Ante el incumplimiento legislativo del Acuerdo de Participación Política y la tarea pendiente de la Apertura Democrática

¿Una *clase política* irreformable?

FRANCISCO TOLOZA
SOCIÓLOGO Y POLITÓLOGO
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
VEEDOR DE *VOCES DE PAZ Y RECONCILIACIÓN*
EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

La exclusión política y la ausencia de garantías democráticas han sido rasgos históricos del sistema político colombiano, siendo parte integrante de las causalidades y acicates estructurales del conflicto social armado en nuestro país. Estas características antidemocráticas tienen adicionalmente una particularidad distintiva dentro de América Latina: la persistente capacidad del bloque de poder de mantener su autoritario régimen de dominación dentro de una formalidad legal, fiel a su estirpe santanderista.

Ante esta realidad se enfrenta la construcción de una paz estable y duradera. Así lo reconoció la Agenda General de la Mesa de La Habana, firmada por las partes en agosto de 2012, que identificó como segundo punto para la Mesa de Conversaciones el de la Participación Política, entendida esta en sentido extenso -y no de la forma restringida, circunscrita únicamente a los excombatientes, como ha pretendido interpretarse por medios de comunicación y analistas mal informados-. Así lo ratifica el acuerdo rubricado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre de 2013, titulado, precisamente, "Apertura Democrática para construir la Paz".

Sin pretensiones maximalistas, el Acuerdo de Apertura Democrática para construir la paz no se refería a la reincorporación política de las FARC-EP, sino a la transformación de aspectos básicos del régimen político que han sido hasta hoy obstáculos certeros para la participación ciudadana en todas sus dimensiones y para la consolidación del pluralismo político. De forma sucinta diríamos que lo acordado contempla medidas en 3 aspectos fun-

La exclusión política y la ausencia de garantías democráticas han sido rasgos históricos del sistema político colombiano, siendo parte integrante de las causalidades y acicates estructurales del conflicto social armado en nuestro país. Estas características antidemocráticas tienen adicionalmente una particularidad distintiva dentro de América Latina: la persistente capacidad del bloque de poder de mantener su autoritario régimen de dominación dentro de una formalidad legal, fiel a su estirpe santanderista.

damentales: a) garantías para la acción política, b) promoción de la participación de la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos y c) democratización y transparencia del sistema electoral y mayor representatividad en este.

Lo consagrado en el Acuerdo de Participación Política implicaba insoslayablemente cuatro normas que requerían ser expedidas dentro del procedimiento legislativo especial creado por el Acto Legislativo 01 de 2016[1], justamente porque los aspectos propios de esta materia, por mínimos que fueran, requerían reformas constitucionales y leyes estatutarias. Así, por acuerdo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se incluyeron dentro de la agenda legislativa del llamado *fast track* las siguientes cuatro normas mínimas para iniciar la implementación legislativa del punto 2: 1. Estatuto de Oposición, 2. Acto Legislativo de Reforma Política, 3. Acto Legislativo de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) y 4. Ley de Garantías de Participación Ciudadana y derecho a la protesta.

El balance del trámite legislativo de las normas mencionadas difícilmente podría ser más lamentable. Al cerrarse el *fast track*, la única claramente aprobada por el Congreso es el Estatuto de Oposición -de contenidos bastante magros-, que, no obstante, no se encuentra en vigencia, a la espera del control previo de la Corte Constitucional. Pero, además, la Reforma Política, archivada luego de su desfiguración absoluta, y las Circunscripciones Especiales -amén de mutilaciones- fueron sometidas a un voto *finish* que

1 Adicionalmente dentro de las facultades extraordinarias creadas por mismo Acto Legislativo se expidieron los Decretos Ley 885 y 895 de 2017 que crearon, respectivamente, el Consejo Nacional de Paz y Reconciliación y el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, ambos desarrollos del punto 2 del Acuerdo. Sin embargo, las presentes notas se centrarán en las normas que quedaron condenadas al trámite del denominado *fast track*.

las mantienen en vilo, mientras que la ley de Participación Ciudadana ni siquiera llegó a ser radicada.

Como aspectos que pronunciaron y facilitaron el incumplimiento compulsivo del Acuerdo de Paz por parte del Estado colombiano habría que señalar para el caso del punto 2 que, exceptuando las CTEP, se contemplaron espacios participativos y colegiados[2] para la construcción de las normas, lo que permitió un mayor margen de debate e interpretación de lo acordado y su sentido; pero sobre todo, que por el carácter de las reformas, estas obligatoriamente debían pasar por el legislativo en un año preelectoral. Así quedaba en potestad de un desprestigiado Congreso transformar las normas con las que él mismo pretende ser reelegido en menos de 6 meses.

El fallo C-332/17 de la Corte Constitucional, que le dio al Congreso patente de corso para incorporar proposiciones a proyectos del *fast track* y los dispensó de la obligatoriedad de la votación en bloque, fue una estocada letal para las aspiraciones de reformas de apertura democrática.

