

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CONTEXTOS DE POST ACUERDO DE PAZ: el caso de Colombia

El Acuerdo de Paz firmado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (FARC-EP) y el Gobierno de Colombia (GdC) en noviembre de 2016 reconoció explícitamente la necesidad de una apertura democrática para construir una paz sostenible en Colombia. En todo un capítulo dedicado a la participación política se identificaron tres áreas prioritarias: fortalecer el pluralismo, aumentar la participación ciudadana en la política y poner fin al uso de la violencia como medio de acción política. También se detallaban medidas para garantizar la inclusión de las antiguas FARC en la vida política de Colombia. En este Spotlight se exponen los hitos del Acuerdo de Paz en términos de inclusión y participación política, se presentan los avances en la implementación de las disposiciones sobre participación política y se analizan los desafíos que enfrenta el partido FARC al participar en la política.

¿Qué es participación política?

En una democracia, todo individuo tiene derecho a participar en la política, es decir, a tomar parte, formular y dar forma a las decisiones que afectan su vida. La participación política conlleva una amplia gama de acciones que incluyen: unirse a grupos que defienden derechos de las personas, hacer campaña, votar, hacerse miembro de un partido o presentarse a elecciones. Se entiende como una actividad o acción, emprendida de forma voluntaria por una persona no profesional, y cuya preocupación es el gobierno o la política. En este sentido, la participación política aparece como una característica indispensable de la democracia y es un indicador de su calidad.

"Donde pocos participan en las decisiones, hay poca democracia; cuanta más participación hay en las decisiones, hay más democracia " (Verba & Nie, 1972)

LA APERTURA DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

La inclusión política es considerada como un elemento crucial en la reconstrucción de las sociedades en postconflicto, ya que tiene como objetivo ofrecer canales legítimos para la formulación de agravios y descartar el uso de las armas como método de acción política. Así pues, las sociedades en postconflicto buscan reformar y fortalecer su sistema democrático para que los gobiernos sean más legítimos, democráticos, representativos y responsables ante la sociedad en general. La pregunta es: ¿cómo hacer los procesos democráticos más inclusivos y sólidos, de modo que los conflictos puedan resolverse por medios pacíficos?

Esta cuestión es particularmente relevante para la Colombia del posconflicto, cuya historia de exclusión política, tradición de violencia política y las profundas divisiones sociales se consideran las causas fundamentales del surgimiento y la proliferación de los movimientos guerrilleros (García Durán et al., 2008). Fomentar el pluralismo para incluir a sectores históricamente marginados de la sociedad y voces políticas disidentes en el país no es una tarea fácil. De hecho, la participación política de los antiguos beligerantes y las garantías de seguridad han sido dos de los temas polémicos de la agenda de negociación de ambas partes durante los cuatro años de conversaciones. Por ello, todo un capítulo del Acuerdo de Paz se centra específicamente en cuestiones de participación política, bajo una apertura democrática general. Se priorizaron tres áreas: ampliar las voces políticas de los grupos subrepresentados; aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos; evitar que se utilicen las armas para la política.

Una piedra angular del capítulo de participación política del acuerdo fue la transformación del grupo guerrillero en un partido político legal. Esta transformación garantiza la participación de los excombatientes de las FARC en los procesos electorales formales. Además, como medida de transición del conflicto armado a la política electoral, el Acuerdo de Paz asegura al grupo una representación mínima de cinco escaños en el senado y cinco en la cámara baja en las dos legislaturas posteriores a la firma del acuerdo (2018-2022 y 2022-2026). Así, el acuerdo de paz garantiza la participación de la élite política de las FARC en las instituciones electorales del Estado, independientemente de sus resultados electorales.

