública y, crucialmente, ante las Fuerzas Armadas que estaban en proceso de entregar el poder. Demostrar que el acuerdo entre los partidos tradicionales sí era funcional, en términos prácticos de gobernabilidad, resultaba esencial.

En ese momento los consensos del Frente Nacional eran vulnerables. Con todo y el claro apoyo popular expresado en el plebiscito, seguía existiendo la oposición de rojistas en el seno de las Fuerzas Armadas y de conservadores recalci-

trantes que veían la alianza con liberales como una traición. Ya el 18 de noviembre de 1957 la Junta Militar “anunció que se había descubierto un plan terrorista para atacar contra los miembros de la junta y los principales protagonistas de la coalición política, intentando que asumieran el mando oficial leales al dictador” (Silva, 1989, p. 204). El 18 de enero de 1958, ocurrió un atentado contra una manifestación liberal encabezada por Lleras Restrepo en Bogotá (Villar Borda, 1997, p. 434). El 30 de abril, hubo “una asonada en San Gil, en la que quinientos hombres armados, encabezados por Hernando Sorzano González, se han tomado la ciudad, han ocupado las emisoras y lanzado anuncios de una ‘revolución’. Sorzano, como Leyva, es uno de los más caracterizados jefes conservadores que se oponen al Frente Nacional” (Villar Borda, 1997, p. 319).

Dos días después, en la antevíspera de las elecciones presidenciales, hubo otro intento de contragolpe:

Cuatro de los cinco miembros de la Junta Militar son secuestrados por un grupo de oficiales que se sublevan... Lleras también es detenido pero sus captores lo llevan por equivocación... al Palacio de San Carlos, donde recupera la libertad. Junto con el almirante Piedrahíta Arango, único de los miembros de la Junta que no ha sido apresado, dirige desde Palacio las acciones para debelar el complot⁸⁹.

El 4 de mayo, las elecciones se llevaron a cabo sin contratiempos. En total votaron 3.097.809 ciudadanos y ciudadanas. La participación fue inferior a las de las elecciones inmediatamente anteriores (el plebiscito y las parlamentarias de marzo) pero la mayoría de Lleras fue contundente: 80,2%. Su único oponente, Jorge Leyva, era el vocero de los conservadores oponentes al Frente Nacional (y quien,

89 (VILLAR BORDA, 1997, p. 435). El 3 de diciembre de 1958 hubo otro conato de golpe rojista.

curiosamente, sería el candidato laureanista en la elección de 1962). Suponiendo que la votación liberal por Lleras fuera similar a la del número los sufragios depositados por las listas de ese partido en marzo, obtuvo cerca de 350.000 votos conservadores. El apoyo de su candidatura dentro del conservatismo era menos que abrumador.

EL EPÍLOGO: LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ALTERNACIÓN PRESIDENCIAL

El último de los compromisos de la negociación del Frente Nacional, la alternación de la presidencia hubo de tramitarse en el Congreso con la aprobación del Acto Legislativo 1 de 1959. Ello fue necesario por la prohibición, consagrada en el artículo 13 del texto del plebiscito, de usar otro medio para futuras reformas constitucionales. Ese trámite duró dos años, por el requisito de la doble vuelta de los actos legislativos (en esa época solo había una legislatura anual).

Se describe esta etapa como un epílogo, puesto que ya no estaba en juego la negociación entre los partidos sino la implementación de lo convenido, según el principio de *pacta sunt servanda*. Sin embargo, los debates parlamentarios durante esas dos legislaturas arrojan luces sobre la virtual unanimidad de la clase política en la época y los primeros brotes de oposición a las estructuras políticas de la democracia limitada acordadas entre Lleras y Gómez y consentidas por el ospinismo.

La naturaleza de epílogo de la negociación se resume en el comentario del representante Mario Latorre Rueda, durante el debate de la segunda vuelta en la Cámara:

(...) cuando el liberalismo votó por el doctor Alberto Lleras Camargo sabía que la condición de este para aceptar la Presidencia era la de que su sucesor fuera conservador. Y que esa condición iba a ser consagrada como reforma constitucional. Añadió que en aquella época no hubo una sola voz discordante (AC, Año II, n. 180, pp. 2.313-2.316).

LA LEGISLATURA DE 1958: LA PRIMERA VUELTA

El día de la instalación del Congreso, el 20 de julio de 1958, un proyecto de acto legislativo fue presentado en el Senado por dirigentes de ambos partidos; entre quienes lo firmaron estaban los expresidentes Santos, Echandía y Gómez y los futuros presidentes de la República Carlos Lleras Restrepo y Belisario Betancur. El proyecto era sencillo: el artículo primero consagraba la alternación presidencial durante los tres periodos siguientes al de Lleras Camargo; el artículo segundo disponía que el designado debería tener la misma filiación política que el presidente, y el tercero extendía la paridad en los cuerpos colegiados hasta 1974. La exposición de motivos era escueta:

La alternación de los partidos políticos en la Presidencia de la República es consecuencia natural [del] plebiscito, y como [este] es el resultado de un entendimiento entre los dos partidos. Siendo demasiado conocidos los orígenes y objetivos de aquellos acuerdos, consideramos innecesario repetirlos aquí.

En la plenaria del Senado, la intervención de Lleras Restrepo retomó la retórica de los pactos de los dos años anteriores: se trataba de contribuir a “la consolidación de la paz de la República y al perfeccionamiento de la civilización política de Colombia” (AC, año I, n. 1, pp.1-4).

El trámite de la primera vuelta fue rápido. Se designó ponente en la Comisión Primera el día inicial de sus sesiones, el 24 de julio; el proyecto tuvo algunas modificaciones formales, para precisar su redacción, y fue aprobado por votación unánime el 31 de julio. El 4 de agosto fue remitido a la plenaria del Senado; el mismo día se presentó la ponencia, se debatió, se aprobó por unanimidad y se remitió a la Cámara. El 6, se presentó la ponencia en la Comisión Primera; de nuevo el proyecto tuvo votación unánime. Esa misma tarde se hubiera aprobado en la plenaria de la Cá-

mara, de no haber faltado quórum. El 7 de agosto, cuando Alberto Lleras fue posesionado como primer presidente del Frente Nacional por Laureano Gómez (entonces presidente del Congreso) la primera vuelta del acto legislativo de la alternación estaba prácticamente culminada. En razón al ritmo acelerado del trámite inicial, es evidente que la deliberación fue limitada.

La plenaria de la Cámara reanudó el debate el 12 de agosto, y el 13 se llevó a cabo la votación. Dos constancias de representantes disidentes muestran que el unanimismo de la coalición tenía fisuras coincidentes, desde ambos extremos del espectro político. El liberal boyacense Ítalo Daza expresó el temor, posible al culminarse cualquier negociación, del incumplimiento de los compromisos del otro, y sobre la carencia del carácter distintivo del *ethos* del nuevo presidente en sus posibles sucesores.

[Daza] votó afirmativamente... movido solamente por el deseo por la paz que lo inspira, y porque no desea para el liberalismo boyacense una nueva época de persecución... la reforma en sí no es democrática, y que si el liberalismo la acepta es porque no ve otra solución para salir del tremendo problema de la violencia iniciada por el conservatismo desde el Poder. Con esta reforma, el liberalismo hace un gran sacrificio al renunciar al derecho que le dan sus grandes mayorías... Además, lo hace sin la garantía de que se ofrezca por el conservatismo un candidato del cual se tenga la absoluta seguridad de que cumplirá su palabra, como sí la tiene el conservatismo con el doctor Alberto Lleras.

