

Se cambian armas por curules:

una reflexión acerca de los posibles desafíos de la transición de grupo insurgente a partido político legal

Por: David Rampf*

¿Qué pasa después de la firma de un acuerdo de paz? Esta pregunta y sus posibles respuestas ocupan no solo a la sociedad de países en conflicto sino también a los grupos insurgentes, ya que el cálculo racional de costo-beneficio respecto a una solución negociada se basa en últimas en las expectativas del “cómo” será el escenario de pos-acuerdo.

Desde el carácter multidimensional de cada proceso de desmovilización, desarme y reinserción, tales preocupaciones y especulaciones no se limitan al nivel individual de la transición de combatientes a ciudadanos “comunes”, sino que también ganan importancia en el nivel colectivo o de organización, ya que a menudo giran en torno al problema de la proyectada transformación del grupo insurgente en actor político legal. Al partir de la suposición de que la inclusión representa la panacea de conflictos causados, entre otras razones, por una tradición de exclusión política, social y económica, como ocurre con el conflicto armado colombiano, adquiere gran importancia el ejercicio de reflexionar sobre preguntas como éstas: ¿cuáles son los desafíos de procesos de transición de grupos insurgentes en partidos políticos?, y, más específicamente, ¿cuáles son los factores que pueden inclinar el cálculo costo-beneficio hacia un cambio de estrategia pasar de la lucha armada a la participación

política legal) por parte del grupo insurgente? Después de una breve reseña sobre el estado del arte de la discusión académica frente al tema y de algunas lecciones aprendidas de procesos similares, este artículo expone apuntes iniciales y ofrece un análisis del posible cálculo de la relación costo-beneficio

que puede hacer dicho grupo en el proceso de negociación.

Si bien se ha escrito mucho sobre los diversos motivos de la rebelión, sobre las estructuras internas de los grupos insurgentes y sobre sus efectos en el modo de actuar, así como acerca de los retos del desarme, la desmovilización y



Es fundamental en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) considerar tanto el nivel individual como el colectivo.

la reinserción de excombatientes, hasta el momento la cuestión acerca de las lógicas y dinámicas de procesos de transición de la lucha armada hacia la competencia electoral aparece muy pocas veces en el enfoque de los estudios académicos.

Al basarse en una amplia muestra de casos de África, Asia y Centroamérica, expertos en la materia¹ indican, sobre todo, que tiene importancia el entorno en el cual se efectúa la transición. Por un lado, los autores resaltan el papel que ciertas variables, relacionadas con el carácter del propio grupo insurgente (tamaño, base de apoyo, reputación, etc.) y con el fin del conflicto (empate y negociación, derrota o victoria militar), desempeñan en el contexto regional en general y en especial en la situación de seguridad de la nación. Algunos se preguntan incluso por la función de facilitadores u obstaculizadores que cumplen los actores internacionales. Mientras que una derrota militar lleva en muchos casos a una marginalización de las organizaciones vencidas, como muestra el ejemplo del Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona, las negociaciones de paz pueden brindar a grupos insurgentes cierto grado de reconocimiento como actor político legítimo. Igualmente, organizaciones como el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) o la Unión Nacional Africana de Zimbabue, lograron capitalizar, después de la firma de acuerdos de paz, su control territorial y el respaldo de amplios sectores con una base electoral significativa.

Por otro lado, y sobre todo desde un enfoque neoinstitucionalista, se llama la atención sobre factores conectados al diseño institucional, particularmente los relacionados con el régimen electoral, que, al definir las reglas del juego, pueden constituir elementos decisivos en el momento de hacer el cálculo de costo-beneficio. Es decir, en caso de que el diseño institucional favorezca el surgimiento y el avance de nuevas fuerzas políticas, la opción de buscar los objetivos por medio de las urnas resulta mucho más atractiva. En este sentido, cuestiones como el número de curules asignadas por distrito electoral, el modo

de elección (sistema de mayoría o de representación proporcional), las formas de apoyo estatal (financiación de las campañas, acceso a medios de comunicación, etc.) y el proceso de reconocimiento legal de nuevos partidos se vuelven variables de análisis importantes.

Mientras que algunos de estos factores identificados son influenciados directamente por el mismo grupo insurgente, otros quedan fuera de su alcance. Ejemplo del primer grupo es el diseño institucional, el cual, al igual que la temática de seguridad, ha constituido un punto importante en negociaciones de paz, desde Aceh (Indonesia) hasta Zimbabue, y también en los procesos de paz colombianos de los años ochenta y noventa. Por otra parte, la posible intervención de actores internacionales, las características del grupo insurgente e incluso la manera como el conflicto termina, con frecuencia no parecen influenciados o son consecuencia de eventos y decisiones del pasado.

Sentado esto, ¿cómo se puede interpretar el preacuerdo respecto del segundo punto de la agenda de las negociaciones con las Farc-EP (participación política) publicado en septiembre de 2014?