Por otro lado, el Acuerdo proscribió explícitamente el recurso a la violencia como método de acción política. Garantiza la protección del ejercicio de la oposición política y llama a la promoción de los valores democráticos (Acuerdo de Paz Final, 2016). La participación se entiende en términos amplios y, en este sentido, el Acuerdo tiene como objetivo ampliar la participación ciudadana mediante la apertura democrática, pero también mediante mecanismos de participación no electoral, en particular para las poblaciones más vulnerables. El Gobierno de Colombia se comprometió a apoyar las prácticas políticas no electorales y a proteger el activismo social, entre otras cosas, capacitando y fortaleciendo a las organizaciones y los movimientos sociales, garantizando el derecho a la protesta y asegurando la cobertura mediática y la información sobre las comunidades marginadas y sus organizaciones.

Participación política más allá de las elecciones

La participación política tiende a entenderse como el mero ejercicio de la democracia representativa. Este entendimiento restrictivo se centró en las actividades relacionadas con las elecciones, tales como las campañas, votaciones y la afiliación a partidos políticos (Berelson y otros, 1954). Sin embargo, a medida que se ampliaron las responsabilidades del gobierno, también lo hizo el dominio de la participación política a áreas que no se consideraban como una cuestión de política pública en el pasado (van Deth, 2016). Asimismo, la creciente implicación de los ciudadanos con funcionarios del gobierno a través de las instituciones políticas estatutarias y políticas comunitarias ha proporcionado toda una gama de nuevos foros de participación.

Participación en el siglo XXI

En el siglo XXI, las tecnologías basadas en Internet, así como las formas innovadoras de acción política han transformado y ampliado drásticamente las formas disponibles de participación política tradicional. Hoy en día, publicar blogs, firmar peticiones en línea, unirse a flashmobs o a protestas suicidas¹ se han convertido en formas poderosas de acción política. Por otra parte, una amplia lista de actividades no políticas, se utilizan hoy en día con fines políticos. Las acciones individuales que podrían considerarse como simples elecciones de vida, cuando son seguidas por un gran número de personas, pueden ejercer presión política o tener efectos políticos.

APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Según el Instituto Kroc, quien supervisa la aplicación del Acuerdo de Paz de Colombia, el segundo punto del Acuerdo dedicado a la participación política es el que ha registrado los niveles más bajos de aplicación desde noviembre de 2016 (Instituto Kroc, 2019).

Aunque algunas de las disposiciones legales se han aprobado oficialmente, todavía no se han traducido en una protección efectiva y suficiente para los activistas políticos, sociales y de derechos humanos. Por ejemplo, las dos disposiciones relativas al Estatuto de la Oposición se han aplicado plenamente garantizando formalmente la seguridad y la protección en el ejercicio de la política y se han adoptado o reforzado varios mecanismos de seguridad preventiva, no obstante, su aplicación se aplaza. Ya sea que los retrasos se deban a la falta de financiación, medios o capacidad técnica, es necesario reforzar las estrategias de seguridad y prevención de la comunidad (Instituto Kroc, 2018). La implementación incompleta está afectando significativamente, no sólo la capacidad efectiva de los combatientes de las FARC, sino también la de los activistas de derechos humanos y los líderes sociales para participar en la política, ya que la violencia política ha ido en aumento desde la firma del Acuerdo. Un reto que se hace aún más preocupante en un contexto en el que otros grupos armados y criminales compiten por llenar el vacío de poder dejado por la desmovilización de las FARC-EP con alarmantes condiciones humanitarias en el Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo,

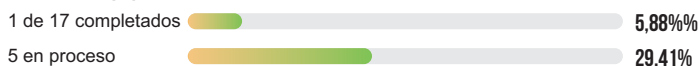
Córdoba, Valle del Cauca, Antioquia y Norte de Santander (Instituto Kroc, 2018).

La mayoría de las disposiciones para promover los valores democráticos, sobre la libre participación electoral y sobre la participación política y la acción social no electoral, no han comenzado a aplicarse; entre ellas figuran medidas de promoción de los medios de comunicación para los ciudadanos, partidos y movimientos políticos, apoyo y formación para organizaciones y movimientos sociales, atención especial a las organizaciones de grupos sociales históricamente marginados, etc. Las organizaciones que vigilan la implementación del Acuerdo de Paz deploran la falta de coordinación efectiva entre los espacios de participación ciudadana, así como los importantes retrasos en la promulgación de la ley de participación ciudadana, el desarrollo de garantías para la protesta social, la Reforma Electoral y Política y los distritos especiales de votación por la paz. Aunque el Consejo Nacional para la Paz, la Reconciliación y la Convivencia se creó en 2017, aún no ha completado ninguna de las acciones subsidiarias contenidas en el Acuerdo de Paz.