La segunda constancia fue de tres conservadores alzatistas, quienes reiteraron el argumento de su jefe político en la alocución del 15 de noviembre anterior⁹⁰. Fueron los únicos

90 Los representantes Eduardo Cote Lamus (el poeta), Pablo Franky y Humberto Silva.

parlamentarios que votaron contra el proyecto “por considerar antidemocrático el desconocimiento de las minorías y de las posibles agrupaciones políticas que pudieran formarse en el país” (AC, año I, n. 22, pp. 298-301). Todos los representantes liberales de lo que luego sería el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y que durante la legislatura de 1959 liderarían la oposición de la alternación presidencial la apoyaron en ese momento.

LÓPEZ MICHELSEN: LA CRÍTICA DE LA ALTERNACIÓN PRESIDENCIAL

En un extenso documento con forma epistolar fechado en agosto de 1958, Alfonso López Michelsen criticó la alternación presidencial⁹¹. Por lo parco del debate en la primera vuelta del proyecto en el Congreso, este escrito es la primera exposición razonada de la inconveniencia de la alternación, y a su vez se convierte en la bandera de la carrera política de su autor durante el Frente Nacional⁹².

Al oponerse a la alternación presidencial hasta 1974, López enfrentaba un desafío retórico más complejo que el de Alzate Avendaño. La invocación por este del principio democrático cuando rechazó la paridad se extiende sin ninguna dificultad lógica a la forzada rotación del cargo presidencial. Pero López había votado, en la Comisión Paritaria, *a favor* de la paridad⁹³. Incluso se había proclamado promotor de esa iniciativa⁹⁴.

91 LÓPEZ M. (2010b). La fuente citada lo titula “La alternación”, pero también se conoce como la carta de México. Esta versión tuvo revisiones posteriores a la fecha ostensible de su redacción.

92 Para los antecedentes del movimiento político de López (el MRL) y su relación con el semanario *La Calle*, véase AYALA (1995).

93 Alzate Avendaño anotó la dificultad de conciliar las dos posiciones: “Lo que me parece incongruente y contradictorio es que el movimiento de *La Calle*, que se declara adicto al Frente Civil y al régimen de responsabilidad conjunta, se oponga a la alternación presidencial, que es el corolario de esa política (1979,

Para conciliar la conveniencia de la paridad con la inconveniencia de la alternación, López Michelsen sostuvo (a diferencia de Alzate) que aquella no era antidemocrática; por el contrario, ofrecía plenas garantías para el buen funcionamiento de un esquema gobierno-oposición, al poner fin a “la lucha feral entre los partidos seculares... para distribuir entre sus afiliados el botín presupuestal” (López M., 2010b, p. 107). Sería posible entonces acabar con la pugna interpartidista y mantener una sana contienda entre liberales y conservadores, pues “dentro del nuevo sistema de paridad administrativa y política, mal puede caber el concepto de entrega, cuando no hay nada que entregar” (López M., 2010b, p. 133).

Pero ese juego entre gobierno y oposición debería encauzarse a través de partidos políticos históricos unificados. A la manera del Pacto de Benidorm, López conjura un pasado idealizado cuando eso era la realidad y al cual podría regresarse. Sobre el conservatismo, destaca “su secular trayectoria altiva y digna, en donde, como dijo alguno de sus escritores, a semejanza de la Iglesia Católica, jamás se celebran concilios con cardenales protestantes”. Al liberalismo lo describe como “nuestro partido, el partido de los débiles donde los rebeldes y proscritos de todos los matices hallaron eco para sus reivindicaciones en el corazón de la muchedumbre, instintivamente fiel a la tradición libertaria y popular de la causa” (López M., 2010b, pp. 152-153). La narrativa histórica es ingenua, por decir lo menos; hace caso omiso de los desentendimientos liberales entre gólgotas y

pp. 173-174). Humberto de la Calle hizo un juicio similar: “Es tan alambicada la tesis de López que simplemente disimula su verdadero deseo: comenzar a construirse una alternativa a futuro tomando la bandera de la oposición a la alternación” (2012, p. 141).

94 “[La] paridad de los cuerpos representativos... fue una idea expuesta por nuestra colectividad desde las columnas de *El Liberal del Domingo*, por quienes entonces lo dirigamos” (LÓPEZ M., 2010b, p. 138).

draconianos (en los cuales fue protagonista el bisabuelo de López, Ambrosio), entre radicales y nuñistas, y entre lopistas y santistas y gaitanistas y oficialistas durante la etapa más reciente de la República Liberal. Olvida, además, las feroces luchas entre nacionales e históricos en el seno del conservatismo, cuya prolongación entonces (con otros nombres) era la rivalidad entre ospinistas y laureanistas⁹⁵.

López previó con exactitud los efectos probables de la alternación presidencial, lo que sería la mecánica de las coaliciones entre facciones de los partidos históricos:

(...) a pretexto de consagrar la alternación a la Presidencia, se hacen desaparecer los conceptos de Gobierno y Oposición de los partidos... habrá fulanismos sin tradición ni vida propia cuya gestión política y administrativa no va a ser avalada por ningún partido histórico sino por los nombres... de los signatarios de coaliciones transitorias... alianzas o agrupaciones formadas al calor de las relaciones personales o los intereses económicos (López M., 2010b, p. 151).

Ahora, ese proceder no fue exclusivo del Frente Nacional. Había existido en momentos anteriores de la vida política colombiana y seguiría operando después del Frente Nacional (incluso durante la presidencia de López Michelsen) hasta la llegada al poder de Virgilio Barco en 1986^[96].

LA SEGUNDA VUELTA DE LA ALTERNACIÓN: LA LEGISLATURA DE 1959

La etapa inicial de la segunda vuelta, en el Senado, fue aún más veloz que la del año anterior. La Comisión Primera comenzó el trámite del proyecto el mismo 20 de julio de

95 Para no hablar de las muchas coaliciones anteriores entre facciones liberales y conservadoras. De nuevo se refiere al lector a SILVA (1989, pp. 180-181).

96 De nuevo se remite al lector a la tabla sinóptica de SILVA (1989, pp. 180-181).

1959 y la deliberación fue tan somera que el 23 el senador Hernán Salamanca se sintió obligado a “sugerir que no se cierre todavía el primer debate para no dar una impresión de excesiva prisa”. Pero se votó el mismo día; el único voto disidente fue el suyo (AC, Año II, n. 141, pp. 1752-1753). La plenaria lo aprobó por unanimidad el 27 de julio.

Hubo una discusión más amplia y más extendida en la Cámara. Fue promovida por un quinteto de representantes liberales asociados al MRL de López Michelsen⁹⁷. A pesar de estar en franca minoría utilizaron la tribuna parlamentaria para impulsar las tesis que ese movimiento promovería en la plaza pública durante las siguientes campañas políticas. En la Comisión Primera, el debate se prolongó desde el 28 de julio hasta el 27 de agosto; la táctica de los lopistas fue la de presentar propuestas alternas (como el aplazamiento del proyecto hasta 1960 y el revivir la figura del ejecutivo plural) que tuvieron como único efecto práctico dilatar el estudio del proyecto.

Este llegó a la plenaria el 28 de agosto. Los debates se extendieron hasta el 10 de septiembre. El principal argumento de los críticos de la iniciativa fue su vulneración del principio democrático, sin aportes novedosos a lo que se había ventilado antes. Dos intervenciones del representante lopista Felipe Salazar Santos ameritan atención. El 31 de agosto señaló:

Yo estoy seguro de que si vamos a elecciones en cualquier momento dentro del sistema paritario con listas únicas de cada partido... la lista única sería un factor de desaliento para el electorado; en cambio si hay distintas fracciones que tratan de conquistar la mayoría dentro del respectivo partido, se estimulan las masas y se llega a un mayor volumen de votación (AC, Año II, n. 201, pp. 2711-2716).

