

LA DIFÍCIL APERTURA DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA.

Análisis histórico y causas sobre la dificultad de llevar a cabo la implementación del Punto 2 del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP¹

Daniel Eduardo Osorio Montoya²

I. Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar las causas estructurales y contextuales que no permitieron la aprobación de estas dos reformas constitucionales, las cuales son fundamentales para la ampliación democrática y la construcción de paz. Para ello, el artículo se estructurará de la siguiente forma: en primer lugar se tratará el marco teórico basado en el institucionalismo histórico, donde partirá la explicación de por qué el sistema político colombiano es como es. En segundo lugar se llevará a cabo un análisis histórico de dicho sistema político donde se buscarán identificar las causas y los elementos que lo caracterizan hoy en día. Por último, se llevará a cabo un análisis de la no implementación de la Ley de Reforma Política y Electoral y de las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz. No implementación en tanto que no lograron ser aprobadas mediante el proceso

legislativo del *fast track* y que están a la espera de la formulación de nuevas propuestas. Trataré de responder, por tanto, a la siguiente pregunta:

¿Qué factores históricos explican la no implementación de la normatividad del Punto 2: Participación Política, Apertura Democrática para la Construcción de un País en Paz de los Acuerdos de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos?

2. Marco teórico

El marco teórico del cual partirá la investigación será desde la perspectiva del institucionalismo histórico, según el cual las instituciones políticas estructuran a lo largo del tiempo el comportamiento político y el conflicto entre los grupos dentro de la sociedad, privilegiando algunos intereses y descartando otros. Son las instituciones las

- 1 Este documento es producto del monitoreo, estudio y análisis de la implementación de los acuerdos de paz en el marco de las pasantías de la autora. Fue elaborado bajo la dirección del profesor Alejo Vargas, la coordinación académica del profesor Boris Duarte y de la profesional Lina Facio Lince.
- 2 Estudiante de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Pasante internacional del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz en 2018.

que articulan las ideas de los actores sobre la realidad política, influyen a corto plazo y tienen un efecto a medio.

Esta perspectiva teórica nos permite tener una visión integral sobre el cambio político que vive hoy en día Colombia. El proceso de paz y los Acuerdos resultado de las negociaciones de La Habana suponen un cambio normativo y sustantivo del sistema político colombiano. Sin embargo, este cambio depende en gran medida de los actores poderosos que determinan la estabilidad institucional. Desde el institucionalismo histórico se concibe el cambio de las reglas del juego de un sistema político en la manera que este les reporte mayores beneficios.

El desarrollo de la democracia en Colombia es un caso tan paradigmático como paradójico, puesto que su base institucional ha estado caracterizada por su estabilidad, el régimen político ha estado atravesado por una profunda violencia (Villegas, 2009) propiciada por el sectarismo bipartidista, la exclusión de la oposición política y la incursión de la economía de la droga, entre otros. Cada uno de estos factores ha desarrollado sus propias dinámicas y se han entrelazado entre ellos, llegando a momentos de una elevada violencia política y a la posterior difuminación entre las fronteras de la dicha violencia y la violencia delincuenciales –por la cual entendemos aquella que no está directamente relacionada con razones políticas– (Pecáut & González, 1997)

Para la base de este análisis partiremos de la definición mínima de democracia de

Przeworski, según la cual una democracia es “el régimen donde los cargos públicos son ocupados a través de elecciones competitivas” (Przeworski, 1999). En cuanto a la competitividad, Przeworski establece unos criterios para que esta sea efectiva³, que podemos resumir en que la oposición tenga la oportunidad de que se dé un cambio de poder justo, en el que potencialmente sus intereses políticos puedan estar representados y llegando a tener la posibilidad de acceder al poder en el futuro. En otras palabras, para Przeworski aquello fundamental en un régimen político es la alternancia democrática. Esta alternancia democrática tiene una serie de resultados: por un lado, supone un mecanismo de auto-institucionalización de la misma democracia teniendo más probabilidades de mantenerse en el tiempo, y por otro lado se reduce la posibilidad del uso de la violencia.

Colombia es uno de los Estados latinoamericanos donde mayor tradición de alternancia en el poder vía elecciones ha habido. Al contrario que los demás Estados de la región, durante el siglo XX, Colombia no ha vivido largos momentos de dictaduras y golpes de Estado, con excepción del “golpe de opinión” (Dávila, 2002) de general Rojas Pinilla en 1953. A partir de 1958 con el establecimiento del régimen del Frente Nacional, con tal de acabar la violencia partidista, los líderes del Partido Liberal y del Partido Conservador se repartieron el poder entre ellos durante 16 años. Desde entonces la democracia colombiana ha gozado de una gran estabilidad, trascurriendo con norma-

3 Los criterios de la competencia efectiva que establece Przeworski son el de la existencia de una oposición, que haya incertidumbre ex-ante, es decir, que los resultados no se decidan antes de la elección, irreversibilidad ex-post de los resultados, que sean respetados y aceptados, y por último que haya repetición de elecciones.

lidad los traspasos de poder en la presidencia. Sin embargo, el Frente Nacional se caracterizó por una fuerte exclusión política a cualquier otra alternativa que no fueran los dos partidos tradicionales. Esta exclusión de determinadas fuerzas alternativas ha perdurado, en cierta medida, hasta día de hoy. Las principales consecuencias de este régimen basado en el reparto de cargos burocráticos y fuertemente excluyente fueron, en primer lugar, el desarrollo de un sistema político basado en el clientelismo, esto es, “el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal” (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990). En segundo lugar, se facilitó la generación de grupos armados al margen de la ley que se formaron ante la imposibilidad de canalizar sus demandas a través de espacios democráticos.

Estas coyunturas políticas y las instituciones que se generaron a partir de las mismas configuran los controles básicos de la vida social. Para desarrollar el análisis sobre la fallida implementación del punto 2 de los Acuerdos de Paz se utilizará el concepto del *path dependence* según el cual en la sociedad se dan unos rendimientos crecientes que hacen más complicado el cambio. Estos rendimientos crecientes suponen que los costes de cambiar de alternativa aumentan con el tiempo, en otras palabras, suponen un proceso de retroalimentación (Pierson, 1994). Es decir, que se produzca un cambio en una institución instaurada y estabilizada en el tiempo es algo cada vez más costoso. En política los rendimientos crecientes presentan una serie de cambios respecto a su uso en la económica por: la debilidad de los mecanismos de competencia que podrían mejorar la eficiencia, el horizonte corto-

placista de los políticos determinado por el calendario electoral y una fuerte inclinación por parte de las instituciones políticas hacia el statu-quo (Pierson, 1994).

El auto-refuerzo institucional (Scartascini & Tomassi, 2012) supone que las instituciones políticas se pueden entender como las reglas que asignan el poder político *de iure*. Una alta institucionalización lleva a que los actores de un sistema político adopten un comportamiento más cercano a las reglas formales a la hora de tomar decisiones y hacerlas cumplir. Por el contrario, los contextos de baja institucionalidad son aquellos en los cuales los actores toman decisiones en base a unas normas informales justificándolas bajo normas formales. En Colombia, si bien nos encontramos con una amplia base normativa y con una Constitución que desarrolla una amplia gama de derechos y libertades, todo este aparato normativo en muchos casos no ha sido puesto en práctica por falta de voluntad política y por el funcionamiento de una serie de “reglas del juego” informales que determinan la política colombiana, como es el mismo clientelismo. Esto ha tenido como consecuencia una falta de ‘compromisos creíbles’ donde la política está dominada por una mayor incertidumbre. Es importante tener en cuenta que la baja institucionalidad del sistema político colombiano no significa que este no sea estable. La estabilidad colombiana está demostrada por la prolongada permanencia de sus instituciones y por la estabilidad que mostró su economía desde mediados del siglo XX, lo cual ha sido funcional a las élites privilegiadas puesto que ha legitimado en gran parte de la población su accionar (Buitrago & Dávila, 1990).

En el desarrollo del análisis se tendrá en cuenta que el *path dependence* no es un proceso determinista ni un efecto absoluto puesto que el cambio es posible (Alexander, 2001). Es importante recordar que los actores llevan a cabo cambios cuando un mecanismo que les ha dado estabilidad deja de reportarles beneficios crecientes. Este cambio en los mecanismos es resultado de algún shock exógeno que puede determinar el cambio del camino que se ha tomado históricamente. Los Acuerdos de Paz generan un nuevo contexto que pueden llevar a los cambios necesarios en el régimen político colombiano para que se dé paso a una mayor apertura democrática, puesto que se dan una serie de preferencias heterogéneas respecto al *path dependence*, esto es, diferentes actores obtienen beneficios y costes diferentes de su efecto.

El análisis del artículo se centrará en la revisión de las condiciones que determinan el sistema político colombiano con tal de explicar porque no se dieron los cambios necesarios en el momento de implementación. Es importante estudiar el contexto en este caso estuvo marcado por el final del gobierno de Santos y el periodo pre-electoral.

Con tal de realizar un análisis empírico del contexto me serviré del concepto de *heres-thetics* o el arte de manipular los ejes de confrontación política introduciendo nuevos o sobredimensionando algunos para llegar a más votantes de los que una fuerza política podría acceder en su espacio natural (Riker, 1986), que nos permitirá una comprensión de los argumentos utilizados contra la implementación normativa del Acuerdo Final por parte de los opositores al proceso

de paz, enmarcando sus argumentos en un contexto de campaña pre-electoral. Otro concepto que nos puede ayudar en la comprensión empírica del contexto en el cual se lleva a cabo la primera fase del proceso de implementación es el de los *veto players* o jugadores de veto (Tsebelis, 2006). Estos *veto players* son aquellos actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario en la toma de decisiones. Cuando hay varios actores con “derecho a veto” (bloqueo) estos diferentes actores han de buscar un espacio para el consenso. Si este espacio no se da, resulta imposible un cambio en política. En el caso de la implementación de los Acuerdos de Paz durante el último gobierno de Santos este espacio de consenso fue imposible de encontrar por la polarización generada respecto al proceso de paz y por el contexto anteriormente nombrado de campaña pre-electoral en la que muchos actores decidieron dejar de dar su apoyo a los Acuerdos con tal de no verse afectados por ello o en busca de réditos electorales. También es importante tener en cuenta los intereses regionales respecto a la representación en el Congreso, que podría verse afectada tanto por la Reforma Política y Electoral así como por las Circunscripciones Especiales Transitorias de la Paz.

