

## **Panorama de riesgos en las elecciones legislativas de Colombia 2014**

**Gustavo Duncan**

- El siguiente texto indaga por los potenciales riesgos en las próximas elecciones al Congreso de Colombia. Si en las pasadas elecciones las alarmas estaban centradas en el peso que tenía la violencia y el narcotráfico en los resultados electorales, hoy en día este tipo de riesgos parecieran ir disminuyendo por la situación de las mafias y de las Bacrim, así como por la coyuntura actual del proceso de paz con las Farc. Otro factor que explica la reducción del riesgo por violencia y financiación del narcotráfico fue el acto legislativo 01 de 2009, junto a los efectos de la persecución judicial en los partidos exclusivamente parapolíticos. El incremento del umbral y el encarcelamiento de muchos parapolíticos hicieron inviable la postulación de listas al Congreso por partidos conformados solo por políticos con vínculos con la criminalidad. Salvo las fuertes sospechas que recaen en el partido ‘Ciento por Ciento Colombiano’ de Yahir Acuña, no pareciera haber partidos compuestos por coaliciones de políticos soportados exclusivamente en prácticas mafiosas como fueron en su tiempo Apertura Democrática, Alas Equipo Colombia, el PIN, entre otras colectividades hoy extintas.
- Sin embargo, la aparente reducción del riesgo por violencia y narcotráfico ha puesto de relieve otros tipos de riesgos que siempre han estado latentes en la democracia colombiana. En concreto se trata del riesgo asociado al fraude, al clientelismo y a la corrupción con los recursos del Estado. En el caso de las elecciones al Congreso este riesgo se manifiesta en un efecto perverso en la capacidad de gobierno del ejecutivo nacional, el cual se encuentra obligado a incurrir en enormes costos para sacar adelante su agenda legislativa. Cuando el único interés de la clase política que llega al Congreso es acumular recursos para sí misma y para las clientelas que contribuyeron a su elección, el gobierno debe pagar la aprobación de las leyes por estos congresistas como si se tratara de un chantaje. Si la mayoría de la clase política se dedica a una competencia feroz por acumular votos, para luego cobrar al Ejecutivo la aprobación de su agenda de gobierno, el riesgo de que los costos electorales se disparen es apenas normal. Actualmente hay graves síntomas de esta situación. La incapacidad del gobierno Santos de sacar adelante las reformas a la justicia y a la salud fueron interpretadas como una consecuencia de la torpeza política de un gabinete de tecnócratas. Una interpretación complementaria a la torpeza, sería que los miembros del gabinete se encontraron con unos costos inviables en el Congreso.



- Además de indagar por los riesgos electorales debido a la intervención de la violencia y el narcotráfico y a la corrupción y clientelismo, este documento incluye otros cuatro temas. En primer lugar se señalan los potenciales riesgos por fraude electoral de acuerdo a las estimaciones realizadas por la Misión de Observación Electoral (MOE). En segundo lugar se analizan los riesgos, pero también las oportunidades, que las elecciones al Congreso representan para un proceso de paz exitoso con las Farc. En tercer lugar se señalan los riesgos por endogamia del sistema, es decir, por la perpetuación de los políticos en el Congreso, bien sea a través de ellos mismos, de sus hijos o de otros familiares. Y finalmente se analizan los riesgos en contra de la capacidad de la sociedad civil para vigilar y participar activamente en el proceso electoral, en especial en cuanto a la capacidad de los medios de comunicación y de los movimientos sociales de intervenir en el proceso.

## Plata y plomo en menor cantidad

Aunque es evidente una reducción significativa de los riesgos electorales por violencia y criminalidad, aun no se puede hablar de una situación en que este tipo de riesgos sean inexistentes. Como demuestran los informes de la Misión de Observación Electoral (MOE), las cifras de los organismos de seguridad y los constantes reportes de prensa, el riesgo en cuanto a la intervención de actores armados y el narcotráfico en las elecciones es un asunto cotidiano en muchas regiones de Colombia.

