

## ***El punto dos de la agenda de La Habana y el cambio político***

***Por Armando Novoa García<sup>1</sup>***

Luego de cinco meses de negociaciones y de dos prórrogas de último momento, el 6 de noviembre pasado, gobierno y Farc concretaron “*el Acuerdo sobre el segundo punto de la Agenda para la terminación del conflicto, sobre Participación Política*”.

Según el jefe del equipo negociador del gobierno, Humberto De La Calle, el Acuerdo aun no divulgado en forma integral contiene los elementos de una “*Nueva Apertura Democrática para la Paz*”.

A pesar de las generalidades y de la ausencia de una información más comprensiva y detallada, este es un paso significativo en la solución al conflicto armado de Colombia por **dobles vías**: de una parte, se **renuncia a la vía de las armas** como estrategia para alcanzar el poder político y, por otra, se reconocen las **limitaciones del sistema político y se asume el compromiso de garantizar el derecho a la vida a los opositores políticos**.

Si se utilizara la clasificación de Vicenc Fisas se tendría que concluir que en este punto estamos ante un **acuerdo de “intercambios”**, esto es, la paz a partir de una ampliación de la democracia política.

### ***2. El punto de partida para el Acuerdo sobre participación política***

El Documento del **Acuerdo General** señaló los puntos que gobierno y guerrilla debían examinar en estas conversaciones (oposición, democracia participativa, garantías).

En las discusiones, las Farc presentaron a la Mesa “*100 propuestas mínimas*”. Entre ellas, la eliminación del carácter presidencialista del estado, la reforma al poder electoral, la elección en los organismos del control, cambios en el umbral electoral, la creación de una circunscripción de paz, el estatuto de oposición, la creación de varios Consejos de Participación social y popular y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Por su parte, la delegación del gobierno insistió en que a partir de la Constitución del 91 “*se dieron pasos gigantados en materia de reforma política*”, se logró el “*fin del bipartidismo*” y del estado de sitio, el reconocimiento de las minorías y la consagración de la democracia participativa. Aunque estos cambios están incorporados en el texto constitucional es menos cierto que ello, por sí solo, hubiera permitido mejorar la calidad de la democracia en Colombia.

Mientras corrían las conversaciones se produjeron varios hechos relevantes como las marchas campesinas, protestas por la reforma a la salud y la educación, reclamos de los indígenas por la situación de violencia en sus territorios y el abandono estatal, acciones que, aunadas al recurrente desprestigio del sistema representativo, de los partidos políticos y del rechazo al uso de las armas como instrumento de acción política.

---

<sup>1</sup> Ex presidente Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Constituyente y Director Centro Estudios Constitucionales “PLURAL”

### **3. El contenido del Acuerdo de Nueva Apertura Política para la Paz**

De acuerdo con el comunicado que registra el acuerdo, **una vez firmada la paz se dará paso a varias reformas** que contribuirán a la *“ampliación y profundización de la democracia”*, así:

**a) Garantías para la Oposición.** El primer aspecto es el relativo al *“ejercicio de la oposición política”*. Se pretende garantizar la apertura de espacios para que los *“nuevos movimientos políticos”* cuenten con las garantías *“para el ejercicio de la política”*. Esas garantías quedarán consignadas en un **Estatuto de la Oposición** que consagre los mecanismos e instrumentos a favor de las agrupaciones que se declaren en oposición al gobierno. Sus lineamientos se discutirán *“en un evento nacional”* con la presencia de los voceros de los partidos que integrarán una **Comisión**, encargada de **definir sus contenidos**. Esta comisión realizará un **foro con la presencia de organizaciones y movimientos sociales**, expertos y académicos que alimentarán con sus propuestas el contenido del Estatuto que se concretarán en un **proyecto de ley**. También se contempla la creación de un **Sistema Integral de Seguridad** que consagre las medidas de protección para los movimientos que se declaren en oposición.

Por otro lado, se menciona la expedición de una **legislación de garantías enfocadas en las organizaciones sociales**, con el fin que puedan *“canalizar las demandas ciudadanas”* mediante la movilización y la protesta, bajo el principio de la convivencia pacífica. Esta legislación garantizará el respeto a las ideas de los opositores políticos y de las organizaciones sociales y de derechos humanos. Para concretar esta legislación se menciona *“otro evento de carácter nacional”*, en el que se **escucharán** las propuestas de los voceros de los movimientos sociales.