Una vez enmarcado el análisis y desarrollados los conceptos que nos ayudarán a tener una mejor comprensión y una visión más integral de por qué no fueron implementadas la Ley de Reforma Política y Electoral y las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz (CETP) se llevará a cabo una revisión histórica de la política colombiana y las dinámicas generadas con tal de poder llevar a cabo el análisis.

3. Análisis

3.1. Análisis del sistema político colombiano

Previo al análisis de por qué no se ha sido posible ampliar la Ley de Reforma Política y Electoral y las CETP es necesario que llevemos a cabo una caracterización del régimen político colombiano. El estudio de la historia política colombiana y sus diversos intentos de apertura democrática nos pueden permitir una mejor comprensión de la coyuntura política colombiana.

CONSTRUCCIÓN DEL FRENTE NACIONAL

El siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX estuvieron marcadas por diversas guerras civiles entre las élites políticas colombianas divididas entre liberales y conservadores. Esta cultura política violenta tiene una especial agudización a partir de 1949 cuando tras el asesinato del líder liberal Gaitán el 9 de abril de 1948 la violencia entre los militantes del Partido Liberal y del Partido Conservador se desborda. Estos virulentos hechos son una consecuencia del colapso parcial del Estado donde emergieron una serie de conflictos sociales que habían permanecido latentes y que surgen a causa de la falta de independencia entre las instituciones burocráticas y el mundo político que favorecieron la expresión violenta de los dichos conflictos (Villegas, 2009). Esto llevó a que en 1953 el general Gustavo Rojas Pinilla depusiera al gobierno de Laureano Gómez. El general Rojas Pinilla tenía como principal objetivo la pacificación

de la sociedad colombiana, dejar de lado el conflicto que había traído hasta el momento el sistema político con su consiguiente derramamiento de sangre y comenzar una nueva etapa con una alianza entre Fuerzas Armadas, el gobierno y el pueblo (Bushnell, 2006). El Ejército tomó el poder en aquel momento puesto que fue la única institución del Estado que no se había visto deslegitimada por el conflicto partidista. Fue un pretendido intento de populismo al estilo peronista de Argentina que en sus inicios contó con el apoyo de parte del bipartidismo, de la Iglesia, y de la opinión pública. Sus primeras decisiones políticas le ganaron una amplia favorabilidad⁴. Para legitimar todas sus acciones estableció la Asamblea Nacional Constituyente, la cual sirvió exclusivamente a los intereses del nuevo Ejecutivo.

Sin embargo, el gobierno de Rojas Pinilla rápidamente entró en contradicciones y se mostraron las carencias que suponía un gobierno militar (Dávila, 2002). La estabilidad del régimen empezó a ponerse en duda debido a los problemas económicos que afrontaba a causa de la caída de los precios del café y la paz no había logrado a efectuarse por las nuevas presiones de la violencia en las regiones donde muchos guerrilleros liberales y comunistas se negaron a aceptar la amnistía. Frente a una creciente situación de inestabilidad política y una mayor represión y censura por parte del gobierno, que además comenzó a construir su propio proyecto partidista, las elites de los partidos tradicionales comenzaron una serie de negociaciones que tenían como obje-

4 Las primeras medidas del gobierno de Rojas Pinilla fueron amnistías en favor de los presos políticos y guerrilleros en armas, llevó a cabo una política socioeconómica que tenía como objetivo la mejora de las condiciones de vida de las masas populares y construyó numerosas infraestructuras por todo el país. Además, incorporó a conservadores en su gobierno para generar un mayor consenso dentro de la sociedad (Bushnell, 2006).

tivo terminar con el gobierno autoritario del general Rojas Pinilla y retornar a las instituciones democráticas. Estas negociaciones fueron motivadas por el descontento liberal al estar excluidos del gobierno y su voluntad de reinstaurar los procedimientos democráticos constitucionales, así como por las reticencias por parte de la jerarquía conservadora frente a la imagen de Rojas Pinilla y el proyecto que estaba desarrollando⁵.

Las conversaciones entre Alberto Lleras Camargo, del Partido Liberal, y Laureano Gómez, líder conservador, se llevaron a cabo en Benidorm (España). Estas conversaciones culminaron con la firma del Acuerdo de Benidorm el 24 de julio de 1956 en la que se formó un consenso bipartidista donde había un compromiso por el que ambos líderes consideraban necesario la celebración de unas elecciones libres para la elección de un nuevo gobernante y, por otro lado, la búsqueda de mecanismos para superar la violencia.

Rojas Pinilla se enfrentaba a una cada vez mayor oposición política y social. Las movilizaciones social⁶ —marcadamente elitista y sin gran presencia de los sectores de las masas populares— en contra del gobierno militar fueron creciendo hasta que el 10 de mayo de 1957 el general deja el poder en manos de una Junta Militar, la cual facilitó la transición al gobierno civil. Los partidos tradicionales llevan a cabo una serie de negociaciones en las que diseñan un sistema que establecía unas garantías al poder com-

partido. Someten lo acordado⁷ a plebiscito el 1 de diciembre de 1957 siendo aprobado con una alta participación.

Con este primer repaso histórico podemos comprobar como las élites tradicionales colombianas, frente a momentos en los cuales ven amenazados sus privilegios, llevan a cabo estrategias pactistas con tal de amortiguar los conflictos existentes entre ellos, y asegurar la estabilidad y su propia reproducción (Buitrago, 2010).

LAS PROBLEMÁTICAS ENDÉMICAS DE LA POLÍTICA COLOMBIANA DURANTE EL FRENTE NACIONAL

El Frente Nacional fue una coalición bipartidista que tenía dos pilares fundamentales, la paridad de poder entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, y la alternancia en la presidencia. Su duración prevista fue de 16 años pero luego de una reforma electoral en 1968 se estableció una eliminación gradual⁸ del sistema. El régimen político colombiano quedó reducido al monopolio bipartidista, no permitiendo la expresión de terceras fuerzas alternativas en la política, convirtiéndose en un sistema altamente excluyente. Este, junto con el contexto internacional de la Guerra Fría, son dos factores explicativos del crecimiento de las guerrillas de izquierdas en Colombia. Los diferentes gobiernos del Frente Nacional no fueron capaces de apaciguar la violencia pues no se permitió la expresión de las terceras fuerzas alternativas en la política internacional y la

5 Para más información, consultar Bushnell, D (2006). Colombia, una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días. Bogotá D.C: Planeta Colombia.

6 Consultar D. Bushnell pp 305.

7 Los Acuerdos de Sitges se basaban en una descripción meticulosa de los mecanismos y procedimientos de mecanismos institucionales necesarios, como por ejemplo, la paridad entre los partidos en todas las instancias burocráticas de poder.

8 Consultar D. Busnell pp 318

Revolución Cubana llevó inspiró a numerosos grupos a tomar las armas. Durante el Frente Nacional nacen el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Posteriormente, en 1974 nace el M-19 como resultado del fraude electoral cometido por los partidos tradicionales contra Rojas Pinilla en las elecciones de 1970. Estas nuevas guerrillas serán determinantes en la política colombiana, suponen una transformación de la violencia que será analizada más adelante.

El régimen político colombiano quedó reducido al monopolio bipartidista, no dejando la expresión de terceras fuerzas alternativas en la política electoral, convirtiéndose en un sistema político altamente excluyente. Este sistema excluyente y el contexto internacional de la Guerra Fría contribuyeron a un crecimiento de las guerrillas de izquierda, en cierta medida hijas del Frente Nacional. Estos grupos armados tomaron esta opción a causa de la falta de espacios en los que poder canalizar sus demandas políticas e inspiradas en experiencias como la Revolución Cubana. Los diferentes gobiernos del Frente Nacional no fueron capaces de afrontar este conflicto, lo cual será determinante en el desarrollo futuro de la violencia en Colombia. Durante este periodo nacen las guerrillas del Ejército Nacional de Liberación (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). En 1974 nacerá el M-19 como resultado del fraude electoral de 1970 que supuso la derrota de Rojas Pinilla. El surgimiento de estas nuevas formas de violencia política en Colombia será analizado más adelante.

El Frente Nacional padeció las problemáticas endémicas en la política colombiana. En primer lugar, tuvo que enfrentarse a la ineficiencia relativa del Estado (Villegas, 2009), esto es, la incapacidad de las instituciones estatales de controlar la totalidad del territorio lo cual ha tenido una serie de consecuencias irresueltas que han afectado al desarrollo del sistema político. La falta de control del Estado en las regiones supuso el desarrollo de grupos sociales autónomos que no se sometieron a la normatividad estatal. Esto fue el campo perfecto para la formación de grupos armados al margen de la ley que sustituyeron al Estado estableciendo sus propias normas y para el desarrollo de actividades delincuenciales como el narcotráfico. El Estado colombiano nunca ha tenido el monopolio del uso de la fuerza lo cual ha generado una falta de ilegitimidad a sus débiles instituciones. En este punto es importante reflexionar sobre las condiciones que ha de cumplir un Estado, siendo la fundamental que goce de legitimidad entendida como “la relación de poder y autoridad que se establece entre gobernantes y gobernados” (Wills, 1998). Weber realiza una diferenciación entre los diferentes tipos de legitimidad, siendo la legitimidad racional o moderna aquella en la que hay una creencia en la legalidad de las ordenaciones establecidas y de los derechos de mando de aquellos que están llamados por esas mismas ordenaciones a ejercer la autoridad. Esta ilegitimidad estatal se debe, entre otras razones, al establecimiento de intermediarios locales, como la Iglesia, los gamonales o los partidos políticos, en aquellos territorios donde el Estado era incapaz de llegar.