Al mismo tiempo, los apartados relativos al fin del conflicto armado y la transformación de las FARC-EP en un partido político democrático presentan algunos de los niveles más altos de implementación (Instituto Kroc, 2019).

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ A TRAVÉS DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA: EL PROGRESO

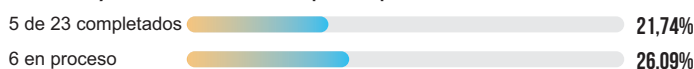
Fomento y promoción de valores democráticos



Garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en la política



Facilitar y fortalecer la libre participación electoral



Facilitar y fortalecer la participación política no electoral y la acción social



Fuente: <https://pazdata.com/termometro/>

DE LA GUERRA DE GUERRILLAS A LA CAMPAÑA POLÍTICA: LAS FARC Y LA POLÍTICA ELECTORAL

Después de un conflicto, las partes beligerantes tienen la oportunidad de reinventar sus agendas y su forma de hacer política. Sin embargo, ¿son capaces, están listas y dispuestas a aprovechar esta oportunidad? ¿Y el sistema político y la sociedad están listos para acogerlas?

El 27 de octubre de 2019, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC - el partido político creado tras la desmovilización de las FARC-EP), participó en sus primeras elecciones regionales y locales. Los resultados confirmaron las tendencias de las elecciones nacionales de mayo y junio de 2018: el apoyo popular al partido de las FARC es evidentemente bajo. De un total de 308 candidatos para diversos cargos locales y regionales, sólo se eligió un alcalde y dos concejales locales. Curiosamente, otros dos excombatientes de las FARC fueron elegidos para alcaldías en Turbaco (Bolívar) y Puerto Caicedo (Putumayo), pero en boletos de coalición que no incluían a las FARC (El Espectador, 2019). Estos resultados son reveladores: décadas de conflicto han dejado un estigma para los excombatientes de las FARC y para el recién creado partido que lleva el nombre del grupo guerrillero.

El peso de la herencia de las FARC

Las causas del fracaso del partido de las FARC para ganar apoyo electoral son múltiples. En primer lugar, la decisión de bautizar al partido político con la misma sigla que, durante medio siglo, ha estado asociado a una rebelión armada que ha cometido innumerables abusos, como asesinatos, desapariciones, secuestros, torturas, violencia sexual, desplazamientos forzados y reclutamiento (Human Rights Watch, 2013, 2014), ha contribuido a la impopularidad del nuevo partido. "Su historial en materia de derechos humanos los perjudicó. Su imagen mediática es terrible", advirtió Adam Isacson en agosto de 2017 (Armario, 2017). El haber mantenido un mismo nombre, y en consecuencia una misma imagen, hizo que los colombianos desconfiaran del compromiso genuino de los miembros del grupo de renunciar definitivamente a la lucha armada. En este sentido, el partido de las FARC ha fallado en reinventarse como partido político, para construir una identidad política confiable e inclusiva; su imagen pública se ve empañada por la continua asociación con su pasado en la lucha armada y con su histórico rechazo a la naturaleza y estructura misma de un Estado que ha considerado excluyente e ilegítimo.