97 Liborio Chica, Jaime Izasa Cadavid, Iván López Botero, Felipe Salazar Santos y Ernesto Vela Angulo.

Salazar contradecía aquí lo que había sostenido su jefe político López Michelsen en la carta de México del año anterior (la unión de los partidos era indispensable para el buen funcionamiento de la democracia) pero describe bien lo que sería la estrategia electoral del MRL en los años siguientes.

El 10 de septiembre, Salazar Santos dejó constancia de las razones de su oposición al proyecto. Explicando el apoyo de la mayoría en términos de táctica política, apuntó:

Cada uno de los grupos políticos de que se compone esta corporación, tiene móviles particulares para justificar su voto. El laureanismo necesita la alternación para ganar las elecciones del año próximo; los conservadores independientes la temen, porque saben que sería un arma terrible en contra de ellos en manos del sector laureanista; y sin embargo la votan porque de lo contrario serían calificados de traidores a su partido, ya que no tienen ninguna posibilidad de alcanzar la Presidencia sino por medio de esta reforma, pues no tienen los votos... Los liberales, que tienen clara conciencia del serio pecado doctrinario... que van a cometer, también votarán afirmativamente, movidos por el miedo y en cumplimiento de órdenes superiores (*AC*, Año II, n. 214, p. 2923).

Ese día la plenaria de la Cámara aprobó lo que sería el Acto Legislativo 1 de 1959. Los únicos votos en contra fueron los de los cinco representantes del MRL. Los tres alzatistas que habían disentido un año antes no lo hicieron en esta oportunidad, presumiblemente por motivos tácticos.

VII. APRECIACIONES CONTEMPORÁNEAS Y POSTERIORES SOBRE LA NEGOCIACIÓN Y SUS RESULTADOS

El pacto político bipartidista del Frente Nacional tiene una larga tradición historiográfica y ha sido estudiado desde diferentes perspectivas disciplinares, teóricas y metodológicas. Sin embargo, son escasas las investigaciones que hacen énfasis en cómo se dio el proceso de negociación y su caracterización. Se destacan cinco hitos temporales. El primero, el de fuentes contemporáneas, que estudiaron minuciosamente el marco legal y se preocuparon por la configuración de la propuesta. El segundo, el estudio del proceso y sus consecuencias, abordado desde enfoques disciplinares con la colaboración de los primeros trabajos de extranjeros sobre la experiencia colombiana. El tercero, de revisionismo y, tras un periodo de críticas en la etapa anterior, de reivindicación de hechos y visibilización de nuevos actores. El cuarto, propuestas de estudio con marcos de interpretación desde perspectivas interdisciplinares que intentan estudiar la formación política del país con una mirada de larga duración.

Y, por último, aunque de forma exploratoria por parte de periodistas, políticos e historiadores que se preguntan sobre los aciertos y desaciertos de la última negociación de la paz con las FARC en La Habana y, desde allí, intentan estudiar de forma comparada el proceso de paz con la experiencia del Frente Nacional. Entre las preguntas que se tratan de

responder están: ¿cuáles son los intereses y motivaciones que siempre están más allá de las posiciones, las etapas de la negociación y sus líneas rojas, y qué elementos han hecho parte de la negociación pública y cuáles de la negociación privada y de las estrategias de comunicación pública?

En el balance se observa que, en un primer momento, los estudios fueron realizados por abogados que se centraron en los temas de constitucionalidad del acuerdo y del referéndum (Ortega, 1958; Agudelo, 1958; Laverde, 1959; Pietri, 1965; Vásquez, 1960; Galvis, 1973) teniendo como principal inquietud: ¿cuán democrática fue la propuesta? En términos generales, los actores de la época se dividían entre los que consideraban que el acuerdo aseguraba el retorno pacífico a la democracia, desmovilizaban a los seguidores sectarios de los partidos, vinculaban al mayor grupo posible de círculos de la sociedad civil y ponían fin a la violencia rural (Gaitán, 1966; Valderrama, 1967) y los que no estaban de acuerdo con la negociación. La fórmula de ajuste interpartidista fue duramente criticada por reconocidos dirigentes de la política nacional. Su legitimidad y necesidad fue cuestionada por actores de ambos partidos políticos, como Gilberto Alzate Avendaño y Alfonso López Michelsen. Rechazaban el principio de la alternación presidencial y denunciaban el inmovilismo social del régimen pactado. Esa posición era compartida por otros actores, como lo muestran las memorias del X Congreso del Partido Comunista (1966). Otras publicaciones tienen que ver con el papel de las élites y su empresa cultural (Marcucci, 1960; Vargas, 1960).

Al comienzo de la negociación, el país era bipartidista en su mayoría. Algunas fuerzas nuevas emergían, pero lo hacían bajo la figura de la doble militancia y muy pocas realmente en oposición. El resultado mayoritario de aceptación del plebiscito (95%) muestra el termómetro de la aprobación de la propuesta. Ya para finalizar el periodo, se encuentran trabajos que intentan evaluar el

proceso (Aráoz, 1975; Sandoval, 1975; Álvarez, 1976) en temas tales como su balance democrático, electoral y de política económica.

En un segundo periodo (1976-1990) se encuentran numerosos trabajos de abogados, historiadores y politólogos, los cuales se aproximan al proceso del Frente Nacional subrayando el tipo de proceso político, su caracterización, desarrollo y consecuencias, con la tesis de que la incorporación limitada de los sectores populares y la poca presencia organizada y autónoma de estos demostrarían a la larga lo restringida que era la participación política y, por ende, lo restrictiva que era la democracia. En este contexto, un tema transversal de estudio fueron hipótesis sobre las razones por las cuales se presentaron nuevamente brotes de violencia. Se generaron algunos consensos alrededor de cuestiones tales como: la pérdida de legitimidad del proceso electoral, el clientelismo, la inoperancia de las instituciones, la represión de la protesta social, entre otras (Bedoya, 1982; Rivas, 1984; Leal, 1984; Botero, 1986; Echeverri, 1987; Sánchez, 1988). Gerardo Molina (1979) en *Las ideas liberales en Colombia*, se refirió en los siguientes términos a la negociación:

Lo malo de esa fórmula de gobierno no consistió en haber sido planeada como una coalición sino el carácter exclusivista y cerrado que tuvo. La fórmula es buena, por lo cual es deseable que el futuro inmediato reserve la posibilidad de un Frente Nacional Democrático, que haga lo que hizo el anterior y que conduzca a la formación de un Estado de mayorías populares, que entre a resolver los problemas que a estas aquejan. No sería todavía el socialismo, pero sí un paso considerable en esa dirección, porque por ese Frente estaría inspirado en la filosofía de que la democracia está por venir (p. 325).

Se podría afirmar que la balanza se inclinó finalmente por afirmar que el Frente Nacional logró terminar la Violencia bipartidista, pero no eliminó la violencia; más bien, la transformó y expandió hacia nuevos actores y procesos

socioeconómicos, como el surgimiento de los movimientos guerrilleros.