La normatización de lo mandatado en el punto 2 se enfrentó a la auténtica cuadratura del círculo: que la denominada *clase política*, beneficiaria de las actuales reglas del juego político-electoral, tramitara un paquete de normas justamente orientadas a transformar parte de esas reglas del juego. Como es evidente, primó el mezquino interés particular de los parlamentarios sobre las necesidades históricas de la paz y la apertura democrática, en medio de una tibia opinión ciudadana frente a esta batalla decisiva.

La *clase política* colombiana[3] es irreformable por sí misma, aunque acudamos a procedimientos extraordinarios -pero supeditados a ella-, como terminó siendo el *fast track*. No importaron los criterios técnicos ni participativos que soportaban los proyectos de reformas, ni siquiera el acotamiento del *fast track* a lo consagrado en el Acuerdo Final, los códigos de decisión en el Congreso respondían a cálculos electorales y burocráticos inmediatos.

Es comprensible que quienes usufructúan el actual régimen político y sus reglas de juego, se nieguen a alterar un ápice el orden establecido, salvo que sea para aumentar sus privilegios. De facto, los caciques políticos del Congreso desautorizaron a los negociadores de La Habana y al Estado colombiano, que como tal se ha comprometido en su cumplimiento ante diversas instancias internacionales. La "Constitución Real", diría el célebre texto de Lasalle, hizo ver como de papel todas las demás normas: un Estado de clientelas enmermeladas, gamonalillos de provincia y retóricos del odio en busca de réditos electorales mandaba a calificar servicios a un Premio Nobel y su cohorte con poses de estadistas.

Ni siquiera mandatos expresos del Acuerdo Final, como la creación del sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos reformando el Artículo 108 de la Constitución, pudieron tramitarse con éxito. Peor suerte correrían derivaciones del Acuerdo de Participación Política que, como la Reforma Política, el Estatuto de Oposición y las mismas CTEP, permitían un mayor margen de interpretación. Especialmente

2 En aras precisamente de la más amplia participación, el Acuerdo definió criterios generales y solo algunos mandatos expresos de reformas democráticas, endosando en espacios participativos la construcción de las normas o medidas precisas a aplicar. Así, la Comisión de Partidos, la Comisión de Diálogo y la Misión Electoral Especial fueron instancias colegiadas y, más allá del Gobierno y de las FARC-EP, las encargadas de construir las propuestas normativas de Estatuto de Oposición, Ley de Participación Ciudadana y Garantías de la Protesta, y Reforma Política Electoral.

3 En un debate que supera las presentes líneas correspondería abordar la caracterización de esta llamada *clase política*, su composición y funcionamiento actual, así como su entronque con la estructura de clase y de estamentos a nivel nacional y departamental.

Congresistas, periodistas, gremios y creadores de opinión pública han pretendido reducir las medidas pactadas para la apertura democrática a las necesarias normas para garantizar la participación política del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), ya que de fondo niegan la vinculación entre exclusión política y conflicto, y asienten como positivo y/o natural el actual régimen político en crisis y su defectuoso funcionamiento.

la Reforma Política y las CTEP terminaron siendo unos actos legislativos "tipo sastre", confeccionados sobre las medidas exigidas por cada bancada o cada cacique político en función de sus intereses electorales más inmediatos.

A manera de ejemplo: del proyecto inicial basado en la propuesta de la Misión Electoral Especial, que contemplaba entre otros progresos sustanciales para el control de los dineros privados en las campañas, recursos judiciales para la celeridad en las decisiones electorales, medidas de democratización interna de los partidos, lista cerrada, organización electoral con mayor independencia y un sistema de adquisición de personería jurídica basado en afiliados y no en votación, se pasó a un Frankenstein irreconocible: una reforma para legalizar el transfuguismo de los enemigos de la paz, aprobar puerta giratoria para congresistas, coaliciones para las grandes maquinarias y favorecimiento constitucional sin ningún control para las candidaturas por firmas, entre otros aspectos, que no solo ignoraban lo acordado sino que iban en franca contravía de ello.