En segundo lugar, la integración formal de las FARC en la política colombiana no se tradujo necesariamente en una capacidad técnica para operar como entidad política en un sistema democrático. Su falta de experiencia en el ejercicio del liderazgo político, en hacer campaña y gestionar, y la ausencia de un apoyo popular, limitaron considerablemente su verdadera capacidad para participar en las elecciones. Además, teniendo en cuenta la tendencia de las elecciones regionales en Colombia de ser dirigidas por afiliaciones familiares, clanes políticos y fraude electoral, la capacidad de las FARC para competir con las maquinarias tradicionales de los partidos fue marginal. Asimismo, a diferencia de las elecciones nacionales de 2018, las elecciones regionales fueron las primeras elecciones en las que las FARC participaron en pie de igualdad con sus homólogos; es decir, no se les garantizó ninguna representación por el Acuerdo de Paz. En este sentido, como partido nuevo, con poca estructura y presencia en las regiones, medios financieros limitados, que

carece del respaldo de los barones electorales y con un apoyo popular marginal, el naciente partido de las FARC estaba en clara desventaja. El desafío para el partido ahora es consolidar su base electoral antes de la expiración de las garantías de participación política que sellaron en el Acuerdo de Paz.

Finalmente, el rearme del jefe negociador de las FARC-EP, Iván Márquez, junto con importantes mandos medios durante la campaña electoral, empañó aún más la imagen de quienes cambiaron las armas por los votos y siguieron comprometidos con el Proceso de Paz. El rearme afectó severamente la confianza que lentamente los miembros del partido tratan de construir con las comunidades locales.

La violencia política como límite de la participación

La contienda de 2019 se vio empañada por el aumento de la violencia electoral que implicó amenazas, ataques y homicidios por motivos políticos contra los candidatos de los distintos partidos. Según la Misión de Observación Electoral (MOE, una ONG independiente), han sido 54 víctimas directas de la violencia electoral desde el comienzo de la campaña, 3 meses antes del escrutinio. La preocupación general por fraude ha incluido el registro irregular de votantes, la compra de votos, y los vínculos evidentes de algunas campañas con la delincuencia organizada. Esta violencia preelectoral tuvo lugar en un contexto de aumento de la violencia política general contra dirigentes políticos y sociales, según la MOE, se han registrado 364 víctimas (91 asesinatos - 7 candidatos) de la violencia política desde octubre de 2018 (MOE, 2019). Así pues, en vez de ser un efecto del período electoral, el aumento de la violencia parece ser una característica de la expansión de la inseguridad en todo el país, que las elecciones pueden haber amplificado.

Los militantes y miembros del partido de las FARC también fueron afectados por este fenómeno. Aunque sólo representan el 2,5% de la violencia relacionada con las elecciones registrada (MOE, 2019), los continuos asesinatos de excombatientes indican que cualquier tipo de asociación con la antigua guerrilla crea estigma y violencia y, sin duda, ha afectado la capacidad de los candidatos a participar y hacer campaña libremente. Hasta la fecha, 169 excombatientes han sido asesinados desde la firma del acuerdo de paz, de los cuales 89 han sido bajo la presidencia de Iván Duque.

El ambiente de postconflicto y de aumento de la violencia política en todo el país, puede haber llevado un distanciamiento voluntario de los excombatientes de las FARC, tanto por motivos de seguridad como políticos. Un ejemplo de ello son los excombatientes que optaron por presentarse a las alcaldías fuera del partido de las FARC, lo que demuestra que, aunque las FARC no se reinventaran como partido, los excombatientes podían llegar a ser representantes electos. Más allá de las preocupaciones de seguridad, el partido también se enfrentó a dificultades al tratar de construir alianzas, ya que resultó ser rechazado tanto por los partidos de izquierda como por los de derecha (El Espectador, 2019). Esta falta de garantías y los desafíos de seguridad, económicos y de representación que enfrenta el partido de las FARC, han limitado su capacidad para participar en la contienda política del 27 de octubre en condiciones de igualdad con sus contrapartes.

Una perspectiva comparativa: la reintegración de la Unión Patriótica y del M-19

Al comparar el desempeño electoral de los candidatos de las FARC con los resultados obtenidos por otros partidos formados por exguerrilleros, como la Unión Patriótica o la Alianza Democrática M-19, los puntajes registrados por el "partido de la rosa" son desalentadores.