**b) Fortalecimiento de la participación ciudadana.** En este tema se menciona la creación de los **Consejos para la Reconciliación y la Convivencia**, nacional y territoriales, que acompañarán la implementación de los acuerdos; un plan de apoyo a las **veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia**; la revisión integral del sistema de **planeación participativa**; el fortalecimiento de **los consejos territoriales de planeación**, y la apertura de **espacios adicionales** como las radios comunitarias **con énfasis en las zonas afectadas por el conflicto**, así como la habilitación de un canal de televisión cerrada. Se trata de crear mecanismos para que las organizaciones y movimientos sociales **puedan divulgar** sus propuestas y proyectos por canales institucionales. Todo con el fin de *“empoderar a los ciudadanos a través de la participación”*.

**c) Garantías para el pluralismo político en la fase de transición.** Se contemplan cambios institucionales para garantizar la **conformación de nuevos partidos políticos** y la posibilidad **del tránsito de movimientos sociales a partidos políticos**, como mecanismo para garantizar el pluralismo político en el escenario del posconflicto. Se desliga el reconocimiento de la personería jurídica del umbral electoral del 3% que se aplicará solo para la asignación de curules; una distribución más equitativa de los recursos destinados por el Estado a los partidos políticos; campañas de cedulación masiva; la adopción de medidas para la transparencia en los procesos electorales, en particular en las zonas de mayor riesgo de fraude y de *“mas difícil acceso”*; reformas al régimen y la organización electoral. Una *“Misión Electoral especial”*, **se encargará de formular recomendaciones** para que el gobierno efectúe los ajustes *“normativos e institucionales”* del caso.

En esta campo el aspecto más relevante se encuentra en la creación de “*Circunscripciones transitorias especiales de paz*”, con el fin de estimular la “*integración territorial*”, con curules adicionales en la Cámara de Representantes, sin que las poblaciones tengan que renunciar a su participación en las elecciones ordinarias. La favorabilidad opera para **augmentar en forma transitoria la presencia de los territorios históricamente marginados** en el sistema representativo.

El acuerdo señala que aún no se han definido el número, las zonas, el número de curules y los períodos electorales en que operaran estas medidas cuyo objetivo es la integración de territorios. En estas circunscripciones no podrán inscribirse los partidos que participen en las elecciones ordinarias, pero los habitantes de estas zonas **tendrán derecho a dos votos**. Del contenido del acuerdo se deduce que **no se contempla la asignación directa de curules por el gobierno a los líderes de la guerrilla** (tema álgido dada la opinión desfavorable de algunos sectores a medidas de esta naturaleza), sino la creación de condiciones para que nuevos grupos puedan entrar en la competencia a partir de medidas de favorabilidad.

Se señala también que las condiciones particulares para el movimiento que surja del tránsito de las Farc a la política legal, serán examinadas en el punto 3° de la agenda, sobre el fin del conflicto.

Este es, en síntesis el contenido general de los acuerdos logrados.

#### **4. Cábales sobre los cambios en el horizonte de la transición política hacia la paz**

Ahora bien, de implementarse este acuerdo se establecerían las **bases institucionales** para el surgimiento de **nuevas agrupaciones políticas y sociales** en el marco y con ocasión de la firma de la paz. Qué cobertura y cual sería su impacto depende no solo de los nuevos diseños institucionales, sino también de la forma en que se pacten las reglas para la transición política y de la capacidad política para incidir en los nuevos escenarios.

Lo acordado marca una **inflexión en relación con posiciones maximalistas**, aunque **las reformas que se contemplan no son menores** y pueden tener **impactos insospechados sobre el sistema político colombiano**. El reconocimiento de **derechos políticos a favor de sectores sub-representados** como el **campesinado**, en condiciones de seguridad, aunado a cambios en el

régimen agrario crea las premisas para el surgimiento de **nuevos actores políticos y sociales en oposición a los grandes terratenientes**, bastión tradicional del régimen clientelista y a las expresiones políticas de los nuevos proyectos de gran expansión agro-industrial. La necesaria integración territorial de las zonas históricamente marginadas sería entonces un **escenario de reconfiguraciones en el orden territorial y de nuevas luchas políticas y sociales**.