Los intermediarios locales supusieron un bache a la construcción de una identidad nacional colombiana (Villegas, 2009) puesto que construyeron unas relaciones clientelistas con la población que generaron unas instituciones que no favorecieron a la consecución del bien público, sino a la rapiña de los recursos públicos y dificultaron la construcción de una cultura ciudadana orientada hacia la democracia donde las distintas opiniones concurrían en un espacio público de debate y dónde se gestase “una obediencia no meramente pasiva, sino por sobre todo una obediencia activa hacia las instituciones políticas del Estado” (Wills, 1998).

Los partidos políticos tradicionales han estado desideologizados en tanto que sus intereses eran principalmente burocráticos. Esta abstracción ideológica permitía la reunión de diferentes clases sociales en sus filas, siendo capaces de cooptar a los movimientos populares que surgían en Colombia y formando una mayor identidad partidista entre la población que una identidad nacional. Su principal motivación ideológica fue el sectarismo que propició los diversos enfrentamientos entre los dos partidos. Ello llevó a que los partidos tradicionales no permitieran la construcción de una ciudadanía común, más bien fue la construcción de una identidad diferenciada entre liberales y conservadores. Como resultado las instituciones estatales fueron marcadamente partidistas, se construyeron alrede-

dor del clientelismo⁹. La parte subordinada de la relación, en el clientelismo, no puede rechazar esta práctica puesto que las instituciones estatales no responden a sus necesidades. Ello refuerza el recurso a las alternativas reales que se estructuran frente a la inacción estatal (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990).

El clientelismo político se desarrolló junto con la modernización de la sociedad colombiana, la cual fue desigual y precaria. Desigual en tanto que no llegó a todas las regiones del país; precaria en tanto que su desigual expansión llevó a una desarticulación de la estructura social. El Frente Nacional, marcadamente centralista, no supo dar una respuesta integral a las nuevas demandas surgidas, lo que llevó a un incremento de la pobreza. Por otro lado, las nuevas instituciones surgidas fueron funcionales a los partidos políticos que controlaron la totalidad de la administración estatal y llevaron a cabo un uso indiscriminado de sus recursos para su beneficio privado.

El clientelismo tuvo unos efectos perversos sobre el Frente Nacional respecto a su poder de control social. Podemos diferenciar entre dos redes clientelares, por un lado tenemos el liderazgo nacional, una autoridad formada en paralelo a la historia colombiana, la élite política configurada alrededor del conservadurismo y el liberalismo. Por otro lado, encontramos las redes regionales apoyadas en el sentimiento de pertenencia a los dos partidos (Buitrago & Dávila,

9 El clientelismo es un fenómeno resultado del caciquismo proveniente desde tiempos de la Colonia, supuso en los primeros tiempos de la República una compensación ante la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades de la población y su base ideológica se encuentra en los valores de lealtad y fidelidad. Este caciquismo derivó al clientelismo en vísperas de la formación del Frente Nacional y se “proyectó como la relación política principal para articular el sistema que se organizó con el nuevo régimen” (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990) El clientelismo fue el mayor reto para el Frente Nacional puesto que las dinámicas que se formaron a partir de él degeneraron el bipartidismo.

El sistema político del clientelismo, 1990). La intermediación de los partidos tradicionales mediante el clientelismo con la población generó unos nuevos “líderes regionales” que erradicaron el sectarismo a costa de un monopolio de la política bipartidista que generó una elevada desafección política, perdiéndose el sentimiento de pertenencia al partido y su capacidad cohesionadora (Villegas, 2009).

El clientelismo resultó, bajo las condiciones del Frente Nacional, en un factor de movilidad social. Estos nuevos líderes regionales provenían de los sectores populares emergiendo gracias a los mecanismos clientelares. Esta nueva clase política se beneficia del deterioro de las autoridades nacionales afligidas por la desafección política, incapaz de imponer su autoridad, siendo sustituida por líderes regionales que se profesionalizaron en la política. La modernización de la sociedad colombiana tuvo un efecto de diversificación social que favoreció a los líderes regionales, así como la sempiterna falta de integración de las cuestiones regionales en la agenda política nacional (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990). Todo esto es la muestra de la incapacidad de representación de los intereses la sociedad por parte de los partidos políticos, de la ineficaz democracia colombiana y de la cultura política de súbdito del sistema político colombiano.

AUMENTO DE LA VIOLENCIA A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS 80 Y CONSTITUYENTE DEL 91

El Frente Nacional finalizó formalmente en 1974, sin embargo su legado ha marcado la política colombiana hasta día de hoy. La violencia bipartidista se neutralizó gracias a

la repartición de los cargos públicos. Este monopolio político del bipartidismo contribuyó, en palabras de Alejo Vargas,

“a consolidar una cultura política que dificulta estructuralmente la oposición y que no ha posibilitado la concreción de conceptos de amplia raigambre democrática, como los de diversidad y heterogeneidad del sistema de partidos, de una parte, y el reconocimiento del conflicto, de otra, como expresión de la multiplicidad de opiniones, fuerzas e intereses existentes en la sociedad”.

Sin embargo, las transformaciones sociales vividas en Colombia y sus condiciones de cerramiento institucional a la oposición, así como la criminalización de la misma “revertieron en una nueva violencia” (Buitrago & Dávila, 1990).

El Frente Nacional supuso una solución pactada y reformista para la reinstauración de la democracia bipartidista en Colombia, no tuvo una voluntad de cambio sustancial dentro del régimen. Su objetivo final fue el de mantener el control de las élites políticas sobre una sociedad que vivía un proceso de cambio. La poca inclusión del régimen excluyó a las nuevas fuerzas alternativas que se fueron constituyendo a mediados del siglo XX. Estos sectores comenzaron a cuestionar la legitimidad del régimen por su escasa democracia (Dávila, 2002). Todos aquellos movimientos populares que no hayan estado avalados por el bipartidismo o han desaparecido o han sido condenados al ostracismo, siendo duramente reprimidos por el régimen calificando de subversión a todas aquellas organizaciones que reivindicuen los intereses populares de la sociedad colombiana (Buitrago & Dávila, 1990, pág. 73).

El Frente Nacional recurrió a la represión de las alternativas políticas al bipartidismo mediante la declaratoria del estado de excepción. Ello desvirtuó las normas constitucionales y desvaneció la frontera entre lo legal y lo ilegal. La justicia penal de excepción disminuyó la posibilidad de remediar el conflicto a través de la negociación, fortaleciendo cada vez más al “enemigo” (Villegas, 2009).

La insuficiencia política del sistema al reconocimiento de la oposición ha llevado que la sociedad civil –de manera caótica y desorganizada– creara organizaciones al margen de la ley, como las guerrillas (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990). Si bien los dos partidos tradicionales recogían más del 90% del apoyo electoral durante el Frente Nacional, este resultado presentaba un sesgo debido al alto abstencionismo y la influencia del clientelismo. Las guerrillas nacen justificando el recurso a la lucha armada no siendo la única vía para combatir la falsa democracia, sino un medio legítimo. Las diversas guerrillas resultantes de la segregación política durante los años 60 permanecen latentes hasta mediados de los años 70 cuando se desborda de nuevo la expresión violenta de la política. A finales de la misma década surge una guerrilla urbana, el M-19 con un discurso nacionalista y que desatacaba la ilegitimidad del régimen. Sin embargo, no disfrutaron de una aprobación masiva de la lucha armada porque la población las percibía como una reproducción del país tradición y rural, pero pese a ello supusieron una generalización de la violencia y contribuyeron a la permeabilización de otras violencias (Pecáut & González, 1997). Esta nueva forma de violencia política es un rezago de la Violencia de me-

diados de siglo, por ello, no es extraño que la violencia apareciera como algo normal, así como su rápida difusión. Lo que conllevó fue a una mayor dificultad para interpretar lo político como un espacio de resolución de conflictos mediante el debate y la discusión, perpetuándose la violencia en los conflictos (Pecáut & González, 1997, pág. 903)

Por otro lado, la debilidad estatal en muchos territorios y la falta de legitimidad del sistema que se construyó alrededor de una baja institucionalidad favorecieron a la reproducción de la violencia a través de otros medios que se desarrollaron a partir de los años 70 y que no estaban directamente relacionados con la política. El rápido proceso de transformación de la sociedad colombiana permitió la consolidación de un capitalismo muy poco restrictivo y con poco control institucional. Esto fue el caldo de cultivo idóneo para el desarrollo del narcotráfico y del contrabando.

El narcotráfico se integró en el proceso social respondiendo a las necesidades sociales y generando oportunidades a las clases populares. Fue un fenómeno que atravesó la economía y la política, así como a todas las clases sociales en todas las regiones del país (Buitrago, Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (Primera Parte), 2010). El narcotráfico es una actividad productiva y mercantil que se desarrolla en las zonas de colonización reciente, está enmarcada dentro de la globalización, y que genera una acumulación de capitales que permiten la movilización social de nuevos sectores sociales (Vargas, La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana, 2010). Tanto la

guerrilla como los políticos tradicionales se ven involucrados en las nuevas dinámicas que genera el narcotráfico, pues facilitaron los enclaves donde esta actividad ilegal se desarrolló. Las guerrillas durante estos años llevaron a cabo un cambio de estrategia, pasando a centrarse en el control de los recursos allá donde tenía presencia (Pecáut & González, 1997). De esta manera, la guerrilla acaba involucrándose en la regulación de la actividad, lo que supuso una nueva fuente de financiamiento que aseguró su mantenimiento (Vargas, La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana, 2010). Respecto a la política, el narcotráfico incursionó en ella a través del clientelismo donde operó con representantes personales hasta que sus crímenes se desataron y tuvieron que ocultarse a través de nexos con la política partidista. Esto supuso el financiamiento de muchas campañas políticas con tal de tener representantes institucionales que defendiera sus intereses. Una de las muestras de la conexión entre narcotráfico y política ha sido la respuesta ambigua de los diferentes gobiernos a este fenómeno, con una inoperancia del Congreso para juzgar los delitos cometidos y las respuestas punitivas realizadas a corto plazo (Buitrago, Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (Segunda Parte), 2010).