Fundada por las FARC y el Partido Comunista en 1985 -durante una tregua temporal y las negociaciones de paz con el gobierno de Betancur- la Unión Patriótica había logrado que 23 miembros del partido fueran elegidos para las alcaldías (16 en una sola candidatura y otros 7 a través de coaliciones), 351 concejales y un total de 14 representantes en el Congreso, en las elecciones generales de 1986 (El Tiempo, 1985). En la carrera presidencial de mayo de 1986, el candidato del recién fundado partido, Jaime Pardo, quedó en tercer lugar con el 4,5% del total de los votos, en momentos en que el proceso de paz aún no se había firmado y los miembros del partido estaban siendo asesinados por los señores de la droga y los grupos paramilitares (Osorio, 2018). A pesar de la continua violencia contra los miembros del partido, la UP conservó 14 municipios en las siguientes elecciones generales de marzo de 1988. Se estima que 5.200 miembros de la UP fueron asesinados entre 1985 y 1994 (El Tiempo, 1985).

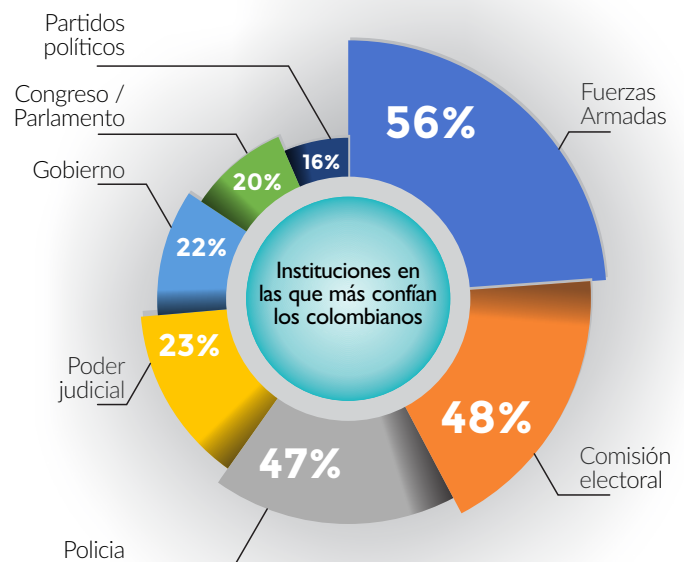
A diferencia de los movimientos de resistencia campesina, enraizados en los modelos internacionales de insurgencia comunista (ELN, FARC, EPL), la guerrilla urbana M-19 rechazó el uso del terror para lograr la hegemonía territorial y someter a la población a la causa. Tenía una opinión pública relativamente positiva, que buscaba comprender y defender las necesidades de las poblaciones jóvenes urbanas y trabajadores (García Durán y otros, 2008). El M-19 participó en las elecciones del 11 de marzo de 1990 sólo dos días después de desmovilizarse formalmente y obtuvo un número sorprendentemente alto de votos en la carrera por la alcaldía de Bogotá, quedando su candidato Carlos Pizarro en tercer lugar. En las siguientes elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, a pesar del asesinato de su candidato presidencial Carlos Pizarro, la Alianza Democrática AD-M19 obtuvo el 12,5% de los votos; también obtuvo el 27,3% de los votos en la elección para la Asamblea Nacional Constitucional. Aunque esta popularidad inicial fue seguida de una caída hasta el 3-4% de los votos en las subsiguientes contiendas electorales, los desmovilizados del M-19 y otros grupos armados de izquierda (EPL y PRT) pasaron a formar nuevos movimientos políticos que obtuvieron un considerable apoyo popular en las elecciones regionales de 1997.

LA INSATISFACCIÓN GENERAL CON LA POLÍTICA

Según el Barómetro Latino, el apoyo a la democracia en el período 2017-2018 ha retrocedido 4 puntos en Colombia, del 58% al 54%. El Barómetro también sugiere que los colombianos desconfían de los partidos políticos, ya que el 55% de ellos declara que no votaría por un partido específico, mientras que el 50% de los colombianos considera que su país se enfrenta a graves problemas democráticos (Latinobarómetro, 2018).