- Contar con un **estatuto para el ejercicio de la oposición**, ya contemplado en la Constitución del 91 pero no reglamentado en más de veinte años, con garantías para la movilización social, con un sistema que históricamente la ha mantenido en la marginalidad, cuando no la aniquila, debería estimular la **competencia democrática en la lucha por el poder** y fortalecer el **pluralismo político**.
- El fortalecimiento de la **participación y la movilización ciudadana** con garantías para el ejercicio de los derechos ciudadanos, su presencia más decisoria en instancias locales a

través de los Consejos para la Reconciliación y la Convivencia y la revisión integral de la planeación participativa pueden ser parte de la **respuesta a la crisis de la representación política**, a la manipulación de los electores en los territorios y a la falta de legitimidad de los partidos políticos.

- El acuerdo **abre espacios de participación** – dos eventos nacionales - para que, tanto el **estatuto de oposición** como la **legislación de garantías** para la participación social, cuenten con aportes de distintos sectores de la sociedad y no solo del gobierno y los voceros de la guerrilla. Punto rescatable pues los acuerdos se dirigen a facilitar nuevos escenarios de deliberación ciudadana. Es **menos claro que ocurrirá, cual será el trámite y ante que instancias**, de los resultados de las deliberaciones de los eventos que mencionan los acuerdos. Entregarle al **Congreso, sin más**, la reglamentación de estos aspectos puede conducir a **una frustración** en las expectativas de aprobar las reformas que requiere el acuerdo de paz.
- El acuerdo no enfatiza con la misma intensidad las **reformas necesarias al sistema representativo, como tampoco se ocupa del poder nacional**. Aunque se menciona la conformación de Misión de Expertos (*“Misión Electoral”*), encargada de revisar la organización y el régimen electoral, el texto del acuerdo parece incurrir en los mismos errores en que se incurrió en el 91, cuando **se consideró que la democracia participativa no solo era superior, sino que no tenía ninguna conexidad con el sistema representativo**. La evidencia histórica demuestra que no es posible avanzar en la consolidación de la participación si simultáneamente **no se reforma a fondo el sistema representativo** y es ahí donde surgen las mayores incertidumbres.
- El gobierno ha anunciado su interés en promover una *“gran reforma política integral”* que contemple, entre otros aspectos, la supresión de la reelección presidencial, la ampliación de los períodos, el cambio de la vicepresidencia por la designatura, un sistema mixto para la elección de Senado y ya no a través de una circunscripción nacional. Otros sectores mencionan el voto preferente y una reforma integral a los organismos de control. Todas estas son señales de que **en el escenario del posconflicto será inevitable considerar una nueva institucionalidad que responda a los retos que plantea un acuerdo para la transición**. Si a lo anterior se agregan las reformas pactadas en la mesa de La Habana, es claro que el país se aproxima a un período de **intenso reformismo institucional**.
- Y surge la pregunta de los **tiempos para la aprobación e implementación de las reformas**. Si los acuerdos de paz ya no se lograron cristalizar en forma integral antes de mayo de este año, es de suponer que el 2015 será el momento de los cambios más intensos. ¿Podrán crearse escenarios de concurrencia de unas y otras reformas?; y, en ese caso, ¿cuáles serían?. Muchos apuestan a una asamblea nacional constituyente inviable sin un nuevo consenso político.

Un escenario así, abre la posibilidad de promover una **segunda generación de reformas constitucionales** que ahonde el espíritu del 91 e introduzca los cambios necesarios para retomar el aliento del reformismo democrático que se diluyó en medio del clientelismo y de la incapacidad de los sectores alternativos de construir **alternativas viables de poder**.

Este acuerdo puede ser un vehículo invaluable para la apertura política, sin violencia, y para que se retomem los mandatos inconclusos que hicieron soñar al país con una democracia para todos.

Febrero 11 de 2014.