La forma de intervenir en política por grupos armados como las bandas criminales ('bacrim') y mafias cambió sustancialmente a raíz de la desmovilización de los paramilitares. Sin duda la desmovilización significó una reducción en el grado de amenaza a las elecciones por las mismas causas del proceso de paz con los paramilitares. La propia clase política que se benefició del apoyo en violencia y en recursos de los paramilitares, en cierto momento, se encontraba agobiada por las demandas de poder de sus socios. El proceso de paz con las autodefensas, pese a todas las implicaciones que tuvo en la parapolítica<sup>1</sup>, fue una oportu-

nidad para los políticos de quitarse de encima a unos socios que ya aspiraban a subordinarlos y a reemplazarlos con su propia clase política de bolsillo. Al final, pese a las detenciones y el escándalo del momento, la clase política pudo resolver el problema y reclamar el control de las elecciones.

Otros factores han contribuido además a reducir la participación en política de las organizaciones armadas que sucedieron a los paramilitares. Por un lado la ofensiva del Estado contra las guerrillas dejó a los grupos paramilitares sin su principal justificación, la lucha contrainsurgente. ¿Cómo podía una organización armada que traficaba drogas y extorsionaba declararse contrainsurgente si ya no operaba en zonas donde la guerrilla era una amenaza? Y por otro lado, todos los excesos cometidos durante décadas y la evidencia de vínculos con actividades criminales como el narcotráfico despojaron de cualquier legitimidad al paramilitarismo. Al día de hoy estos grupos son considerados simplemente como ejércitos privados al servicio del narcotráfico y de hombres fuertes en lo local.

Sin embargo, la nueva situación en que la legitimidad y la necesidad de los grupos paramilitares es

1 Para tener una idea de la magnitud de la filtración paramilitar en la política basta saber que del Congreso elegi-

do en el 2006, 51 senadores y 43 representantes terminaron involucrados en la parapolítica. Ver Ávila (2012).



## Cuadro 1: Servidores públicos procesados por vínculos con las ‘bacrim’ 2013

	Urabeños	Rastrojos	Total
Policías	27	40	67
Fuerzas Armadas	7	11	18
Jueces y CTI	1	2	3
Políticos y funcionarios	7	2	9

*Fuente:* Policía Nacional (el autor agradece la colaboración de Juan David Velasco en la consecución de estos datos).

limitada por el propio debilitamiento de la guerrilla y el desprestigio del paramilitarismo, esconde también necesidades apremiantes para el narcotráfico y para los ejércitos privados. Las ‘bacrim’ como los Urabeños y Rastrojos, al igual que sus antecesores los paramilitares, necesitan que las instituciones del Estado no intervengan en contra de sus intereses básicos. La protección de las rutas de drogas y el control de las rentas informales y criminales en áreas periféricas solo son posibles si las autoridades dejan de cumplir sus obligaciones constitucionales. Por esta razón no es extraño que todavía se tengan noticias de las relaciones entre bacrines y autoridades políticas y policivas.

El cuadro 1 es una recopilación de servidores públicos procesados por vínculos con las ‘bacrim’. Los resultados muestran que solo 9 de los 97 servidores procesados fueron políticos o funcionarios electos por voto popular. Las ‘bacrines’ han optado por corromper a los miembros de la fuerza pública y a las autoridades judiciales que están más relacionadas con temas de seguridad que del control de la vida política de la comunidad. Ahora bien los datos de procesados pueden esconder variaciones frente a la realidad. La participación relativa de los políticos puede ser más alta, dado que la medición no incluye épocas electorales, por lo tanto es de esperar que el peso de los políticos en relación a la policía no sea tan reducido.

Los reportes de prensa también recogen información sobre la capacidad de intimidación de los grupos armados a candidatos y electores. Quizá el que más repercusión ha tenido en los medios haya sido el del depuesto gobernador de La Guajira,

Kiko Gómez, actualmente retenido en prisión a espera de juicio. La Fiscalía lo acusa de trabajar en alianza con Marcos Figueroa, jefe de una ‘bacrim’, para monopolizar el narcotráfico, el contrabando y las rentas de la corrupción en el departamento. El plan incluía el amedrentamiento de sus contendientes políticos, incluso un medio hermano de su principal contrincante fue recientemente asesinado<sup>2</sup> y una candidata al Senado los acusó públicamente de estar detrás del asesinato. La amenaza a la democracia por parte de Kiko Gómez y Marcos Figueroa no solo abarca a políticos y a electores de la región. Periodistas y activistas de ONG los han denunciado por haber orquestado un plan para asesinarlos.