Otros estudios se acercan a variedad de temas, como: política de desarticulación indígena (Jimeno, 1978), racionalización de la iglesia (Ruiz, 1982), planeación educativa (Moreno, 1982), poder militar (Bermúdez, 1982), política de vivienda popular (Murillo, 1978), industrialización y política cambiaria (Coy, 1985). Igualmente, hay trabajos de extranjeros sobre la experiencia colombiana: Paul Oquist (1980), Schmidt (1974), Wendell (1979), Dix (1980) y Pécaut (1989), que exploran la relación entre procesos políticos y el aumento de la violencia y del conflicto armado, intentando señalar sus continuidades y discontinuidades. En términos generales, la pregunta a responder por la mayoría de los investigadores fue ¿qué tanto el Frente Nacional afianzó la exclusión política, el *statu quo* social y el *laisser-faire* en el mundo agrario? Dando como resultado el reconocimiento de que, si bien pueden atribuirse algunos éxitos a la fórmula negociada, no menos considerables son las limitaciones y tensiones que se derivaron de su implementación. Al final de este subperiodo (1989) se presenta la publicación de un importante número de investigaciones sobre el Frente Nacional (Gallón, Posada, Pérez, Silva, Tirado), trabajos que revisaban las interpretaciones anteriores y su impacto histórico. Incluso se reimprimieron textos primarios como el de Camilo Vásquez Carrizosa, *El Frente Nacional: su negociación y su desarrollo* (1990).

El tercer subperiodo, de 1991 a 2005, se caracteriza por el revisionismo y reivindicación de hechos y la visibilización de nuevos actores. La Constitución de 1991 abrió diferentes espacios de participación política y nuevamente invitó a expertos, políticos y académicos a proponer fórmulas creativas que permitieran negociar pacíficamente los conflictos. Para algunos, esta oportunidad intentaba cambiar los aspectos negativos heredados de la repartición del poder entre liberales y conservadores o de lo que se denominó *democracia pactada* (Restrepo, 1991, Dávila 2002) o *democracia*

limitada (Bejarano, 1996). En cuanto a la participación de los actores, el debate se centró en reabrir la discusión de los efectos del Frente Nacional sobre el proceso político y la violencia (López, 1994; Archila, 1995; Ayala, 1995; Ronderos, 2003). La reivindicación de temas como la protesta social, el papel de la oposición, la resistencia, el fortalecimiento selectivo del Estado (Bejarano, 1996), mitos y dimensiones del conflicto (Montoya, 2005), la percepción internacional del Frente (Vega, 2003) y desde una perspectiva de género: *La criminalidad de las mujeres en Colombia durante el Frente Nacional: 1958-1974* (Pérez, 2002).

El cuarto grupo de estudios (2006-2018) incorpora propuestas de estudio con programas de investigación que tratan de construir marcos de interpretación desde perspectivas interdisciplinarias e intentan estudiar todos aquellos asuntos que tienen que ver con el tipo de formación política del país en largos periodos de tiempo (Hurtado, 2006; Posada, 2006; Pizarro, 2007; Sartori, 2008). Otro ejemplo en esta línea es el texto de Gutiérrez (2006), quien considera que se pueden reconocer éxitos parciales al Frente Nacional en el logro de tres objetivos fundamentales: “efectivamente pacificó al país [...] logró el tránsito de la dictadura a un régimen de alternación pactada y promovió el crecimiento económico sano sin interrupción, reduciendo de manera sostenida –aunque muy lenta– la desigualdad económica”.

Karl (2018), en *La paz olvidada*, estudia los años que vinieron después de la transición democrática de 1957–58 y pone en entredicho consensos aparentemente inamovibles de la historiografía tradicional. Recuerda el balance entre expectativa y paciencia que se debe tener en cuenta a la hora de negociar la paz, pues, si no se logra, se pueden abrir puertas a nuevos tipos de violencias, como fue lo que sucedió en el caso del surgimiento de las FARC. También hay investigaciones que trabajan con otras perspectivas, como el análisis crítico del discurso (Ayala, 2008), análisis desde las subjetividades (Marín, 2009), investigaciones regionales

(Varela, 2011), la conmemoración de los cincuenta años del Frente Nacional y nuevas miradas (Caballero *et al.*, 2012a), prensa y poder (Estévez, 2013) y el análisis de las caricaturas de Chapete como parte de la crítica a la contienda electoral durante el Frente Nacional (Acevedo y Pinto, 2015).

Y, finalmente, hay artículos de prensa que, aunque exploratorios y más de opinión, se hacen preguntas sobre los aciertos y desaciertos de la última negociación de la paz con las FARC en La Habana. Desde allí hacen comparaciones con el proceso del Frente Nacional. Entre ellos encontramos, por ejemplo: Deas (2015): “El Frente Nacional hizo la paz sin expertos, sin académicos y sin justicia transicional”. Afirma que durante el Frente se presentó una mezcla de aspectos muy democráticos en la vida pública y otros que estaban lejos de serlo, pero en el balance general el acuerdo no fue tan excluyente como algunos consideran, ya que había un movimiento sindical muy fuerte y existieron movimientos disidentes y de oposición, como el MRL y la Anapo, de Rojas Pinilla. A propósito de que en Colombia ganara el “no” en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 sobre los acuerdos de paz con las FARC, algunos historiadores y periodistas recordaron cómo se dio la fórmula del plebiscito para destrabar el dilema jurídico de los acuerdos del Frente Nacional, “porque como no había Congreso desde 1949, la única vía de darles validez a esos acuerdos era la de convocar de manera directa al pueblo para la ‘reconquista de su patrimonio cívico común’” y cómo a diferencia de lo que sucedió con la refrendación de los acuerdos con las FARC, en esa oportunidad el “sí” tuvo una victoria arrolladora (Constaín, 2016; Morales, 2016; Álvarez, 2016).

En el año 2018, Carlos Caballero Argáez, a propósito de las tensas relaciones entre los expresidentes Santos y Uribe, escribió un artículo de opinión con el título “El Frente Nacional y el periodo Uribe-Santos”:

Visto en retrospectiva y a la luz de estudios nuevos, el Frente Nacional ya no sería responsable de todos los males que han

aquejado el país desde su implantación. Se reconocen los éxitos en la pacificación y la transición desde la dictadura hacia la democracia. [En los desarrollos desde su terminación en 1974] hay imperfecciones, pero se mantuvo la separación de poderes, y la participación política aumentó considerablemente. Los periodos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos deben también, en mi opinión, analizarse en su conjunto. Es lo que creo, la historia va a registrar en el futuro, mostrando que la confrontación entre los dos expresidentes no era razonable ni sensata, y una falta de perspectiva histórica y generosidad política.

Caballero hace eco de lo dicho por Lleras Camargo en 1958. Entonces, el país reclamaba “una era de sensatez” (Morales (selecc.), 2006, T. III, p. 395). Fue ese el limitado cometido de la negociación del Frente Nacional y un balance histórico debe juzgar si ese objetivo se logró.

VIII. CONCLUSIONES

LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN

La negociación del Frente Nacional produjo tres resultados tangibles y concretos⁹⁸.

Condujo a una pacificación relativa (mas no completa) del país (gráficas 1 y 2). El promedio anual de muertes por causas políticas entre 1947 y 1957 había sido de 15.800; durante el periodo 1958-1966 se redujo a 2.100. La tasa de homicidios con motivos políticos por 100.000 habitantes cayó de 140 a 13⁹⁹.

