Imprimir

Colombia es un país adicto a las reformas políticas. Es casi imposible encontrar otro país donde se debatan y tramiten con tanta frecuencia modificaciones a las reglas de juego político. Lastimosamente, estos cambios no suelen cumplir con las expectativas que se generan durante su trámite. Tampoco se puede afirmar que no tengan efectos o que sean mejor maquillaje, pues la política colombiana se transforma década tras década, en lo normativo y en la realidad. No es lo misma política la de los ochenta, la de los noventa o los de la década pasada. Tampoco lo será en la década venidera. Pero esa realidad de la política suele estar muy distante de las expectativas y sin embargo, como en la célebre reflexión de Norbert Lechner sobre la democracia, seguimos en la tarea de construir ese orden deseado. Tarea difícil, pero sobre todo, nunca acabada.

La nueva reforma política surge de los Acuerdos de Paz. En ellos se plasmó la necesidad de ajustar las reglas de la política con el fin de conseguir dos objetivos relacionados con el fin del conflicto: mejorar la inclusión de los actores en el sistema político y construir condiciones de equidad para que quienes ingresen al sistema puedan competir.

El diagnóstico detrás de esta decisión parte de reconocer varios hechos. Primero, que ciertos grupos con aspiraciones políticas optaron por la vía armada como instrumento de lucha por el poder y que la paz implica abrir el espacio de la política para que estas organizaciones dejen las armas y hagan política con las reglas de la democracia. Segundo, que las condiciones del conflicto impidieron que otros grupos, no ligados al ejercicio de la violencia política, actuaran en el escenario institucional y no pudieran ejercer sus derechos políticos, estos grupos incluyen víctimas como los campesinos desplazados, poblaciones en medio de las zonas de conflicto y organizaciones y movimientos sociales alternativos. Esto implica, y vale la pena resaltarlo, que la apertura política del Punto Dos del Acuerdo de Paz no se limita a la reinserción política de las FARC, sino a un ajuste del sistema para que entren nuevos actores. Y dicho ajuste se prevé como un período de transición de al menos 8 años. Por esta

razón, nuestra reforma política, entendida en forma integral, incorpora la creación de las circunscripciones transitorias especiales de paz para que las poblaciones que más sufrieron el conflicto ejerzan sus derechos políticos y sean incluidos en la esfera política del Estado.

El segundo eje de este diagnóstico es que no basta con buscar mecanismos de ingreso al sistema, sino garantizar la competitividad dentro de él. En la década del noventa muchas organizaciones políticas nuevas se crearon e incluso en algún momento más de una tercera parte de las alcaldías del país estuvieron en manos de organizaciones por fuera de los partidos tradicionales. Pero las normas de apertura de la constitución del 91 no incluyeron normas de equidad en la competencia, y la apertura se convirtió muy pronto en desorden y luego entró en proceso de disolución hasta reacomodarse en un sistema multipartidista débilmente institucionalizado.

De La Habana al Capitolio

El gobierno y las FARC construyeron una visión sobre la necesidad de ampliar la democracia y generar instrumentos de equidad en el nuevo sistema político, algunos de los elementos que implicaría este nuevo esquema fueron delineados en La Habana, pero las dos delegaciones fueron conscientes de que para avanzar en este tema era necesario forjar consensos con los actores del sistema político.

Para abordar la discusión sobre esta materia, las partes acordaron la creación de una Misión Electoral Especial conformada por expertos independientes que elaborará un diagnóstico y recomendaciones específicas sobre las cuales iniciar una discusión interna en el país. Una

vez refrendados los Acuerdos, se creó dicha Misión y en medio de condiciones difíciles, especialmente por la estrechez del tiempo que tuvo para hacer su trabajo, entregaron sus recomendaciones.

Con base en el trabajo de esta Misión, el gobierno inició un proceso de diálogo con las fuerzas políticas con el fin de decantar la utilidad y la viabilidad de las propuestas de la Misión. Vale la pena entonces intentar examinar las posibles causas de las diferencias entre las propuestas de la Misión y las iniciativas radicadas por el gobierno en el Congreso de la República.