Paralelamente se produce una inversión de los capitales generados por el narcotráfico en el sector agrario con tal de conseguir legiti-

midad social. Este fenómeno se entrecruza con la lucha antiguerrillera, tomando fuerza los grupos de autodefensa, posteriores organizaciones paramilitares que se consolidarán gracias a la colaboración con narcotraficantes, terratenientes y algunos sectores de las Fuerzas Armadas. Estos grupos paramilitares tomarán fuerza a partir de los años 90, llevando a cabo una ofensiva militar, una “guerra sucia”, contra las guerrillas y amedrentando a la sociedad civil con el objetivo de frenar el avance ideológico de las fuerzas alternativas entre el campesinado (Vargas, 2010).

El paramilitarismo muestra la incapacidad del Estado de monopolizar el uso de la fuerza. En 1968 se aprueba la Ley 48 según la cual el gobierno reglamentó la formación de grupos civiles bajo el control de las Fuerzas Armadas, por tanto, las auto-defensas no supusieron una transgresión a la ley (Medina, 1997). Sin embargo, sí que supusieron un factor de deslegitimación del régimen político colombiano. La acción delincinencial de los paramilitares alteró la jurisdicción estatal y reforzaron su inoperancia, profundizando la crisis política (Buitrago & Dávila, 1990).

Este panorama de violencia llegada la década de 1990 copa todo el panorama nacional, convirtiéndose en una violencia anómica¹⁰ Frente a una situación anómica, la población puede acogerse a la institucionalidad o, por el contrario, adaptarse a las normas que las guerrillas u otras organizaciones pueden implantar. Se produce una interio-

10 La anomía es un concepto desarrollado por Émile Durkheim en su estudio *El suicidio* que se aplica a los individuos o grupos sociales que no tienen un sistema de valores globalmente aceptado y no sabe cómo actuar. En este contexto, la violencia anómica se refiere a la diversidad de actores que están implicados y la falta de un Estado que sea capaz de imponer un orden social a través del monopolio del uso de la fuerza.

rización de las normas, no necesariamente un proceso de adhesión ideológica. De esta manera, el Estado va quedando cada vez más deslegitimado. Esta adscripción a una u otra organización dependerá de los contextos que cada conflicto genere, contextos que serán diferentes en función de la región en el que el conflicto se desarrolle (Pecáut & González, 1997).

Para enfrentar esta situación se han llevado a cabo diversos intentos de negociación con las guerrillas, resultando la mayoría de ellos exitosos, los grandes escollos siempre fueron las FARC y el ELN. La reincorporación a la legalidad de un grupo guerrillero tiene importantes consecuencias positivas, sin embargo, mientras persistan organizaciones insurgentes las posibilidades de que se recompongan es elevada (Medina, 1997). El proceso constituyente de 1991, impulsado por el movimiento de la Séptima Papeleta¹¹, fue el resultado de una confluencia de varios factores: el periodo del narcoterrorismo, el proceso de negociación con las guerrillas del M-19, EPL, Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el fin de la Guerra Fría. La Asamblea Constituyente contó con la participación de amplios sectores de la sociedad, entre ellos las guerrillas desmovilizadas, las cuales estuvieron representadas. La Constitución de 1991 supone un primer proceso de apertura democrática en la historia reciente de Colombia puesto que reconoce el pluralismo político y la democracia participativa como complementaria a la democracia representativa (Vargas, 2010).

Sin embargo, como quedó reflejado en la mesa de negociaciones de la Habana¹² entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, el proceso constituyente de 1991 reconoce normativamente una serie de derechos políticos que no tienen un marco jurídico para su ejercicio, ni se han desarrollado las leyes necesarias para la formalización de mecanismos de participación ciudadana. Esto se debe a dos factores: es una Constitución “anti-partidos” y el mayor recrudecimiento de la violencia. En primer lugar, el nuevo sistema electoral que establece la Constitución de 1991 con el objetivo de aumentar el pluralismo político en el régimen tiene como consecuencia una fragmentación de la representación política y el debilitamiento del sistema de partidos políticos (Vargas, 2010)

Uno de los objetivos de la Constitución de 1991 fue el aumento de la representación de las minorías políticas y étnicas, así como la eliminación de las redes clientelares. Para ello llevó a cabo una serie de reformas en el sistema electoral, como por ejemplo la conformación del Senado como circunscripción nacional. Este objetivo lo cumplió parcialmente, pues si bien pudieron acceder al juego político de manera tímida algunas fuerzas alternativas, no logró eliminar a los líderes regionales que se adaptaron a las listas abiertas, manteniéndose las redes clientelares surgidas desde el Frente Nacional (Bushnell, 2006).

11 Movimiento estudiantil universitario que surge como una forma extra-institucional de reformar la Constitución frente a la obstrucción del Congreso.

12 Documento de trabajo: Mapa del punto 2 Justificación, objetivo, premisas, contexto y posibles medidas para promover la participación política y ciudadana, en Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP Bogotá: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018,

Los procesos de paz culminados y las conversaciones frustradas muestran una serie de inconsistencias. Desde la academia se advierte que hay una alta correlación entre el problema agrario y la persistencia del conflicto. El problema del campo persiste debido a que el desarrollo capitalista no ha eliminado en la ruralidad colombiana al campesinado, el cual vio su ya precaria situación social agravada en la década de los 90 como consecuencia de la apertura de la economía colombiana al mercado internacional. El régimen en este ámbito tampoco ha tenido la voluntad de llevar a cabo una reforma agraria que permita solucionar el problema de manera integral (Medina, 1997).

Otra de las razones por las cuales los procesos de paz en Colombia no han tenido un gran éxito es el hecho de que los sectores dirigentes nunca llegan a un consenso alrededor de la paz (Medina, 1997). Esto nos lleva a uno de los problemas estructurales en Colombia y es la falta de una identidad de la comunidad nacional. El proceso de construcción del Estado-nación en Colombia, como señala Wills ha sido ineficaz en tanto que el Estado es débil y la nación o la identidad nacional prácticamente inexistente. Esto se debe a la ya mencionada anteriormente “formación simultánea de distintas élites regionales, cada una de ellas con un relativo poder político y económico frente a las demás” (Wills, 1998). De esta manera se genera una correlación de fuer-

zas que hace complicado que se llegue a un consenso entre las diferentes élites para construir un proyecto común.

Todo ello muestra como el clientelismo se mantuvo como articulador del sistema tendiéndose a apoyar su capacidad en el mayor número posible de beneficiarios directos (Buitrago & Dávila, 1990). Uno de los beneficiarios directos del clientelismo fue el narcotráfico, las alianzas entre políticos y narcotraficantes se afianzaron durante la década de los 90, muestra de ello es el Proceso 8000, la financiación del Cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994 (Vargas, 2010).

El narcotráfico profundizó, tras la Constituyente, la crisis política mostrando la debilidad estatal (Buitrago, 2010). La oposición al bipartidismo, por su parte, no tuvo la oportunidad de articularse en el nuevo sistema derivado del Frente Nacional, y aquí confluyen mecanismos tanto legales como ilegales –relacionado con el recrudecimiento de la violencia–, puesto que, como bien postulan Buitrago y Dávila, “ante cualquier fenómeno político que represente un mínimo reto al *statu quo*, la ya prolongada debilidad estatal ha inducido mecanismos informales e ilegales de defensa del sistema” (Buitrago & Dávila, 1990). Estos mecanismos ilegales son el asesinato y el diezmo de militantes y líderes de las fuerzas alternativas, siendo ejemplo de ello el genocidio político contra la Unión Patriótica (UP)¹³.

13 La UP es un partido resultado de las negociaciones entre las FARC y el gobierno de Belisario Betancur, el cual fue duramente reprimido por fuerzas paramilitares con la condescendencia de la Fuerza Pública, siendo asesinados más de 3.000 militantes entre 1984 y 2002, entre los que hay dos candidatos presidenciales, seis congresistas, diecisiete diputados departamentales y 163 concejales.

Ningún movimiento político surgido de los procesos de paz ha sido capaz de conformarse de manera estable en la arena política nacional (Medina, 1997). Se da un patrón en Colombia, la incapacidad de entrada de una oposición fuerte y estructurada, que cuestione el bipartidismo (Buitrago & Dávila, El sistema político del clientelismo, 1990). A la carencia de garantías a la oposición política, en la izquierda política se le añade el problema de la falta de cohesión debido a la dicotomía entre lucha armada y lucha política que ha llevado a un enfrentamiento y un debate sin solución a nivel interno (Bushnell, 2006).

GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE, SEGURIDAD DEMOCRÁTICA E INICIO DEL GOBIERNO SANTOS

El bipartidismo mantuvo su monopolio de la presidencia hasta la elección de Álvaro Uribe en 2002, un político que se postuló como *outsider*. Fue el primer presidente electo que se situaba fuera de los marcos del bipartidismo y sin contar con una mayoría en el Congreso. El contexto previo a la elección presidencial estuvo marcado por uno de los momentos en los que las tasas de violencia llegaron a las cifras más altas en Colombia, dejando el periodo presidencial de Pastrana las siguientes cifras: entre 1998 y 2002 se produjeron 331.470 homicidios, es decir, una tasa de homicidios de 51,5 homicidios por cada 100.000 habitantes y en el año 2000 se registraron 3.500 casos de secuestro. La mayoría de secuestros fueron cometidos por parte de las FARC y el ELN,

habiendo vivido un proceso de fortalecimiento la primera de ellas gracias a la creación de la zona de despeje en el Caguán por parte del gobierno de Pastrana. Esta zona de despeje contaba con 42.000 kilómetros cuadrados donde la Fuerza Pública se retiraron con tal de darle seguridad a las FARC en el desarrollo de las negociaciones de paz.

Las FARC mantuvieron su actividad subversiva, lo cual hizo insostenible la negociación, resultando la novedosa estrategia de Pastrana un estrepitoso fracaso. Toda esta situación fue aprovechada por Álvaro Uribe para su acceso al poder, abanderando la política de Seguridad Democrática¹⁴.

Si bien esta política resultó efectiva en la disminución de las tasas de violencia en gran parte del país, también tuvo otra cara más perversa. La política de Seguridad Democrática indujo a la Fuerza Pública a la realización de actos delictivos, como los falsos positivos asesinatos de civiles por parte de soldados presionados por los mandos militares con tal de hacerlos pasar como bajas contra la guerrilla.

El gobierno de Uribe se vio afectado por su relación con el paramilitarismo. Las organizaciones paramilitares habían mantenido sus actos delictivos y sus alianzas con narcotraficante y oficiales del gobierno. Los paramilitares tuvieron un trato preferente respecto a las guerrillas con el gobierno de Uribe, que incluso llevó a una solución negociada del conflicto. Estas negociaciones

14 La política de Seguridad Democrática impulsada por el Álvaro Uribe consistió en el lanzamiento de una fuerte ofensiva militar para neutralizar el terreno ganado por las guerrillas, en el establecimiento de puestos de mando de la Fuerza Pública en aquellos municipios apartados que no contaban con ella y acabar con los bloqueos y otros actos subversivos que las guerrillas realizaban en las principales carreteras del país, todo ello con el apoyo económico que proporcionó EE.UU mediante el Plan Colombia (Bushnell, 2006).

llevaron, según cálculos oficiales, a la desmovilización de más de 30.000 paramilitares. El problema de estas cifras reside en que muchos de los desmovilizados frente a las nulas oportunidades de reinserción decidieron volver a tomar las armas. Otro de los problemas que se agudizaron durante la presidencia de Uribe fue el desplazamiento interno forzado, 2 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse a causa de la violencia y se vieron desprovistos de sus posesiones por parte de cualquiera de los bandos del complejo conflicto (Bushnell, 2006).

Por tanto, podemos ver cómo la política de Seguridad Democrática no acabó de surtir efecto, la violencia volvió a acomodarse al nuevo contexto, a pesar de la reducción en las tasas de homicidios (en 2005 esta pasó a ser de 37 casos de homicidio entre 100.000 habitantes) y de secuestros. Las guerrillas adoptaron una táctica militar defensiva y de resistencia que eliminó cualquier posibilidad de triunfo (Vargas, 2010).

Con respecto al sistema político durante la entrada del siglo XXI vemos un intento de recomposición con la Reforma Política motivada por la crisis del sistema de partidos, marcado por una gran fragmentación y por la pérdida de poder de los partidos tradicionales. Esta reforma política tenía como objetivo el fortalecimiento de los partidos políticos instaurando algunas medidas como la lista única, el umbral, la cifra repartidora o la Ley de Bancadas que tenía como objetivo evitar el transfuguismo (Vargas, 2011). Si bien estas medidas fortalecieron a las organizaciones políticas, no frenaron el fenómeno del clientelismo y la corrupción, resultado del primero, que llegó a su cénit (Buitrago, 2010), lo cual llevó a un aumen-

to de la deslegitimación de las instituciones políticas y un mayor abstencionismo, el cual rondó en las elecciones al Congreso de 2006 al 59% y en las presidenciales un 55%.

El proceso que vivió el régimen político durante la presidencia de Uribe fue una concentración del poder en manos del Ejecutivo, una característica propia de la democracia delegativa, un tipo de democracia que se basa en la premisa de quién gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado, restringido por unas relaciones existentes (clientelismo) y por un mandato constitucional limitado (O'Donnell, 1994). Uribe se formó como una figura caudillista que representó en él los intereses de una parte del país, pues logró articular los intereses legales de sectores medios urbanos y de la clase política con los intereses ilegales de los narcotraficantes y paramilitares. Estos intereses legales e ilegales encontraban un espacio común en la propiedad rural y en el enfrentamiento contra los grupos guerrilleros que cuestionaban dicha propiedad (Villegas, 2009).

De esta forma el presidente Uribe pudo superar el reto que tenía una vez llegó a la presidencia, y es la falta de apoyo en el Congreso, siendo capaz de superar el fraccionamiento entre los diferentes partidos y subordinarlo a sus requerimientos (Buitrago, Participación política de desmovilizados, 2012). Este tipo de democracia es fuertemente mayoritario, busca el establecimiento de amplias mayorías que “deleguen” al presidente la tarea de unir a los diferentes sectores de la sociedad, siendo una perspectiva fuertemente individualizada y excluyente –hobbesiana- (O'Donnell, 1994).

Uribe agotó sus mandatos constitucionales y no pudo sacar adelante una segunda reforma constitucional para ampliar su gobierno a un tercer mandato. Nombró como sucesor a Juan Manuel Santos, un político proveniente de la política tradicional colombiana que ganó las elecciones de 2010. Contra todo pronóstico, el presidente Santos tomó la decisión de abrir un nuevo proceso de paz con las FARC-EP en 2012. Estas negociaciones culminaron en el año 2016 con la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales contaron con la férrea oposición del expresidente Uribe, que volvió al primer plano de la política nacional con su elección como senador el año 2014.

Durante el proceso de negociación con las FARC-EP la política colombiana comenzó a polarizarse alrededor de este nuevo eje de conflicto político, donde se manifestarán los intereses de la clase política tradicional colombiana frente a las reformas establecidas por los Acuerdos de Paz y se volverá a poner en la agenda política el debate sobre las causas estructurales del conflicto. Uno de los factores de polarización fue el sometimiento de los Acuerdos de Paz a plebiscito donde la victoria recayó sobre la campaña promotora al No, contraria a los Acuerdos con el 50,21% de los sufragios frente al 49,78% de los votos para el Sí.

3.2. Ley de Reforma Política y Electoral y Circunscripciones Especiales para la Paz

Las primeras rondas exploratorias se llevaron a cabo en secreto hasta el anuncio del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” el 26 de agosto de 2012. En este Acuerdo¹⁵, según palabras de Juan Manuel Santos “es una hoja de ruta que define con precisión los términos de discusión para llegar a ese Acuerdo Final”. En este Acuerdo General, entre otros temas, se prioriza la ampliación democrática como una consolidación de unas bases sólidas para la paz. Para el desarrollo de este tema se acuerda la negociación de un punto sobre “Participación política” donde se formularon propuestas para el tratamiento de:

- 1 Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
- 2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas.
- 3 Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

15 El Acuerdo General fue el resultado de varias conversaciones entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos donde se fijaron los puntos que marcarían el proceso de paz, cuyo objetivo fundamental era la terminación del conflicto.

El trasfondo del punto de participación política responde a unas causas históricas y a unas condiciones que se han ido repitiendo en los diferentes procesos de paz que ha vivido Colombia. El objetivo es construir una legitimidad moderna que no ha sido capaz de conseguir hasta el momento, donde la ética y la política estén conectadas a través de unos procedimientos y en la existencia de una esfera pública dónde puedan concurrir diferentes definiciones de bien común enfrentadas y dónde los ciudadanos puedan postular sus opiniones sin ninguna restricción (Wills, 1998). El régimen político colombiano ha reducido la democracia al electoralismo, no teniendo en cuenta gran parte de los mecanismos que establece la Constitución, dejándolos en segundo lado o desplazándolos (Villegas, 2009).

El conflicto político ha sido el principal factor que ha degenerado la política colombiana, los Acuerdos de Paz, retoman la voluntad de la Constitución de 1991, teniendo como objetivo regenerar la democracia colombiana con tal de que se evite reavivar la violencia política en el futuro. Para ello, los Acuerdos reconocen una serie de debilidades y problemáticas que la han caracterizado y elabora una serie de puntos a implementar que tienen el cometido de solucionar las debilidades y problemáticas mediante las revisiones necesarias y los ajustes institucionales que se requieran.

VACÍO DE OPOSICIÓN

Los Acuerdos de paz reconocen la debilidad que ha presentado el sistema político colombiano en la inclusión de fuerzas alternativas. Es por ello que la apertura

democrática es necesaria para que las problemáticas nacionales y regionales se deliberen desde la política y no a través de las armas, una constante en el Estado colombiano. Para ello es fundamental realizar una mejora en la calidad de la democracia colombiana la cual desde su formación se ha caracterizado por su exclusividad.

El Frente Nacional no permitió que las nuevas fuerzas políticas surgidas de las transformaciones sociales que vivía la sociedad colombiana fueran incluidas dentro del sistema, estigmatizando y reprimiendo duramente a esta nueva oposición que surgió desde mediados del siglo XX. Esto tuvo una serie de consecuencias *a posteriori*, de entre las que destaca la incapacidad de que una oposición fuerte se articulase como proyecto alternativo al bipartidismo tradicional. La Constitución de 1991 intenta solucionar esta situación mediante el mandato constitucional de elaboración de un Estatuto de la Oposición (Artículo 112) dónde se reconozcan una serie de derechos y garantías para su cumplimiento. Sin embargo, la falta de voluntad política por parte de las élites partidistas no materializó el mandato hasta que los mismos Acuerdos de Paz instaron a ello, adoptándose el Estatuto de la Oposición en julio de 2018 donde se establece un “marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas”.