El regreso al orden constitucional facilitó la solución de lo que para monseñor Guzmán Campos había sido la ruptura institucional masiva y generalizada de los años anteriores:

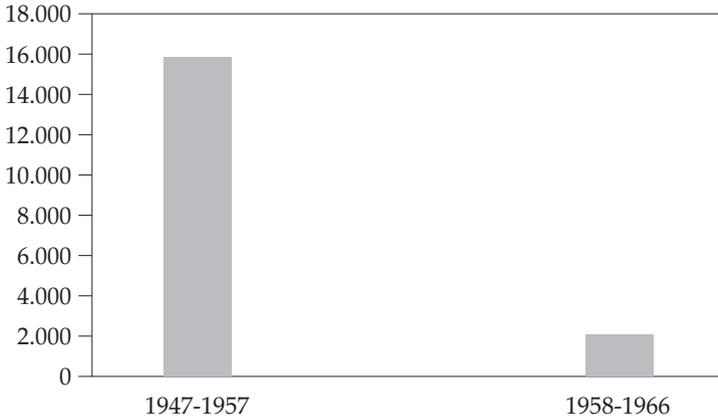
Una de las características más significativas de la violencia en Colombia, fue la quiebra de las instituciones fundamentales, especialmente las políticas y gubernamentales, las religiosas, las económicas, las familiares, las escolares y las recreativas. Este impresionante proceso de disfunción, que tantos males ha causado al país y sus habitantes, es el tema del presente capítulo¹⁰⁰.

98 Véase también el análisis de GUTIÉRREZ (2006).

99 Se advierte que las series usadas para el cálculo del promedio en cada periodo (y por lo tanto, las metodologías) son distintas. Véase HENDERSON (2006, p. 618).

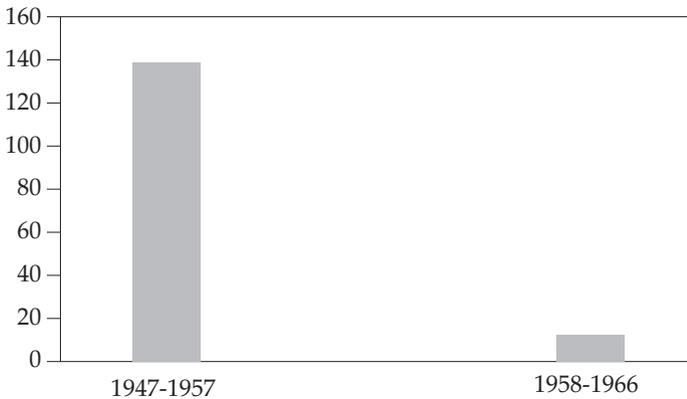
100 GUZMÁN *et al.* (1962, T. I., p. 239). Para un desarrollo de esta tesis, véase el capítulo IX de la obra citada.

GRÁFICA 1
 PROMEDIO ANUAL DE MUERTES POR LA VIOLENCIA:
 1947-1957 Y 1958-1966



Fuente: Adaptado de HENDERSON (2006). Para el primer periodo, las cifras provienen de la encuesta de Lemoine; para el segundo, de la Policía Nacional.

GRÁFICA 2
 TASA DE MORTALIDAD POR LA VIOLENCIA 1947-1957
 Y 1958-1966 (HOMICIDIOS POLÍTICOS POR 100.000
 HABITANTES)



Fuente: Adaptado de HENDERSON (2006). Para el primer periodo, las cifras provienen de la encuesta de Lemoine; para el segundo, de la Policía Nacional.

Un tercer logro fue el fin de la dictadura militar con un proceso de democratización duradero, aunque parcial. Este tiene dos contextos: el regional de la época y el de la historia colombiana.

En un libro poco recordado de 1959, el periodista norteamericano Tad Szulc registró una ola de democratización¹⁰¹ regional de la cual hizo parte la negociación del Frente Nacional: “Finalmente ha llegado el ocaso de la larga época de dictadores en América Latina. Desde 1955 seis dictaduras han desaparecido de la escena, cuatro de ellas del continente suramericano” (Argentina, Colombia, Perú y Venezuela). En tres de esos países hubo elecciones libres en 1958, todas organizadas por los regímenes militares salientes¹⁰². Szulc (1959) destacó varios elementos afines de esas transiciones:

El denominador común en todos los casos fue el apoyo de la vasta mayoría de la población al tránsito revolucionario hacia el gobierno representativo y, por primera vez en la historia latinoamericana, el firme respaldo de los militares a cambios que limitaban su propio poder tradicional... Los ricos y los pobres, los educados y los ignorantes, participaron en las grandes revoluciones contra las dictaduras de esta década. Si bien en todos los casos estudiantes de bachillerato y de la universidad estuvieron en la vanguardia de los movimientos rebeldes, representantes de la mayoría de los grupos de la población terminaron participando en ellos (pp. 3-7).

¿Cuán robustos fueron esos procesos de democratización? De la cosecha analizada por Szulc, Colombia es la excepción. En 1959, luego de la ola de democratización descrita por él, nueve de diez naciones suramericanas tenían gobiernos no autoritarios (Paraguay, bajo el régimen de Stroessner,

101 La expresión “ola de democratización” sería acuñada décadas después por Samuel Huntington.

102 Argentina, Colombia y Venezuela. La transición peruana fue más temprana, con elecciones en 1956.

era la solitaria dictadura). En 1978, apenas dos naciones de la región, Colombia y Venezuela, tenían esa condición (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013, p. 68). Y de los diez países suramericanos, el único que no ha tenido interludios autoritarios hasta la fecha ha sido Colombia.

Una perspectiva histórica suscita la pregunta sobre la alternación democrática durante los regímenes que antecedieron el Frente Nacional. Desde la expedición de la Constitución de 1886, los gobiernos monopartidistas (a pesar de ocasionales alianzas interpartidistas) fueron más regla que excepción. Transiciones pacíficas del poder de uno a otro de los partidos históricos, como las de 1930 y de 1946, habían sido anómalas en la historia política colombiana. Desde 1958 y a pesar de muchos cambios políticos, todos los cambios de gobierno en el país han sido pacíficos e institucionales.

CONFLICTO, NEGOCIACIÓN Y RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

En los años que precedieron el Frente Nacional, “la política –el arte de lograr los acuerdos que se requieren para que avance una sociedad– dejó de funcionar” (Caballero *et al.*, 2012b, p. 10). Este fracaso tuvo dos etapas. Hasta 1953, hubo una escalada de la violencia interpartidista y el recurso cada vez más frecuente a vías de hecho, incluyendo el abuso de la fuerza pública con fines de política sectaria. La segunda etapa se inició con el golpe de Rojas y puede interpretarse como una salida “hobbesiana”: la sociedad abdicó el poder y la libertad a un tercero, en teoría imparcial, cuyo cometido era restablecer el orden y la normalidad. Sin embargo, y a la manera de otros dictadores militares latinoamericanos de la época, el régimen de Rojas comenzó a percibirse como un remedio peor que la enfermedad. Se dio la situación descrita por Simmel (1939): “ni las más enconadas enemistades [en este caso entre liberales y conservadores] impiden la unión, siempre que ésta vaya contra un enemigo común” (p. 339). Y de nuevo siguiendo a Simmel, el fin de la lucha

fue regresando a un conflicto no violento por medio de “un procedimiento que permitiera retornar a la normalidad institucional y a unas reglas que redujeran la incertidumbre de las partes” (Caballero *et al.*, 2012b, p. 10). A juicio de Daniel Pécaut, “Colombia llegó a ese periodo de los años sesenta y setenta preservando unos espacios de libertad que, es necesario subrayar, eran más bien raros en América Latina” (citado en Caballero *et al.*, 2012b, p. 11).