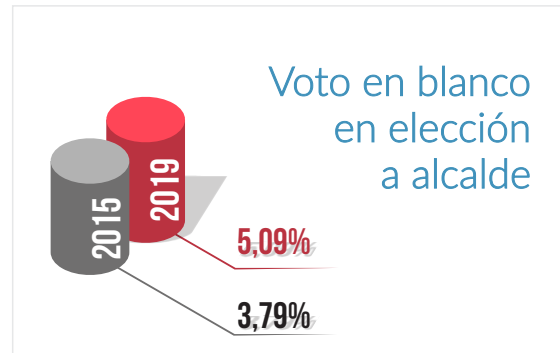
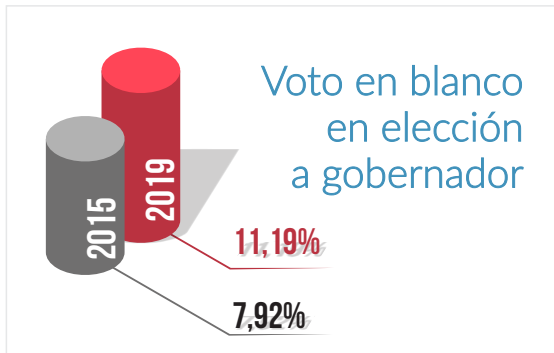
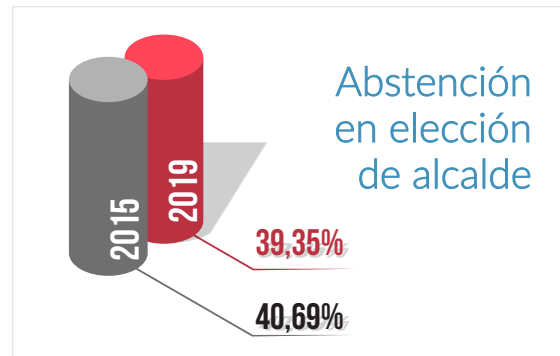
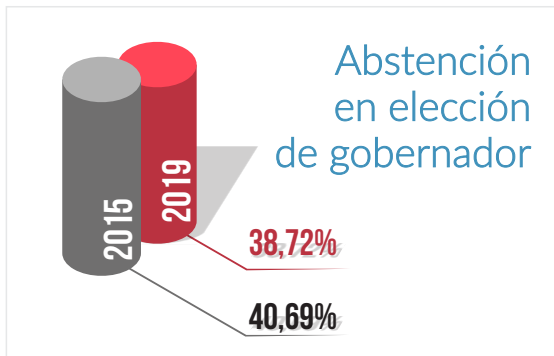
En general, los resultados de las elecciones confirmaron el debilitamiento general de los principales partidos políticos, siendo el partido de gobierno "Centro Democrático" sin duda el mayor perdedor de estas elecciones. Los principales beneficiarios de su caída han sido los candidatos independientes y las amplias coaliciones antisistema que apelaron a los votantes centristas. En centros urbanos clave como Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta y Cartagena, y en los principales departamentos, los votantes apoyaron las "terceras opciones" en medio de la tradicional competencia bipartidista que ha dividido al país durante décadas (Liberal vs. Conservador, Centro Democrático vs. Partido de la U, etc.).

La abstención sigue siendo una característica evidente de los procesos electorales colombianos. En una ligera disminución, en comparación con las elecciones regionales de 2015, el nivel de abstención nacional se calculó en un 51,99% este año. Otra particularidad de las elecciones regionales y locales de 2019 fue



Fuente: Latinobarómetro Report 2018

el alto puntaje registrado por el voto en blanco en manera de protesta, que, junto con el éxito de las campañas contra el establecimiento, confirmó el desagrado de la gente hacia el sistema y los partidos mayoritarios en general.