COMBATIR EL CLIENTELISMO

El clientelismo ha constituido uno de los males endémicos del régimen político colombiano. Este sistema de aprovechamiento de los recursos públicos para fines privados en base a unas relaciones de poder desiguales entre el líder regional o local y la clientela electoral ha llevado a una pérdida de legitimidad del sistema electoral en particular y de la política colombiana en general.

Los Acuerdos de Paz instan al fomento de la participación ciudadana en la veeduría pública y a un mayor control de responsabilidad a los políticos, convirtiéndose en un complemento a la democracia representativa y fortaleciendo al sistema político frente a la corrupción.

DÉFICIT DE REPRESENTACIÓN DE DETERMINADOS SECTORES DE LA POBLACIÓN

Los Acuerdos reconocen la falta de representación de ciertos sectores de la población, como por ejemplo las mujeres, las víctimas del conflicto o las minorías étnicas. Para ello es necesario llevar a cabo una serie de reformas en el proceso electoral y en la representación en el Congreso de todos estos sectores para facilitar su acceso a la política para que puedan defender sus intereses.

La representación de las minorías en la política se ha visto dificultada por el contexto marcado por la violencia, que ha impedido a los ciudadanos pertenecientes a estas minorías tener voz, ya sea por no tener los medios que requiere la participación política o ya sea por la imposibilidad de su participación que determinan actores más poderosos.

ENFRENTAR EL ABSTENCIONISMO Y LA DESAFECCIÓN POLÍTICA

Tanto el clientelismo como la falta de representación de los intereses sociales de gran parte de la población colombiana por parte del régimen han contribuido a un aumento de desafección política. Cada violencia ha generado sus dinámicas que han deslegitimado en mayor o menor medida a las instituciones estatales.

La falta de representación e inclusión de las masas populares en los partidos tradicionales produjo un sistema político democrático altamente desafecto donde el abstencionismo en las elecciones, su principal mecanismo legitimador, ha sido la regla general. Frente a ello los Acuerdos de Paz recomiendan una revisión y reforma de las autoridades e instituciones electorales, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE), así como del mismo proceso electoral.

El objetivo de la reforma de estas instituciones es el de una simplificación y modernización del sistema electoral que fomente la participación de los ciudadanos. La reforma electoral también está orientada a acabar con las dinámicas y mecanismos clientelistas que corrompen la política y son otro factor más de desafección y de deslegitimación a la democracia.

EVITAR LA RECOMPOSICIÓN DE LA GUERRILLA

Por último, los Acuerdos de Paz buscan evitar una dinámica que se ha repetido en los distintos procesos de paz que ha vivido Colombia a lo largo de su historia, y es una recomposición de la guerrilla. Como afirma Medófilo Medina, “mientras persista

alguna organización armada insurgente, las posibilidades de recomposición de la guerrilla son amplias”. En el contexto actual, en Colombia el conflicto no ha llegado a su fin puesto que sigue activo el ELN, también se han formado unas disidencias de las mismas FARC-EP.

Con tal de evitar que esta situación se repita, como ya pasó tras los procesos de paz de la década de los 90, se busca generar las condiciones necesarias y dar las garantías precisas para que las organizaciones en armas transiten hacia organizaciones políticas, es decir, conformen partidos o movimientos políticos que puedan, en democracia, defender y promover sus intereses con el objetivo de que se constituyan como alternativa política sin el uso de la violencia.

Una vez se han analizado las problemáticas del sistema político colombiano que el Acuerdo de Paz trata de resolver, el artículo se centrará en los sub-punto del Punto 2 que da un tratamiento y una solución integral a las problemáticas de la democracia colombiana, el sub-punto 2.3. *Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores*. Este sub-punto, según el Informe de Implementación del Instituto Kroc,

“busca ampliar y profundizar la calidad de la democracia en Colombia, promoviendo el pluralismo político y la representatividad del sistema de partidos políticos, mejorando la participación electoral y promoviendo una reforma al régimen y la organización electoral (...) también busca ampliar el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos

y las garantías de igualdad de condiciones para la participación (...). Así mismo, busca facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos”.

La evaluación del Instituto Kroc clasifica en 30 las disposiciones del punto 2 del Acuerdo de Paz y constata el escaso avance normativo que se ha desarrollado. Solamente dos de estas disposiciones han sido completadas en su totalidad, la creación de la Misión Electoral Especial (MEE) y la presentación de las recomendaciones de esta al Gobierno Nacional sobre las reformas en política y en el sistema electoral, así como los informes sobre las CETP. El Instituto Kroc advierte que una de las principales dificultades que ha enfrentado el Punto 2 de los Acuerdos de paz ha sido su carencia de desarrollo normativo.

En base a estos dos informes elaborados por la MEE, el gobierno de Santos presentó dos proyectos de ley en el Congreso, la Ley de Reforma Política y Electoral y las CETP que en su articulado llevaban a cabo importantes cambios que serán vistos más adelante en el régimen político colombiano. Sin embargo, estas leyes no fueron aprobadas. Es por ello que este artículo tiene como objetivo averiguar las causas históricas que nos permitan explicar las razones por las cuales estas dos propuestas nacidas de los Acuerdos de Paz no salieron adelante, pese a que hasta aquel momento el gobierno disfrutó de una mayoría holgada en el Congreso para la implementación de los Acuerdos. Por otro lado también intentará contextualizarse el momento en el que estas leyes fueron presentadas para poder en-

tender de la manera más integral posible el escaso avance normativo en la implementación del Punto 2. Pero antes de ello, se analizará el contenido tanto de la Reforma Política y Electoral y de sus objetivos, así como la razón de ser de las CETP.

LEY DE REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL

El MEE elabora una serie de recomendaciones con respecto a los siguientes sub-puntos del Acuerdo de Paz en *Propuestas Reforma Política y Electoral*:

- 2.3.1 Promoción del pluralismo político
- 2.3.2 Promoción de la participación electoral
- 2.3.3 Promoción de la transparencia
- 2.3.4 Reforma del Régimen y de la organización electoral
- 2.3.5 Promoción de una cultura política democrática y participativa

Los Acuerdos de Paz consideran fundamental la reforma del régimen y de la autoridad electoral para su modernización y la consecución de una democracia de mayor calidad y más eficiente. Las propuestas de la MEE aceptadas por el Ministerio de Interior para la elaboración del proyecto de ley giraron en torno a cinco ejes donde se articularon 23 artículos:

- Armonización de las normas al bloque de constitucionalidad
- Adquisición progresiva de derechos políticos
- Fomento de la transparencia

- Promoción de la participación política
- Fortalecimiento de la organización electoral

El primer eje busca garantizar la participación política mediante la armonización de las normas al bloque de constitucionalidad, por ejemplo, restringiendo la posibilidad de limitar los derechos políticos por parte de sanciones no judiciales. Además, este eje busca unificar la reglamentación respecto a la pérdida de investidura en todo el país para que se pueda llevar a cabo un goce efectivo de los derechos políticos.

El segundo eje está relacionado con la adquisición progresiva de los derechos políticos, es decir, el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y adquisición de derechos a las organizaciones políticas según su desempeño electoral en el ámbito municipal, departamental y nacional. Con ello se busca desligar la obtención de personería jurídica al excluyente umbral en las elecciones al congreso. Esta medida tiene como objetivo generar incentivos para la estructuración de organizaciones políticas.

El tercer eje busca un fomento de la transparencia en el ejercicio de la política. Para ello se establecen medidas contra el financiamiento irregular de las organizaciones políticas y para el fortalecimiento de las herramientas de control estatales. Para evitar la corrupción financiera y electoral en las campañas de las organizaciones políticas se propone aumentar la financiación estatal, basada en unas reglas de distribución de recursos que parten de los principios de igualdad de las organizaciones, proporcionalidad e incentivos por la inscripción de mujeres y jóvenes. Otra de las medidas para evitar la

corrupción y disminuir los costos de control de las campañas es el establecimiento de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones legislativas eliminando el voto preferente. Esta medida contribuiría a reducir el ‘personalismo’ característico de la política colombiana, sería un inconveniente para los mecanismos clientelares de los congresistas, reforzaría a los partidos políticos y crearía un contexto que favorecería a la democracia interna de los partidos, teniendo que generar consensos dentro de sus filas para elegir las propuestas políticas que defenderán en conjunto.

El cuarto eje busca la promoción de la participación política entre la ciudadanía con tal de modernizar, facilitar y garantizar la efectividad de los mecanismos de participación política. Las medidas principales de este eje son la promoción del voto electrónico y la limitación de la reelección a dos periodos en las corporaciones públicas con tal de fomentar la renovación política.

El quinto eje busca el fortalecimiento de la organización electoral para garantizar la transparencia del sistema electoral, el cual ha demostrado en su accionar injerencias políticas. La propuesta fundamental es la creación del Consejo Electoral Colombiano (CEC), en sustitución del CNE (una de las instituciones estatales más deslegitimadas). El objetivo es fortalecer las funciones de la autoridad electoral. Además de las competencias que ya tiene el CNE actualmente, La función del CEC consistiría en la vigilancia de los procesos electorales y el ejercicio de la función judicial resolviendo demandas

por inhabilidades y fraude electoral. El propósito es el establecimiento de una policía judicial para el control de la financiación ilegal y demás irregularidades. La elección de los magistrados del CEC, al contrario del CNE no sería por el Congreso, sino que sería por parte de instituciones más despolitizadas como la Corte Constitucional, la Corte Superior de Justicia, el Consejo de Estado y el Presidente. Este eje también busca mejorar la transparencia y el funcionamiento de la Registraduría Civil.