La paz del Frente Nacional tuvo un precio en términos de justicia. A diferencia del proceso de paz de la segunda década del presente siglo, hubo olvido e impunidad, comenzando por los líderes políticos y los integrantes de la fuerza pública. Lo más cercano a una comisión de verdad fue el esfuerzo aislado de tres investigadores particulares (Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna) en su libro *La violencia en Colombia* (1962). Y este olvido se refleja en la pobreza de estadísticas sobre las víctimas de la Violencia del medio siglo.

Los resultados de la negociación reflejan la secuencia, planteada por Bejarano, de una paz positiva que precede una paz negativa. Los acuerdos institucionales del Frente Nacional arrojaron cambios en el país político, pero en menor medida en el país económico y social.

Su propósito era la construcción de consensos sobre asuntos que habían dividido y opuesto en el pasado a liberales y conservadores. Durante la negociación, Lleras Camargo logró la liberalización de un pensamiento conservador, el de Laureano Gómez, que se había vuelto cada vez más agreste e intransigente por el entorno internacional de la década del treinta y luego por el anticomunismo acendrado de las etapas iniciales de Guerra Fría¹⁰³. Pero ello fue a cambio de cierta conservatización del liberalismo. Este aceptó la omisión en el plebiscito de temas sociales distintos al voto de la mujer y el presupuesto de la educación. Aceptó también el veto

103 El reto de la negociación con el ospinismo era menor, por el carácter más transaccional de esta facción de los conservadores.

implícito de los conservadores que implicaba el régimen paritario (y la mayoría calificada de las dos terceras partes requerida para cambios legislativos).

Jorge Orlando Melo (2012) hizo un balance del resultado de ese arreglo institucional:

El Frente Nacional era un sistema incapaz de reformas fuertes... todas las propuestas reformistas que superaban el consenso mínimo... tropezaban con la capacidad de freno de los grupos opuestos a ellas. Esta capacidad se expresaba en primer lugar en el Congreso, que solo aprobaba los proyectos cuando les había quitado su fuerza o los llenaba de condiciones que hacía su aplicación imposible... Lo que logró el Frente Nacional en el campo político o social fue siempre el resultado de políticas relativamente silenciosas del ejecutivo que poco se discutían en el Congreso... No hubo manera de salir del estado de sitio... no se logró ordenar la burocracia (pp. 152-157).

En la tradición constitucional colombiana no han sido usuales las cláusulas pétreas o inmodificables. Sin embargo, la combinación de la paridad con la mayoría calificada tuvo ese efecto práctico durante la vigencia del Frente Nacional. Se trató de un precompromiso, en el lenguaje utilizado por Jon Elster (1997) y que refleja cierta desconfianza entre las partes de la negociación. De ahí la necesidad de constitucionalizarlo como se hizo en plebiscito de 1957:

[L]a democracia constitucional está fundada sobre un conjunto de instituciones estables que no pueden ser anuladas, una vez establecidas... [L]a estrategia de Ulises consiste en comprometer a las generaciones posteriores estableciendo una constitución que incluye cláusulas que impiden cambiarla fácilmente. La asamblea constituyente tiene un carácter excepcional y privilegiado, no por derecho sino por accidente histórico [que es] la drástica ruptura con el pasado (pp. 159-160)¹⁰⁴.

104 Véase también la discusión de Elster (2000, especialmente el capítulo II).

Un aspecto importante del debate sobre el Frente Nacional ha sido el efecto de la paridad y de la alternación sobre la exclusión de fuerzas políticas distintas de los partidos históricos. Esa interpretación puede hacer caso omiso de la doble militancia. Según Valenzuela (2012),

Siendo los dos partidos tradicionales débilmente estructurados y muy abiertos a la incorporación de facciones a veces altamente reñidas entre sí... durante el Frente Nacional participaron en elecciones bajo el alero de los partidos candidatos con posiciones muy diferentes, algunas de las cuales se oponían al acuerdo o provenían de otros movimientos... las elecciones bajo el Frente Nacional diferían menos de lo que supone de las elecciones normales en una democracia normal basada en principios mayoritarios (p. 55).

Otra perspectiva sobre la exclusión de la izquierda por el Frente Nacional es la de Hartlyn (2012). Su análisis sugiere otra causalidad de la relación entre esta y el resurgimiento de la violencia política en las siguientes décadas:

Como bien lo apunta [Eduardo] Pizano es probable que la percepción de las limitaciones impuestas por el Frente Nacional... [desempeñó] un papel más determinante en la decisión sobre el uso de la violencia que el que pudo haber tenido cualquier limitación real o imaginada del acuerdo... la izquierda en Colombia se militarizó muy temprano, lo que dificultó mucho el surgimiento de una izquierda democrática" (p. 109).

LA RETÓRICA DE LA PAZ

Cuando los negociadores del Frente Nacional se referían a la necesidad de una "convalecencia democrática" no solo hablaban del pasado reciente; tenían en mente la búsqueda de un ambiente que permitiera un nuevo estilo de deliberación política.

Eso implicaba la construcción de una retórica de la paz, el lenguaje de declaraciones como las de Benidorm, marzo y Sitges, en buena medida redactado por Lleras Camargo. Ese lenguaje era el inverso de “las palabras de la guerra” analizadas a propósito de los conflictos colombianos del siglo XIX por las historiadoras Uribe de Hincapié y López (2006), pero su eficacia fue similar:

Las palabras en las guerras civiles... son predominantemente públicas, van dirigidas a un público y no se circunscriben a la simple descripción de meros episodios... van orientadas a justificar el sentido de acciones, presentes en los eventos en una trama argumental mediante la cual se interpreta lo acontecido inscribiéndolo en un contexto histórico-político más general; lo que lleva aparejado una visión de la moral y la política... Las palabras de la guerra entrañan pues una dimensión retórica, van dirigidas a convencer, a lograr compromisos e identificaciones... (p. iii).

Ahora, la misma rigidez de los acuerdos del Frente Nacional, incluyendo el Acto Legislativo 1 de 1959, y su limitación del principio democrático, pudo haber generado, dentro de una negociación que en su momento fue exitosa, las semillas de transformaciones posteriores. Alzate y López Michelsen criticaron los acuerdos por ser potencialmente excluyentes de nuevas fuerzas políticas. Esa crítica prefiguraba el fin del bipartidismo como principio organizador de la política colombiana que comenzó con la Constitución de 1991 y se ha consolidado en el siglo XXI.

REFERENCIAS

FUENTES PRIMARIAS

AA.VV. (1957). *Las jornadas de mayo*. Bogotá: Ediciones Documentos Colombianos.

AGUDELO, LUIS (1958). *El Frente Nacional: síntesis doctrinal e histórica*. Bogotá: Ediciones Laguram.

ALZATE AVENDAÑO, G. (1984). *Obras Selectas: pensamiento político*. Bogotá: Banco de la República.

Cámara de Representantes (1959). *Por qué y cómo se forjó el Frente Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso del Partido Comunista (1966). *Por el frente patriótico de liberación nacional: documentos del décimo Congreso del Partido Comunista de Colombia*. Bogotá: Secretaría Nacional de Agitación y Propaganda.

GUZMÁN, G.; FALS BORDA, O.; UMAÑA L., E. (1962). *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social*. Bogotá: Tercer Mundo.

LAVERDE APONTE, VICENTE (1959). *La alternación*. Bogotá: Ediciones Antares.

LÓPEZ MICHELSEN, A. (2010a). *Memorias políticas*. Bogotá: Oveja Negra.

LÓPEZ MICHELSEN, A. (2010b). "La alternación". En López Michelsen, A. (2010a), pp. 93-155.

LÓPEZ P., A. (1986). *Alfonso López Pumarejo, polemista político*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

LLERAS C., A. (1957). *Nuestra revolución industrial*. Bogotá: Cromos.