Es claro que desde el momento en que se definió el tema de la participación política como uno de los seis pun-

tos de la agenda, las “revisiones y [...] ajustes institucionales necesarios [para posibilitar] una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales” (Farc-EP y Gobierno Nacional, 2013, 2) están sobre la mesa. Tanto las propuestas del grupo insurgente como el preacuerdo alcanzado respecto del tema en noviembre de 2013 tocan casi todos los factores identificados como importantes y que se relacionan con el diseño institucional (régimen electoral, proceso de reconocimiento legal y apoyo estatal), como muestra la Tabla 1.

“

Aunque en muchos puntos, como, por ejemplo, en el caso del régimen electoral, las reformas concretas quedan pendientes de ser definidas por una comisión con posterioridad a la firma del acuerdo final, el preacuerdo ya muestra claramente la importancia que ambas partes atribuyen a una nueva “ampliación y profundización de la democracia” (Farc-EP y Gobierno Nacional, 2013, 1) en búsqueda de más pluralismo político bajo una igualdad de condiciones.

”

Tabla 1

	Preacuerdo	Propuesta de las Farc-EP
Régimen electoral	Creación de misión electoral especial para elaborar recomendaciones de reformas (2.3.4.). Mayor autonomía del CNE. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los territorios más afectados por el conflicto (2.3.6.).	Asignación directa de curules en instancias parlamentarias a Farc-EP y partidos que surjan del proceso de paz (23). Circunscripción especial de paz en el Congreso para garantizar participación de las Farc-EP y de los partidos que surjan como resultado de la firma de un eventual acuerdo de paz (24). Participación directa de nuevos movimientos políticos en el CNE (27).
Reconocimiento legal	Eliminación de obstáculos para obtener y conservar la personería jurídica. Delegación de requisitos de la superación de un umbral en elecciones de Congreso (2.3.1.1.).	Promoción de cambios institucionales necesarios para que las Farc-EP puedan transformarse en un movimiento político legal (25).
Apoyo estatal	Régimen transitorio por ocho años, que incluye financiación y divulgación de programas para promover nuevos partidos políticos (2.3.1.1.). Aumento del fondo de financiación de partidos (2.3.1.2.). Creación de canal institucional de televisión para divulgación de plataformas políticas (2.2.; 2.3.).	Financiación adicional especial para partidos políticos que surjan del proceso de paz (10% del fondo total de financiación) (26). Condiciones espaciales de acceso a medios de comunicación para nuevas fuerzas políticas (28).

Fuentes: Farc-EP, 2013; Farc-EP y Gobierno Nacional, 2013.

Al igual que en una reforma del régimen electoral, varios puntos del preacuerdo se centran en la cuestión de seguridad para los participantes en la política legal. Aparte de una adecuación normativa e institucional encaminada a fortalecer la investigación y la judicialización de delitos contra líderes políticos y de unas estrategias de prevención, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política incluye también medidas de protección para “quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición política y líderes de partidos y movimientos” (Farc-EP y Gobierno Nacional, 2013, 5). Además, gran parte del así llamado Estatuto de Oposición apunta a una mejor garantía de derechos políticos por parte del Estado.

De acuerdo con el estado del arte atrás reseñado, y aunque el preacuerdo, a diferencia de las propuestas de las Farc-EP, no incluye cuotas para representantes de la organización en cargos políticos locales, regionales o nacionales, parece entonces que los puntos pactados acerca de los factores que sí se pueden influenciar hacen viable llegar a un escenario favorable a la transformación de la guerrilla más antigua de Colombia en una fuerza política legal. Aunque es muy temprano para prever el contenido final de los reajustes, al menos, sobre el papel, se tocan todos los puntos destacados por la academia como importantes y se busca aproximar una igualdad de condiciones en un ambiente seguro. Pero, ¿todo esto es suficiente para una participación

exitosa de las Farc-EP en la política legal a mediano y largo plazos?

Al reflexionar sobre esta pregunta específica se pueden identificar dos aspectos que parecen deteriorar las perspectivas de una participación exitosa del grupo insurgente. Por un lado, si bien es importante reconocer que el proceso de La Habana parece tener en cuenta todos los factores identificados por la academia internacional que sí se pueden influenciar, ese es justamente un factor per se, que no es influenciado sino que forma más bien parte del contexto en el cual se adelantan las negociaciones, lo cual da motivos de preocupación: la opinión pública, primordialmente reservada frente al grupo insurgente en general y, en especial, a su participación política legal. A pesar de que una solución negociada brin-



Colombia debe recoger las lecciones aprendidas de procesos anteriores. En la foto Carlos Pizarro Leongómez en la desmovilización del M-19 en marzo de 1990. Pizarro fue asesinado en abril del mismo año. Foto: Archivo CINEP/PPP.



En los procesos de DDR es necesario trabajar para transformar la cultura política del país.

daría a las Farc-EP un reconocimiento oficial como actor político, no por eso su reputación necesariamente va a mejorar; se trata de un punto clave, ya que bajo esa reputación se desarrollaría la base electoral que aseguraría los sufragios suficientes para ganar curules. Según una encuesta de abril de 2013, aunque el 75% de los bogotanos respalda la reincorporación a la vida civil de desmovilizados de las Farc-EP, el 69% de los entrevistados rechaza una hipotética participación del grupo en la arena política legal (Cárdenas, 2013, 51).