La inacción como forma de expresión política

Definir lo que implica la participación política y lo que no, ha sido un ejercicio en constante desarrollo y evolución, ya que la sociedad y la política mutan con el tiempo. Por ejemplo, la ausencia de acción se utiliza cada vez más como forma de expresar la desaprobación o descontento con la política o con determinados fenómenos; por ello, aunque "las abstenciones específicas de actividades -por ejemplo, boicotear determinados productos, mantenerse alejado de las urnas, negarse a donar dinero- no son, en sentido estricto, un ejemplo de actividades o acciones", pueden considerarse un ejemplo pertinente de acción política (van Deth 2016). Al mismo tiempo, las actividades que no son políticas en sí mismas, pero que se llevan a cabo de manera voluntaria y no profesional con el objetivo o la intención de influir en las políticas gubernamentales, pueden considerarse un ejemplo de participación política (van Deth 2016).

BIBLIOGRAFÍA

Armario, C., (27 Agosto 2017). "Former Colombia rebels try hand at politics with new party", AP News. Disponible en: <https://apnews.com/01ef7e27619f4ea0aa37cdf6c2e1b31d>

Alto Comisionado Para la Paz (24 Noviembre 2016). "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", Bogotá. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Berelson, B. R., Lazarsfeld, P. F., & McPhee, W. N. (1954). Voting: A study of opinion formation in a presidential campaign. Chicago: University of Chicago Press

DANE (2019). Encuesta de Cultura Política. Boletín Técnico, Bogotá D.C. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_19.pdf

El Espectador (27 Octubre 2019). "Participamos en elecciones a pesar de que no hubo garantías": Partido FARC". Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/participamos-en-elecciones-apesar-de-que-no-hubo-garantias-partido-farc-articulo-888269>

El Tiempo (31 Marzo 1985). "Exterminan a la Unión Patriótica, UP (1982-1987)". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8216541>

Human Rights Watch (1 Septiembre 2013), "The Risk of Returning Home: Violence and Threats against Displaced People Reclaiming Land in Colombia", Colombia. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2013/09/17/risk-returning-home/violence-and-threats-against-displaced-people-reclaiming-land>

Human Rights Watch (30 Julio 2014), "Colombia: FARC Battering Afro-Colombian Areas", Washington D.C. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2014/07/30/colombia-farc-battering-afro-colombian-areas#>

Human Rights Watch (20 March 2014), "The crisis in Buenaventura: Disappearances, Dismemberment, and Displacement in Colombia's Main Pacific Port", Colombia. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2014/03/20/crisis-buenaventura/disappearances-dismemberment-and-displacement-colombias-main>

Jan W. van Deth (2016), What is Political Participation. Oxford Research Encyclopedia, Politics, Oxford

Kroc Institute for International Peace Studies (Abril 2019), "State of Implementation of the Colombian Final Accord - Executive Summary" (Diciembre 2016 - Abril 2019), Bogotá. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/258961/171127_english_version_of_kroc_institute_report_executive_summary.pdf

Kroc Institute for International Peace Studies (Mayo 2018), "State of Implementation of the Colombian Peace Agreement", Report 2, 1 Diciembre 2016 - 31 Mayo 2018, Bogotá. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/317532/180830_english_policy_report_2.pdf

Latinobarómetro (2018), "Latinobarómetro Informe 2018", Santiago de Chile. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Mauricio García Durán, Vera Grabe Loewenherz, Otty Patiño Hormaza (2008). The M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics. Berghof Transition Series, n°1, Berghof Research Center, Berlin

Misión de Observación Electoral - MOE (2019), "Informe parcial elecciones de autoridades locales 2019", Bogotá. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/20190907_Informe-MOE_Lanzamiento-Plan-Agora.pdf

Osorio Granados, M., (28 Julio 2018). "Unión Patriótica: un genocidio a la vista de todos", El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/union-patriotica-un-genocidio-la-vista-de-todos-articulo-802801>

Paz el Dato (Julio 2019). Disponible en: <https://pazeldato.com/termometro/>

Verba, S., & Nie, N. H. (1972). Participation in America: Political democracy and social equality. New York: Harper & Row