En otras regiones del país la prensa también recoge información que, aunque menos escandalosa, no deja dudas que donde las ‘bacrim’, mafias y demás grupos armados ejercen algún tipo de control territorial, las libertades democráticas se ven amenazadas. El propio Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre, sostuvo acerca de la ‘bacrim-política’:

Tenemos conocimiento de posibles influencias de bandas criminales en el proceso electoral (...) uno de los objetivos es evitar cualquier influencia de bandas criminales, del narcotráfico y de todos los grupos al margen de la ley en el proceso electoral. [...] Hemos recibido datos de experiencias pasadas, en el municipio de

2 Ver la Silla Vacía, *El asesinato que aterroriza a los opositores de Kiko Gómez*, Enero 28 de 2014. En: <http://lasillavacia.com/historia/el-asesinato-que-aterroza-los-opositores-de-kiko-gomez-46537>.



Soledad (Atlántico), en los Llanos Orientales especialmente Villavicencio, algunas zonas del Atlántico y del Pacífico. Estamos haciendo un mapa de riesgos de cada una de las regiones.<sup>3</sup>

Las cifras de la Misión de Observación Electoral (MOE) revelan que el riesgo a las elecciones por amenaza de grupos armados a pesar de su reducción en relación a las elecciones de 2010 continúa siendo un asunto preocupante (ver cuadro 2). De los poco más de mil municipios del país, 389 aun presentan niveles de riesgos medianos, altos y extremos. De hecho el nivel de riesgo en la categoría de alto subió más del 100% en relación a las elecciones de 2010 al Congreso.

Una mirada a los mapas de riesgos por organizaciones criminales de la MOE (ver anexo 1) revela una marcada distribución hacia dos tipos de regiones muy específicas. Por un lado están las áreas más periféricas del país en relación a la acumulación de capital, de presencia del Estado y acceso a las vías de comunicación. Allí es donde se cultiva la coca, se encuentran los laboratorios que la transforman en cocaína y recientemente es donde están ubicadas las explotaciones ilegales de oro y demás minerales. La vida económica de estas comunidades gira en torno a rentas criminalizadas por el Estado. Guerrillas y ‘bacrines’ controlan estos territorios a manera de estados: cobran impuestos, tienen el monopolio de la vigilancia e imparten justicia. Las votaciones tienen lugar pero en la práctica es casi imposible que un candidato pueda competir si no tiene la aprobación de los grupos armados ilegales. De igual modo la población es vulnerable en cuanto a sus derechos democráticos. Quienes tienen las armas pueden obligarlos a votar por determinados candidatos si así lo disponen.

Por otro lado están áreas más integradas, incluso municipios y ciudades intermedias, donde mafias y narcotraficantes habitan, lavan su dinero y el mercado funciona gracias en gran parte a los

excedentes de la droga. Hay presencia del Estado y acumulación de capital, pero de todas formas quienes controlan a través de la violencia una serie de rentas ilegales, que van desde el narcotráfico hasta la corrupción con los recursos públicos, disponen de medios coercitivos y de capital suficientes para distorsionar los procedimientos democráticos. Por la mayor presencia de las autoridades estatales la coerción hacia los votantes no es tan extendida como en las áreas más periféricas, sin embargo los otros candidatos sí son vulnerables. Si las amenazas no los persuaden de competir en las elecciones, o incluso de desarrollar una campaña en circunstancias normales de movilidad y presencia en las plazas públicas, los recursos de los candidatos financiados por mafiosos y narcotraficantes.