A la luz de lo anterior, el preacuerdo de crear Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en regiones donde el grupo insurgente tiene sus bases sociales tradicionales, cobra especial importancia y se interpreta como una búsqueda destinada a equilibrar el rechazo en las zonas de mayor aglomeración demográfica.

Por otro lado, las lecciones aprendidas de los cuatro grupos guerrilleros que se desmovilizaron en Colombia entre 1990 y 1991 llaman la atención alrededor de otro factor del entorno general, que en la discusión académica internacional no ha sido lo suficientemente tenido en cuenta. Al igual que el segundo preacuerdo de La Habana, los pactos de paz del M-19, el EPL, el PRT y el Maql incluyeron un apoyo estatal inicial a sus proyectos políticos legales (financiación y campañas mediáticas), así como esquemas de seguridad para sus líderes políticos más visibles. El Pacto Político por la Paz y la Democracia del M-19, además, recogió algunas reformas del régimen electoral que, sin embargo, se hundieron posteriormente en el Congreso. Más allá de estos arreglos, los acuerdos con el EPL, el Maql y el PRT, inclusive incluyeron cuotas para una representación especial de los mismos en la Asamblea Nacional Cons-

tituyente (ANC). No obstante, a largo plazo, ninguno de los grupos listados logró establecerse como fuerza política alternativa. Tras éxitos electorales considerables en las elecciones a la ANC de 1990 y de Congreso de 1991,² la ADM-19 experimentó un declive rápido y en las elecciones del Congreso de 1994 no logró obtener ni una sola curul en el Senado.

Según algunos protagonistas de esa alianza, aunque el diseño institucional era favorable y la opinión pública recibía a los grupos desmovilizados generalmente de manera positiva, las verdaderas razones de ese fracaso se pueden ubicar en una serie de factores internos³ y en el hecho de que arreglos y acuerdos formales no llevan automáticamente a cambios en la manera como se hace la política en el marco de las reglas del juego; es decir, de la cultura política del país.

Es posible que también, gracias a esos aprendizajes del pasado, la cultura

política ocupe un lugar importante en el debate de La Habana. Varias cuestiones apuntan a “promover una cultura política participativa, fundamentada en el respeto de los valores y principios democráticos, la aceptación de las contradicciones y conflictos propios de una democracia pluralista y el reconocimiento y respeto por el opositor político” (Farc-EP y Gobierno Nacional, 2013, 17), todo ello mediante campañas de medios de comunicación, talleres de capacitación y una lucha en contra de prácticas clientelistas y corruptas y en pro de más transparencia en el manejo de la cosa pública.

Ahora bien, aunque aún queda por ver si tales mecanismos en verdad serán capaces de cambiar patrones tradicionales de la política colombiana, tales como la compra de votos, el clientelismo y la corrupción, al menos las Farc-EP parecen mostrarse optimistas. Al haber aceptado el preacuerdo respecto del segundo punto de la agenda, los mecanismos y reformas acordados parecen ser percibidos como suficientes para inclinar la relación costo-beneficio del grupo hacia un cambio de las armas por las urnas. ☐



***David Rampf**
Investigador CINEP/PPP.
Equipo Iniciativas de Paz.

Referencias

1. Ver, por ejemplo, Allison (2006), Shugart (1992), de Zeeuw (2008).
2. En las elecciones de Congreso Nacional de 1991 la Alianza Democrática M-19 obtuvo el 26,7% de los sufragios emitidos en las elecciones para la ANC y obtuvo nueve curules en el Senado y trece en la Cámara de Representantes.
3. Según muchos protagonistas de la ADM-19, factores internos, como la falta de una estructura interna que garantizara la cohesión de las diferentes fuerzas dentro de la alianza, y decisiones tácticas no pertinentes (alianzas electorales con elites tradicionales, el descuido en la elaboración de una plataforma política, etc.), desempeñaron un papel importante en el declive del nuevo partido político (Rampf y Chavarro, 2014).

Bibliografía

- Allison, Michael (2006): The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America. En: Latin American Politics & Society, vol. 48, No. 4, 137-162.
- Cárdenas Ruíz, Juan David (2013). Opinión pública y proceso de paz. Actitudes e imaginarios de los bogotanos frente al proceso de paz de La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc. En: Ciudad paz-andando, vol. 6, No. 1, 41-58.
- De Zeeuw, Jeroen (2008). From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Farc-EP (2013). Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional: 100 propuestas mínimas. En: <http://resistencia-colombia.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-2-PUNTO-PARTICIPACION-POLITICA.pdf>
- Farc-EP y Gobierno Nacional (2013). Borrador conjunto. Participación política. En: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-participacion-politica-ver-es>
- Rampf, David y Chavarro, Diana (2014). Entrar en la escena política. Un análisis de las experiencias de exguerrilleros en la política legal colombiana. Inclusive Settlements Paper 2. Berlin: Berghof Foundation. En: www.ips-project.org
- Shugart, Matthew S. (1992). Guerrillas and elections. An institutional perspective on the costs of conflict and competition. En: International Studies Quarterly, vol. 36, No. 2, 121-151.