LLERAS C., A. (2006). "Las Fuerzas Armadas". En Morales B. (seleccionador), T. III, pp. 381-393.

MORALES BENÍTEZ, O., (seleccionador). (2006). *Alberto Lleras: Antología*. Bogotá: Villegas.

ORTEGA, JORGE (1958). *El Frente Nacional: síntesis doctrinal e histórica*. Bogotá: Ediciones Laguram.

SANTOS, EDUARDO (1956). "Latin American Realities". *Foreign Affairs*, vol. 34, n.º 2, 245-257.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, CAMILO (1990). *El Frente Nacional: su origen y desarrollo*. Cali: Carvajal.

VARGAS, GONZALO (1960). "El frente nacional como empresa de cultura". En *Revista Colombiana de Educación*. Bogotá.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Anales de la Comisión Paritaria de Reajuste Institucional (citado como *Anales*).

Anales del Congreso (citado como AC).

FUENTES SECUNDARIAS

ACEVEDO TARAZONA, Á.; PINTO MALAVER, M. L. (2015). *Contienda electoral durante el Frente Nacional (1958-1974). Las caricaturas de Chapete sobre Rojas Pinilla y la ANAPO en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- ÁLVAREZ, ANTONIO (1976). "Algunas reflexiones sobre el Frente Nacional y sus consecuencias". En *Revista Centro de Estudios Colombianos*, n.º 7, pp. 57-61. Bogotá.
- ÁLVAREZ, LUIS FERNANDO (29 de julio 2016). Plebiscito: de 1957 a 2016. *El Colombiano*. Recuperado <https://www.elcolombiano.com/>
- ALAPE, A. (1984). *El Bogotazo: memorias del olvido*. Bogotá: Pluma.
- ALAPE, A. (1989). "El 9 de abril en provincia". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, pp. 57-80. Bogotá: Planeta.
- ARAÓZ, SANTIAGO (1975). *Historia y evaluación del Frente Nacional*. Bogotá: [s.n.].
- ARCHILA, MAURICIO (1995). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protesta social en Colombia 1958-1990*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- AYALA DIAGO, C. A. (1995). *Nacionalismo y populismo: Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia 1960-1966*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BEDOYA, GERARDO (1982). "El Frente Nacional: 25 años del Pacto de Sitges". En *Revista Centro de Estudios Colombianos*. Bogotá.
- BEJARANO, J. A. (2000) "Perspectivas sobre el proceso de paz en Colombia". En *Revista DEPAZ*, v. 1 n. 1, pp. 63-103.
- BEJARANO, J. A. (2011). *Estudios de Paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BEJARANO, ANA MARÍA (1996). "El fortalecimiento selectivo del Estado del Frente Nacional". En *Revista Controversia*. Segunda Etapa, n.º 169, pp. 9-35.
- BERMÚDEZ, GONZALO (1982). *El poder militar en Colombia: de la colonia al frente nacional*. Ediciones Expresión.

- BOTERO, MAURICIO (1986). *La herencia del Frente Nacional 1948-1989*. Tercer Mundo.
- CABALLERO, CARLOS; PACHÓN, MÓNICA; POSADA, EDUARDO (2012a). *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- CABALLERO, CARLOS; PACHÓN, MÓNICA; POSADA, EDUARDO (2012b), "Prólogo" (pp. 9-21), en Caballero, Carlos; Pachón Mónica; Posada, Eduardo (2012a).
- CABALLERO, CARLOS (17 de marzo de 2018). "El Frente Nacional y el periodo Uribe-Santos. La historia registrará que la confrontación entre los dos presidentes no es razonable ni sensata". En *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/>
- CALDERÓN, M. T.; RESTREPO, I. (2010). *Colombia 1910-2010*. Bogotá: Taurus.
- CAMACHO A., C. (2018). "El cierre de los bolsillos de Samuel Moreno Díaz: censura de prensa, denuncias de corrupción y el clan de Rojas Pinilla durante la dictadura". En Henao e Isaza, pp. 149-189. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CONSTAÍN, JUAN ESTEBAN (02 de octubre de 2016). "Así fue el primer plebiscito votado en el país". En *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/>
- COY, FRANCISCO (1985). *Industrialización y política cambiaria durante el frente nacional: de la sustitución de importaciones a la producción de exportaciones*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- DÁVILA, ANDRÉS (2002). "Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia". En *Collección Ciencias Sociales*, vol. 146. Lima: Travaux de l'Institut français d'études Andines.
- DEAS, MALCOLM (11 de mayo de 2015). "El Frente Nacional hizo la paz sin expertos, sin académicos y sin justicia transicional".

En *Revista Credencial*. Recuperado de <http://www.revistacredencial.com/>

- DE LA CALLE, H. (2012). "El Plebiscito de 1957, la legitimidad fundacional del Frente Nacional". En Caballero, C., Pachón, M., y Posada, E. (eds.), pp. 119-146.
- ECHEVERRI URUBURU, Á. (1987). *Elites y proceso político en Colombia (1950-1978): Una democracia principesca y endogámica, régimen político colombiano en los últimos treinta años*. Bogotá: Fundación Universitaria Autónoma de Colombia.
- ELSTER, J. (1997) *Ulises y las sirenas: estudio sobre la racionalidad e irracionalidad*. México: FCE.
- ELSTER, J. (2000). *Ulysses unbound: studies in rationality, precommitment and constraints*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESTÉVEZ LIZARAZO, JAQUELINE (2013). *Prensa y poder político durante el Frente Nacional, Colombia 1958-1974*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. (1991). *Getting to yes*. New York: Penguin.
- FLUHARTY, V. L. (1981). *La danza de los millones: régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*. Bogotá: El Áncora.
- FRANCO, S. et al. (2012). "Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007". En *Ciencia e Saúde Coletiva*, n.º 17, pp. 3209-3218
- GAITÁN, BERNARDO (1966). *Misión histórica del Frente Nacional: de la violencia a la democracia*. Editorial Revista Colombiana.
- GALVIS, JUAN DE DIOS (1973). *El Frente Nacional: un estudio jurídico-político*. Bogotá: [s.n.]

- GALLÓN, G. (1989). *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*. Bogotá: CINEP, CEREC.
- GRECO (1999). "El desempeño macroeconómico colombiano. Series estadísticas (1905-1977)". En *Borradores de economía*, n.º 121.
- GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO (2006). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO (2017) *La destrucción de una república*: Bogotá: Externado y Taurus.
- HARTLYN, J. (2012). "La democratización colombiana: reflexiones sobre el impacto del Frente Nacional", en Caballero, Carlos; Pachón, Mónica; Posada, Eduardo (2012a), pp. 93-116,
- HENAO, J.C.; ISAZA, C. (2018). *Corrupción política y sociedad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- HENDERSON, J. D. (1985). *Las ideas de Laureano Gómez*. Bogotá: Tercer Mundo.
- HENDERSON, J. D. (2006). *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez 1889-1965*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- HERNÁNDEZ G., J. A. (2015). "Violencia política en los años 30: de Capitanaje a Gachetá". En *Cuadernos del Centro de Pensamiento*, n.º 12. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- HURTADO, MÓNICA (2006). *Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991*. Bogotá: Revista de Estudios Sociales.
- JIMENO, MYRIAM (1981). "Políticas estatales y desarticulación indígena durante el Frente Nacional". En *Maguaré*, vol. 1, n.º 1, pp. 17-27. Bogotá.