La Reforma Política y Electoral, se archivó con 68 votos a favor en el Senado. Los mismos sectores favorables a los Acuerdos de Paz tomaron la decisión de retirar su apoyo a la Reforma Política y Electoral tras la recomendación de la directora de la Misión de Observación Electoral (MOE) al presidente Santos de retirar su apoyo debido a que

“la aprobación de esta reforma constitucional, tal y como está planteada, pone en riesgo los últimos avances que se han logrado en las últimas reformas en torno al fortalecimiento de los partidos políticos; la responsabilidad política de partidos y candidatos; la transparencia del sistema electoral, y la actuación en bancadas”¹⁶.

El MEE atribuye al contexto pre-electoral los cambios realizados en la propuesta de ley, contexto según el cual los partidos intentaron adecuar la reforma constitucional a sus intereses partidistas y electorales. Los principales cambios vacían el sentido y el propósito de la reforma, pues no suponen

16 MOE. (23 de Noviembre de 2017). La MOE solicita al Presidente Santos retirar su apoyo a la Reforma Política. Obtenido de Misión de Observación Electoral: <https://moe.org.co/argumentos-moe-de-solicitud-al-gobierno/>

un fortalecimiento de los partidos políticos, tampoco facilita el control de la financiación electoral ni moderniza la autoridad electoral.

El primero de ellos es sobre la autoridad electoral. Las modificaciones realizadas no permitieron que el CNE se convirtiera en el CEC, una autoridad electoral más independiente y despolitizada en la que los partidos políticos no tuvieran influencia. En las modificaciones se mantuvo la elección de los magistrados por parte del Congreso, lo cual mantiene en una posición parcial al árbitro electoral en Colombia. Relacionado con ello también destaca el problema sobre la financiación de las campañas electorales. Si no se cuenta con una autoridad imparcial, independiente en sus funciones y que goce de autonomía presupuestaria, no se puede llevar a cabo un adecuado control de cuentas. Para ello es necesario un aumento de la financiación estatal al sistema electoral para garantizar la igualdad a las organizaciones políticas que concurren en elecciones. Sin embargo, esta propuesta fue eliminada de la reforma. Por otro lado, para garantizar la transparencia de los procesos electorales y combatir el clientelismo es necesario que se dé una veeduría desde las regiones, descentralizando el papel de la autoridad electoral, reforma que también fue eliminada de la propuesta de ley por parte de la Cámara de Representantes.

En cuanto a las medidas que tenían por objetivo acabar con los mecanismos clientelares, como por ejemplo, las listas cerradas y bloqueadas, estas fueron suprimidas de la propuesta de ley sin debate alguno. Esto tiene unas implicaciones sobre la democracia, pues no se fortalece al sistema de

partidos ni su rendición de cuentas. Supondrá, a efectos prácticos, un mantenimiento del personalismo dentro de los partidos políticos, lo cual contraviene el sentido de la reforma que buscaba limitar a los líderes regionales que no habían permitido una democratización de la política colombiana.

Todas las modificaciones llevadas a cabo por parte de la Cámara de Representantes a la Ley de Reforma Política y Electoral responden a una constante en la política colombiana, la cooptación por parte de determinados “familias políticas” del Congreso. Muchos congresistas son elegidos gracias al establecimiento de unas redes clientelares donde los vínculos personales priman sobre los vínculos institucionales que los ciudadanos pueden tener con el Estado. La debilidad e ineficiencia del Estado permiten que los líderes políticos ofrezcan una serie de beneficios a los ciudadanos a cambio de su voto, principalmente en aquellas regiones donde el Estado ha sido incapaz de llegar, donde los servicios estatales son prácticamente inexistentes. En medio de estos mecanismos clientelares se pierde la noción de bien común y se deslegitima la política y la democracia.

Los mecanismos clientelares que funcionan en la democracia colombiana se ven reforzados por la baja institucionalidad que presenta el régimen. Como se ha comprobado, las normas informales son las que mayoritariamente rigen la sociedad colombiana. Las prácticas clientelares más comunes son la compra de votos, la presión de los líderes regionales (a funcionarios, trabajadores o mediante amenazas) y la inversión pública para movilizar al electorado.

El voto preferente en las elecciones legislativas es otro de los factores explicativos del clientelismo, ya que facilita la elección de los líderes clientelares y desliga las responsabilidades que pueda tener un partido político con la corrupción electoral. El voto preferente es un promotor del personalismo político colombiano y un causante de la limitación de las funciones de los partidos políticos en Colombia.

Los partidos políticos donde se agrupan los líderes tradicionales vieron en la Reforma Política y Electoral que sus intereses estaban amenazados. La modernización y despersonalización del sistema político y electoral supondría un freno a los privilegios que han gozado desde su adaptación a la Constitución de 1991.

Estas características del sistema electoral colombiano responden a una dinámica de *path dependence*. El bipartidismo tradicional se caracterizó por cooptar las instituciones estatales, controlándolas en su totalidad para favorecer la consecución de sus intereses burocráticos. Por ejemplo, la intención que tenía inicialmente el nombramiento de los magistrados del CNE por parte del Congreso de la República era fomentar el pluralismo político. Sin embargo, las mayorías necesarias para la elección de magistrados en función de cuotas políticas han hecho que la institución pierda todo tipo de autonomía. Ello lleva a que no pueda llevar a cabo de manera eficaz sus funciones de control a los procesos electorales, no imponiendo sanciones y con unos procedimientos punitivos altamente complejos, pudiendo tardar años en llegar las sanciones a aquellos políticos que hayan cometido corrupción electoral.

El clientelismo en Colombia se ha mantenido gracias al regionalismo causado por la debilidad estatal. El Estado colombiano ha sido incapaz de llegar a muchas regiones del país, erigiéndose líderes políticos como intermediarios entre la población y el Estado, prestando los servicios que el segundo era incapaz de proporcionar a los primeros. Estos líderes, como se ha analizado anteriormente, son resultado de la fragmentación de los partidos tradicionales durante el Frente Nacional, los cuales fueron incapaces de mantener su poder de control de la sociedad. La Constitución de 1991 intentó reducir la influencia del clientelismo y a los líderes regionales que se aprovechaban de los recursos públicos para su beneficio privado pero estos fueron capaces de adaptarse a las nuevas reglas del juego.

Los Acuerdos de Paz pretenden acabar con las prácticas clientelares, sin embargo, algunos partidos políticos frente a una modernización del sistema político colombiano han preferido mantener el *status quo*. Es un proceso de rendimientos crecientes en el sistema electoral colombiano, en el que los actores políticos se han ido beneficiando cada vez más de él, de los mecanismos que establece como el voto preferente o de sus instituciones como el CNE, y que hacen que sea más costoso llevar a cabo un cambio

Junto a las razones estructurales que explican por qué no se aprobó la Reforma Política y Electoral también tenemos que tener en cuenta a las razones contextuales. El debate sobre la Reforma Política y Electoral se dio en la última legislatura del gobierno de Juan Manuel Santos, en un periodo pre-electoral. Las reformas contempladas

por el acto legislativo afectaban directamente a las elecciones que se celebrarían en el año 2018, por ello, muchas de las modificaciones llevadas a cabo en la reforma respondían a los intereses electorales de los partidos y sus líderes.

La no implementación de la Reforma Política y Electoral retrasa la apertura democrática colombiana que se hace fundamental para acabar con el conflicto armado. Por ejemplo, son fundamentales las reformas en la adquisición de la personería jurídica de los partidos políticos, una de las principales barreras a la participación política de las fuerzas y movimientos alternativos. Es fundamental que la modernización del sistema político colombiano se lleve a cabo cuanto antes posible, puesto que se pueden repetir las dinámicas que se han dado en otros procesos de paz, como la reestructuración de las guerrillas. De la misma manera para el desarrollo de un Estado eficaz es necesario acabar con la corrupción que se fomenta desde el propio sistema.

CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES TRANSITORIAS PARA LA PAZ

El Acuerdo de paz en el sub-punto 2.3.6 Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono. La medida contempla la creación de 16 circunscripciones para la Cámara de Representantes en aquellas regiones más afectadas por el conflicto, el abandono estatal y la débil presencia institucional. El objetivo es la inclusión de estas regiones en la política, así como de sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Estas 16 circunscripciones contarían

con una normatividad especial pues a ellas solo podrían presentarse candidaturas de grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales, consejos comunitarios o resguardos indígenas. Los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso, incluida la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – partido FARC, no podrían presentarse en dichas circunscripciones. Además, los candidatos tendrían que ser habitantes regulares o desplazados por consecuencia del conflicto. Todas estas condiciones para la presentación de candidaturas en las CETP tienen como razón de ser el hecho de que son una medida de reparación para las víctimas y los territorios afectados por el conflicto.

Estas CETP estaban previstas para funcionar las legislaturas de 2018-2022 y 2022-2026 y cubrirían 167 municipios, representando el 7,6% del censo electoral. Además de la violencia política, estos municipios han presentado dificultades en el ejercicio de su derecho a la participación política como son el déficit de cedulação y la dificultad del acceso a los puestos de votación, que en últimas supone la poca presencia de Estado en los territorios.

La importancia de estas CETP radica en que harían la función de control en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que tienen como objetivo “sentar las bases para la transformación estructural en el campo, crear condiciones para el bienestar de la población rural y de esa manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”. Estos PDET se estructuran como un instrumento de reconciliación y buscan ser un espacio para la participación de la

comunidad en la planeación, ejecución y seguimiento de los programas, de ahí la necesidad de las CETP para un control nacional en la Cámara de Representantes con la misma población presente. Sin embargo, no llegaron a ser aprobadas a falta de un voto lo cual generó un amplio debate sobre si habían sido finalmente aprobadas o no. En todo caso, la no aprobación de las CETP tuvo consecuencias con respecto al ejercicio del derecho al voto por parte de las zonas rurales de Colombia dónde se preveía un acercamiento de los puestos electorales a dichas zonas.