Pese al sabotaje parlamentario de los proyectos del punto 2 y a las graves alteraciones de lo acordado, sería impreciso recargar toda la responsabilidad en el Congreso de la República. Contra la Apertura Democrática enfrentamos a una oposición de tintes sistémicos. Otras instituciones estatales, como la Procuraduría, el Consejo de Estado, la Registraduría Nacional del Estado Civil o el Consejo Nacional Electoral, rechazaron una serie de reformas que, aunque podrían contribuir a la democratización del régimen, representaban un recorte a sus poderes. Así, la posibilidad de crear un sistema electoral transparente y altamente representativo quedó abortada por sus objeciones y, de forma inexplicable, luego del fin del conflicto seguiremos sometidos a las mismas normas para el ejercicio de la política que rigieron durante este.

https://www.infobae.com/america/fotos/2017/01/19/como-viven-los-guerrilleros-de-las-farc-desmovilizados-en-colombia/

El palmario incumplimiento de lo acordado expresa que para el establecimiento el punto de Participación Política no formó parte de las prioridades de la implementación. Se puede incluso afirmar que en términos reales ni siquiera lo concebían como materia de la Agenda ni como parte del Acuerdo de Paz, limitándolo, en el mejor de los casos, a los aspectos consagrados para la reincorporación política de las FARC-EP. El desconocimiento sobre lo definido en este punto era y sigue siendo abismal, en proporciones mayores incluso que sobre otros apartados del Acuerdo, y, claramente, ningún factor real de poder dentro del bloque hegemónico proyectó posibilitar una apertura democrática que pusiera en riesgo sus posiciones.

Los consecutivos episodios vividos en la implementación normativa, como la negación de la conexidad entre Reforma Política y Acuerdo de La Habana, sistemáticamente argüida en el Congreso de la República, y la ignorancia supina acerca de los puntos consagrados en el Acuerdo Final, específicamente de los relacionados con la Participación Política -como sucedió con las CETP-, expresada tanto por instituciones como por parlamentarios, soporta lo señalado. De igual manera, la obstaculización por parte de los sectores más reaccionarios al interior del Gobierno Nacional y del establecimiento al avance de la ley de garantías para la participación ciudadana y la negación a reconocer un espacio plural que le imprimía vitalidad a la implementación del Acuerdo Final, como es la Comisión de Diálogo, reflejan esta cuestión.

La frustración de las reformas de apertura democrática en medio del negacionismo del establecimiento no significan la cancelación de esta tarea histórica, sino su replanteamiento en el marco de un proceso constituyente abierto, a partir de la irrupción de un movimiento social y político que forje nuevo poder y se erija como base de una alternativa política para construir un nuevo gobierno democrático.

Congresistas, periodistas, gremios y creadores de opinión pública han pretendido reducir las medidas pactadas para la apertura democrática a las necesarias normas para garantizar la participación política del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (*FARC*), ya que de fondo niegan la vinculación entre exclusión política y conflicto, y asienten como positivo y/o natural el actual régimen político en crisis y su defectuoso funcionamiento. Se trata de una negación histórica que truncó de tajo un desarrollo efectivo de la apertura democrática pactada, justo en uno de los picos de mayor crisis de legitimidad del régimen político, en medio de su descomposición moral y efectiva, sumergido en carteles de la toga, financiación de campañas prepagos, corrupción galopante, ausencia de garantías, desinstitucionalización de los partidos y una abstención sistemática de más del 50%.

A estas graves taras para implementar lo acordado en el punto 2, habría que agregar autocríticamente que por parte de los sectores alternativos hubo igualmente una baja apropiación de las potencialidades reformadoras consagradas en el Acuerdo Final, facilitando con ello el incumplimiento sistemático de su puesta en marcha. En muchos casos se tuvo una visión que disociaba el Acuerdo de Paz con la praxis social y política de estas expresiones y, en otros, se hizo un acercamiento a la implementación del punto 2 que instrumentalizaba lo acordado, poniéndolo en función de intereses particulares y/o coyunturales. Podríamos afirmar que, así como el establecimiento negó la Apertura Democrática para construir la paz, las expresiones sociales y políticas que serían directamente beneficiarias de las transformaciones consagradas al respecto en los acuerdos no ligaron efectiva y realmente paz con participación política en sus diferentes dimensiones, impidiéndose así una correlación de fuerzas favorable para las reformas.

https://www.kienyke.com/kamara/la-marcha-las-farc-hacia-la-paz-la-guajira

No obstante, quedan enseñanzas nítidas: el actor para la democratización del régimen no es la *clase política*, ni su arena principal el Congreso. La castración de esta posibilidad histórica no solivia la crisis estructural del sistema político sino tiende a acentuarla, realidad que debe ser capitalizada por quienes le apostamos a la paz y a la apertura democrática. La frustración de las reformas de apertura democrática en medio del negacionismo del establecimiento no significan la cancelación de esta tarea histórica, sino su replanteamiento en el marco de un proceso constituyente abierto, a partir de la irrupción de un movimiento social y político que forje nuevo poder y se erija como base de una alternativa política para construir un nuevo gobierno democrático.

La *clase política* NO es irreformable, no si lo hacemos desde abajo. Las medidas de apertura democrática consagradas en La Habana, y construidas en este año de implementación normativa, no han perdido vigencia, sino que ahora se presentan como parte de una plataforma mínima, para que desde fuera de la *clase política* y sus reglas del juego pueda conquistarse esta histórica y aplazada reivindicación de nuestro pueblo.