- KAMENKA, E.; BROWN, R.; KRYGIER, M.; EHR-SOON, T. (1981). *La burocracia. Trayectoria de un concepto*. México: FCE.
- KARL, ROBERT (2018). *La paz olvidada: políticos, letrados, campesinos y el surgimiento de las FARC en la formación de la Colombia contemporánea*. Bogotá: Ediciones Lerner.
- LEITH, S. (2012). *Words like loaded pistols*. N.Y: Basic Books.
- LEAL, FRANCISCO (1984). *Estado y política en Colombia, 1930-1970*. Bogotá: Ediciones Tercer mundo.
- LÓPEZ, FABIO (1994). *Izquierdas y cultura política: ¿oposición alternativa?* Bogotá: CINEP.
- MAINWARING, S. y PÉREZ LIÑÁN. A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latinamerica*. Cambridge: Cambridge,University press
- MARCUCCI, OLINTO (1960). *Nuevo orden: el cooperativismo gremial en función del Frente Nacional*. [s.n.].
- MARTZ, J. D. (1969). *Colombia: un estudio de política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MEDINA, M. (1986). "Algunos factores de violencia en el sistema político colombiano 1930-1986". En *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 13-14, pp. 281-297.
- MELO, J. O. (2012) "Los límites del poder bajo el Frente Nacional". En Caballero, Carlos; Pachón, Mónica; Posada, Eduardo (2012a), pp. 147-159.
- MOLINA, GERARDO (1979). *Las ideas liberales en Colombia*. "De 1935 a la iniciación del Frente Nacional". Tomo III, Bogotá Ediciones Tercer Mundo.
- MONTOYA, PABLO (2005). "Pedro Gómez Valderrama, Mito y el Frente Nacional". En *Estudios de literatura colombiana*, n.º 17, pp. 71-81. Medellín.

- MORA, LAURA; ORTIZ, DEYANIRA (2011). "Estrategia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima durante el Frente Nacional". En *Historia y sociedad*, n.º 21. Medellín.
- MORALES, CINDY (22 de julio de 2016). "El día en que Colombia votó por primera vez en un plebiscito". En *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/>
- MORENO, FABIO (1982). *La planeación educativa durante el Frente Nacional: aportes para su análisis y su historia*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- MURILLO, GABRIEL (1978). *Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia: Análisis de la coyuntura actual y viabilidad de las soluciones propuestas durante el Frente Nacional*. Bogotá: Editorial Guadalupe.
- NICOLSON, H. (1942). *Diplomacy*. London: Oxford University Press.
- OQUIST, P. (1980) *Violence, conflict and politics in Colombia*. New York: Academic Press.
- PÉCAUT, DANIEL (1989). *Crónicas de dos décadas de política colombiana: 1968 - 1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- PÉCAUT, DANIEL (2010). "Simbolismo nacional, liberalismo y violencias". En Calderón y Restrepo, pp. 41-118.
- PÉREZ, MÓNICA (2002). *La criminalidad de las mujeres en Colombia durante el Frente Nacional: 1958-1974*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- PÉREZ, H. E. (1989). *Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PIETRI, ARTURO (1965). *Hacia un humanismo democrático*. Editorial del Frente nacional democrático.
- PIZARRO, EDUARDO (2007). "Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia". En *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del sistema partidista y electoral en Co-*

- lombia*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad del Rosario.
- POSADA C., EDUARDO (2006). *La nación soñada*. Bogotá: Editorial Norma.
- POSADA, FÉLIX (1989). *El Frente Nacional*. Bogotá: CEPALC.
- RESTREPO P., C. (1976). *25 años de evolución político constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RESTREPO, LUIS ALBERTO (1991). "Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿Concluirá por fin el Frente Nacional?". En *Análisis Político*, n.º 12, pp. 52-60. Bogotá.
- REYES, C. (1989). "El gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, p. 9-32. Bogotá: Planeta.
- RIVAS, GERARDO (1984). *La paz es un poema: Colombia: violencia 1958-1984*. Editorial Fica.
- RODRÍGUEZ, G. H. (1989). "Segunda administración de López Pumarejo". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. I, p. 373- 396. Bogotá: Planeta.
- RONDEROS, CARLOS (2003). *Rebelión y amnistía: La historia colombiana del siglo XX contada por sus protagonistas*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- RUIZ, MARIO (1982). *La racionalización de la Iglesia Católica colombiana durante el primer gobierno del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SCHMIDT, S. (1974). "La Violencia Revisited: The Clientelist Bases of Political Violence in Colombia". En *Journal of Latin American Studies*, 6(1), 97-111.

- SANCHEZ, GONZALO (1989). "La Violencia: de Rojas al Frente Nacional". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, p. 153-178. Bogotá: Planeta.
- SANCHEZ, GONZALO (1988). *Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SANDOVAL, DIEGO (1975). *El manejo electoral de la política económica durante el Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- SARTORI, GIOVANNI (2008). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- SILVA, GABRIEL (1989). "El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, p. 179-211. Bogotá: Planeta.
- SIMMEL, G. (1939). *Sociología: estudio sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina.
- SZULC, TAD (1959). *Twilight of the tyrants*. New York: Henry Holt.
- TIRADO M., Á. (1989a). "El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, p. 81-104. Bogotá: Planeta.
- TIRADO M., Á. (1989b). "Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio". En *Nueva Historia de Colombia* (director Álvaro Tirado Mejía), t. II, p. 105-126. Bogotá: Planeta.
- TIRADO M., Á. (1989c). "Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una Crisis". En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- URIBE DE HINCAPIÉ, M. T. y LÓPEZ L., L. M. (2006). *Las palabras de la guerra*. Medellín: La Carreta Histórica.

- VALDERRAMA, EMILIO (1967). *¿El sistema, para qué?: por una conciencia nacionalista del desarrollo*. Bogotá: Editorial Revista Colombiana.
- VALENZUELA, J. S. (2012) "El Frente nacional colombiano y la redemocratización: una reflexión teórica y comparada". En Caballero, C., Pachón, M., y Posada, E. (2012a) pp. 45-92.
- VÁSQUEZ C., C. (1990). *El Frente Nacional: su negociación y su desarrollo*. Cali: Carvajal.
- VEGA, RENÁN (2003). *La violencia durante el Frente Nacional (1958-1970): la percepción de los diplomáticos franceses*. Bogotá: Anuario Colombiano de Historia social y de la Cultura.
- VILLAR BORDA, LEOPOLDO (1997). *Alberto Lleras: el último republicano*. Bogotá: Planeta.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en marzo de 2020

Se compuso en caracteres Palatino de 11 puntos
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos.
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem

Las transformaciones de la República Liberal, la victoria conservadora en las elecciones de 1946 y el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, sumieron a Colombia en la Violencia del medio siglo. Esta etapa de la historia nacional fue tan destructiva como el conflicto interno de décadas recientes y produjo violaciones aún más groseras de los derechos humanos. Desembocó en una dictadura militar, la de Rojas Pinilla. La exitosa negociación entre liberales y conservadores del Frente Nacional fue una salida imperfecta —la de una democracia con limitaciones transitorias. Sus artífices, Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, fueron personajes antitéticos. Pero juntos lograron construir un acuerdo que alcanzó un amplio consenso nacional, y que permitió el retorno al orden constitucional y la pacificación del país. La narrativa de este libro describe la dinámica de la negociación a la luz de las personalidades, las ideologías y las retóricas de Lleras y Gómez.

Si el Frente Nacional entre 1958 y 1972 dejó las semillas del posterior conflicto interno es un debate que permanece abierto.

ISBN: 978-958-790-323-2