Las CETP no fueron aprobadas por el Senado a falta de un voto. Varios partidos se posicionaron en contra de las circunscripciones alegando que acabarían siendo para excombatientes de las FARC y que no cumplirían su objetivo de representar a las víctimas porque son zonas donde la violencia persiste. El debate para representar a las víctimas fue llevado por los partidos políticos a sus intereses electorales. Los argumentos en contra de las CETP no podían sostenerse, puesto que las nuevas 16 circunscripciones no sustituían a las ya existentes en la Cámara de Representantes. El debate se sobredimensionó en un intento de deslegitimar la participación política del partido surgido tras los Acuerdos, la FARC, con tal de conseguir mayores réditos políticos.

Sin embargo, los resultados en las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018 muestran que esas zonas no están influen-

ciadas por la exguerrilla, la cual solo ganó en un municipio de 167 y obtuvo solamente 15.000 votos para el Senado¹⁷. Además, el proyecto establecía explícitamente que ningún partido podría presentarse a dichas elecciones, solamente organizaciones sociales de las regiones.

La negativa a aprobar las CETP por parte de partidos como el Conservador o Cambio Radical responden al temor a perder su representación en la Cámara debido a que se ponían en peligro las estructuras clientelares que habían logrado construir en esas zonas y donde gozaban de predominio. En otras palabras, temían la pérdida de electores.

En el caso de las CETP es importante que resaltemos la importancia de los *veto players* o jugadores de veto en el sistema político colombiano. En coyunturas políticas tan polarizadas como es el proceso de implementación de los Acuerdos es importante que haya consenso entre los actores para la toma de decisiones. En el momento de debate sobre las CETP, además de la oposición a los Acuerdos liderada por el Centro Democrático y el Partido Conservador, se sumó Cambio Radical, partido que dejó la coalición de gobierno de Santos el 10 de octubre de 2017. Esto supuso que sus 9 senadores y 15 representantes se convirtieran en jugadores de veto pues de ellos dependía la mayoría absoluta del gobierno de Juan Manuel Santos con los que podría haber llevado a cabo la implementación de los Acuerdos.

17 Cristo, J. F. (30 de Marzo de 2018). *¿Circunscripciones de paz para las FARC? Otra de las grandes mentiras*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/analisis-al-hundimiento-de-las-circunscripciones-de-paz-tras-las-elecciones-de-congreso-199706>

La falta de voluntad por parte de los líderes políticos a incluir las problemáticas y la representación de los intereses de la población de las regiones más afectadas por la violencia es otra de las tendencias históricas de la política colombiana. Uno de los grandes déficits de representación en la democracia ha sido el de las víctimas, muchas de ellas concentradas en estas regiones o desplazadas forzosamente de ellas. Ello conlleva a que no hayan podido articular sus propuestas políticas por la persecución que han sufrido. La negatividad a aprobar las CETP es una muestra más de callar las voces críticas hacia el sistema político colombiano y a los líderes tradicionales.

4. Conclusiones / Recomendaciones

El panorama político colombiano después de las elecciones legislativas y presidenciales llevadas a cabo en 2018 señalan la dificultad en la implementación de los Acuerdos de Paz. Tanto el Congreso como la Presidencia están en manos de las fuerzas en contra de la implementación, las cuales han afirmado su intención de llevar a cabo cambios fundamentales en los Acuerdos.

La postergación en la realización de una reforma del sistema político y electoral puede tener consecuencias en la integración de la FARC dentro del mismo sistema. La falta de garantías al accionar político del movimiento conformado por la mayoría de la guerrilla puede llevar a muchos de sus excombatientes a tomar de nuevo las armas, como ya ocurrió en otros procesos de paz.

Es un efecto que ya se está dando en la actualidad con el incremento de las disidencias. Si bien este no es el factor explicativo principal del crecimiento de las disidencias, es decisivo en tanto que el no poder participar en la política de manera democrática ha sido una de las justificaciones al recurso de la lucha armada para alcanzar el poder.

El mantenimiento de la cooptación por parte de las fuerzas políticas tradicionales del CNE mantendrá las estructuras clientelares que deslegitiman la democracia colombiana e impiden la modernización del sistema. Urge un cambio sustancial en el sistema electoral colombiano para promover la inclusión y las garantías a la oposición, que se facilite la entrada de nuevos actores al juego político con tal de que la lucha armada no sea vista como una opción factible por parte de estos nuevos actores, así como de las guerrillas implantadas.

Por último, la inclusión de las víctimas y de las regiones más afectadas por el conflicto en el sistema político es un deber que la democracia colombiana ha de cumplir si quiere legitimarse. Son piezas fundamentales en la implementación de la paz en dichas regiones puesto que nadie más que ellas saben cuáles son los efectos que la violencia ejerce. Sin las CETP la implementación corre el peligro de no adecuarse a las dinámicas diferenciales de cada región y acabar siendo “papel mojado”, es decir, que todos los esfuerzos y recursos que se pongan en ella carezcan de efecto y sean ineficientes.

Bibliografía

- Alexander, G. (2001). Institutions, Path-dependence, and Democratic Consolidation. *Journal of Theoretical Politics* 13(3), 249-270.
- Buitrago, F. L. (22 de Noviembre de 2010). *Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (Primera Parte)*. Recuperado el 17 de julio de 2018, de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1579-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primera-parte.html>
- Buitrago, F. L. (29 de Noviembre de 2010). *Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (Segunda Parte)*. Recuperado el 17 de julio de 2018, de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1595-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-segunda-parte.html>
- Buitrago, F. L. (2012). Participación política de desmovilizados. *Foro Participación Política*, (págs. 53-59). Bogotá D.C.
- Buitrago, F. L., & Dávila, A. (1990). El sistema político del clientelismo. En F. L. Buitrago, & A. Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional* (págs. 37-101). Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Bushnell, D. (2006). *Colombia, una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá D.C.: Planeta Colombia.
- Chaparro Narváez, P., Cotes Cantillo, K., León Quevedo, W., & Castañeda Orjuela, C. (2016). Mortalidad por homicidios en Colombia 1998-2012. *Biomédica*, 572-582.
- Colprensa. (19 de Febrero de 2017). *Colombia pasó de registrar 3.500 secuestros por año a 205 solo en 2016*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/bogota/colombia-paso-de-registrar-3500-secuestros-por-ano-solo-205-en-2016-246945>
- Cristo, J. F. (30 de Marzo de 2018). *¿Circunscripciones de paz para las FARC? Otra de las grandes mentiras*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/analisis-al-hundimiento-de-las-circunscripciones-de-paz-tras-las-elecciones-de-congreso-199706>
- Dávila, A. (2002). El Frente Nacional: Una transición democrática reformista y conservadora. En A. Dávila, *Democracia Pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91* (págs. 48-97). Lima: Institut Français d'Études Andines, Alfaomega Grupo Editor.
- Gaceta del Congreso de la República de Colombia. (9 de Julio de 2018). Ley No. 1909. *Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política*. Bogotá D.C.
- Granados, M. O. (28 de Julio de 2018). *Unión Patriótica: un genocidio a la vista de todos*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/union-patriotica-un-genocidio-la-vista-de-todos-articulo-802801>
- Hallerber, M. (2011). Empirical applications of veto players analysis and institutional effectiveness. En M. Hallerber, *Reform Processes and Policy Change Studies in Public Choice* (págs. 21-42).
- Human Rights Watch. (2015). *El rol de los altos mandos en los falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles*. HRW.
- Instituto KROC. (2018). *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Medina, M. (1997). Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997. *La crisis sociopolítica colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*, 27-62.
- Misión Electoral Especial. (2017). *Propuestas Reforma Política y Electoral*. Bogotá D.C.

- Misión Especial Electoral . (2017). *Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz para la Cámara de Representante 2018-2022 y 2022-2026*. Bogotá D.C.
- MOE. (23 de Noviembre de 2017). *La MOE solitica al Presidente Santos retirar su apoyo a la Reforma Política*. Obtenido de Misión de Observación Electoral: <https://moe.org.co/argumentos-moe-de-solicitud-al-gobierno/>
- O'Donell, G. (1994). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy*. Vol. 5, No.1, 55-69.
- Pecáut, D., & González, L. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. *Desarrollo Económico*. Vol. 36, No. 144, 892-930.
- Pemberthy, P. L. (2014). La oposición. *FORUM* No. 5 , 65-103.
- Pierson, P (1994). Increasing returns, path-dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 271-267.
- Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*. Bogotá.
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: A defense. En I. Shapiro, & C. Hacker-Cordón, *Democracy's value* (págs. 23-43). Cambridge University Press.
- Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press.
- Rothstein, B. (1996). Political institutions: an overview. En *A new handbook of Political Sciencie* (págs. 133-166). Oxford University Press.
- Scartascini , C., & Tomassi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tsebelis, G. (2006). Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas. *FCE* , 1-11 y 27-35.
- Universidad Nacional de Colombia y ONU en Colombia. (2013). *Informe y Balance General. Foro Participación Política*. Bogotá D.C: Impresol Ediciones Ltda.
- Vargas, A. (2010). La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. *Mieva Spcoedad No. 225*, 156-170.
- Vargas, A. (2011). El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos. *Nueva Sociedad*, 115-131.
- Villegas, M. G. (2009). Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En M. G. Villegas, & J. R. Rebolledo, *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009* (págs. 16-83). Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Viva la Ciudadanía. (2018). *Observando la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.
- Weber, M. (2016). *La política como vocación*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Wills, M. E. (1998). En Contra de La Marea o sobre cómo las violencias, a veces, producen democracia. *Revista de Estudios Sociales (1)*, 16-21.