En el tramo que va de La Habana al Capitolio, los temas de coyuntura política han llevado a la incorporación de un tercer eje en el proceso de reforma cual es la lucha contra la corrupción. El ambiente de la opinión pública, de rechazo a quienes se han coludido para aprovecharse del Estado se ha exacerbado con las denuncias derivadas del escándalo Odebrecht.

El gobierno nacional y los partidos son conscientes entonces que una reforma política que no contenga instrumentos relacionados con la lucha contra la corrupción, difícilmente va a conseguir el apoyo de la opinión pública, y sin dicho apoyo las posibilidades de aprobar reformas políticas en tiempos pre electorales se diluiría.

En este escenario, entonces, la reforma política, que ayude a Colombia para construir la paz estable y duradera que prevé el Acuerdo del fin del conflicto, debe orientarse a garantizar la inclusión política, generar condiciones de equidad en la competencia y luchar contra la

corrupción. Desafortunadamente, como suele suceder en estos procesos, no siempre estos objetivos son compatibles entre sí y la pregunta es cuál es el balance adecuado y especialmente, si la propuesta de reforma política cumple con esos objetivos y presenta un balance apropiado entre ellos para la Colombia de hoy.

Una nueva arquitectura electoral

Con el fin de construir condiciones de equidad en la competencia, la Misión Electoral hizo un gran esfuerzo en torno al tema de la arquitectura electoral. Se entiende que cuando los jugadores no tienen árbitros independientes, el sistema no vela por la equidad de todos, sino por los intereses de quienes logran estar representados, y de este modo, protegidos. El mejor ejemplo de esto ha sido el Consejo Nacional Electoral, donde la conformación partidista del órgano hace que sea incapaz de asegurar la transparencia en el funcionamiento electoral.

En su informe final la MEE propuso modificar el CNE y crear una corte electoral. La idea de la corte electoral es correcta, pero el momento no es oportuno. La creación de la justicia transicional ha generado enormes tensiones en el ámbito político y judicial y proponer una corte más en ese escenario no encontró mucho eco y terminó siendo descartada. La modificación del actual Consejo Nacional Electoral, en cambio, gozó de mucho apoyo, pues el sistema ha terminado siendo tan disfuncional que ni siquiera los beneficiarios del mecanismo actual terciaron para evitar su transformación.

El nuevo órgano, el Consejo Electoral Colombiano, se diseña para dar mayores garantías de transparencia e independencia, se fortalece en sus funciones y en su capacidad técnica y

administrativa y se proyecta como un organismo capaz de asegurar una mejor aplicación de las reglas electorales en Colombia.

En cuanto a la Registraduría Nacional, los mensajes derivados de los planteamientos iniciales de la reforma de este organismo, terminaron por blindarlo y no se incorporaron cambios sustantivos. La modificación inicialmente planteada generó súbitamente una valoración del trabajo de la Registraduría que acorazó a esta organización y terminó por hacerla inmune a cualquier tipo de propuesta.

Así pues, la gran apuesta en este ámbito resulta en la eliminación del actual Consejo Nacional Electoral y la creación de un órgano nuevo, el Consejo Electoral Colombiano, con funciones similares, pero con origen distinto y condiciones institucionales diferentes. El esquema de transición para la edificación del nuevo Consejo va a ser fundamental en la dinámica y actuación del mismo, tal como en la Constitución de 1991 la posibilidad de designación inicial directa de los primeros miembros será determinante en la independencia de la institución y en la configuración futura, dado que los miembros posteriores serán escogidos mediante mecanismos de cooptación.

Si se logra sacar adelante este aspecto de la reforma ya se tendría un avance fundamental para modificar las conductas políticas en el país. Para ello vale la pena recordar que muchos de los problemas de la política no se derivan de la ausencia de normas, sino de la incapacidad de asegurar la aplicación de las mismas.

En la segunda parte de este análisis nos ocuparemos de los otros aspectos de la reforma y de

la viabilidad de su trámite, especialmente considerando el impacto que la reciente sentencia de la corte constitucional tendría sobre esta discusión y la perspectiva de un proceso electoral en 2018.

Juan Fernando Londoño: Ex Vice Ministro del Interior, Ex Asesor del gobierno nacional en la negociación del Punto Dos del Acuerdo de Paz.