Paradójicamente es la relativa fortaleza de las instituciones del Estado lo que obliga a las agrupaciones criminales a intervenir en las elecciones. Si el Estado fuera débil y no contara con recursos no existiría ninguna razón para intervenir en la competencia democrática. Bastaría con imponerse como autoridad para gobernar las comunidades. Pero como las instituciones del Estado pesan aun en la periferia las organizaciones criminales necesitan cooptarlas y corromperlas para proteger sus fuentes de rentas (narcotráfico, minería, corrupción, etc.) de la intervención de las autoridades. Toda vez que estas rentas son importantes para la inclusión económica de la población el resultado es aún más paradójico. Quienes organizan actividades ilegales tienen representación en instituciones legales para legitimarse a través de la provisión de demandas sociales.

## Sube el precio del mercado de los votos

Muchos analistas han acusado al expresidente Álvaro Uribe de representar el viejo país premoderno mezcla de gamonales, paramilitares, narcotraficantes, clientelistas, terratenientes y demás. Pero una simple mirada a las listas de aspirantes al Congreso revela que estos sectores comprometidos con el clientelismo y la corrupción están don-

3 *La Opinión*, Cúcuta. “Fiscalía alerta sobre posible ‘bacrim política’ en elecciones”. 30 de enero de 2014. En: [http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=435968&Itemid=31](http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=435968&Itemid=31).



## Cuadro 2: Municipios en riesgo por violencia desde las elecciones de 2007

Nivel de riesgo	Locales 2007	Congreso 2010	Locales 2011	Congreso 2014
Medio	237	191	260	182
Alto	175	83	71	147
Extremo	164	146	116	60
Total	576	420	447	389

Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE) 2014.

de siempre han estado, al margen de su posición ideológica de izquierda o derecha: con quien esté en el poder ejecutivo. De hecho, la lista de Uribe al Senado adolece de la ausencia de grandes electores regionales o de candidatos cuestionados por sus vínculos con el paramilitarismo. Se trata más bien de una lista de figuras de opinión de derecha.

Este hecho no niega el pasado. Álvaro Uribe cuando fue presidente, gobernó con toda una clase política vinculada al clientelismo, la corrupción y demás vicios de la política colombiana.<sup>4</sup> Lo que revela más bien es una particularidad del sistema político colombiano: la organización de los partidos depende más de las interacciones de diferentes facciones de la clase política con quienes controlan las instituciones de gobierno, es decir el poder ejecutivo, que con una estructura programática y orgánica fija.<sup>5</sup> Los partidos en la práctica obedecen a coaliciones de los gobernantes de turno con un agregado suficiente de la clase política que permita tramitar la agenda de gobierno en el legislativo. A nivel nacional el Presidente tiene la ventaja de manejar enormes cantidades de recursos para

aglutinar estas coaliciones políticas que cumplen de manera coyuntural el papel de partido de gobierno. Por esta razón cuando Uribe era presidente disponía del respaldo del grueso de la clase política, contaminada o no con la parapolítica, mientras que ahora no dispone de los recursos para aglutinar sectores sociales y políticos que ideológicamente podrían sentirse más sintonizados con sus propuestas de campaña.

En sí misma la aglutinación de la clase política alrededor de los recursos que maneja el ejecutivo como forma de organización de partidos, no es perversa. Incluso puede ser funcional para tramitar de manera más efectiva y menos violenta las demandas de sectores sociales que no responden tanto a una causa o aun programa ideológico sino a realidades concretas. El problema está en que el sistema puede conducir a una intensificación de dos tipos de mercados políticos: el de los votos clientelistas para las elecciones al Congreso y el de ceder oportunidades de corrupción a los congresistas para tramitar la agenda de gobierno del Ejecutivo. Al final el resultado puede ser, y este es uno de los principales riesgos en estas elecciones al Congreso, el de la sobredimensión de los costos de la democracia.

Se sabe que la democracia tiene sus costos y que asumirlos es deseable para evitar los excesos y las arbitrariedades de las dictaduras. En un sistema autoritario cuando el dictador toma una decisión, basta el respaldo de unos cuantos generales, de unos pocos oligarcas o de una enorme simpatía popular para su ejecución en la práctica. No importa a quien afecten o beneficien las decisiones, si cuentan con el respaldo de los sectores podero-

4 La 'parapolítica' fue un escándalo estrictamente del gobierno Uribe que demostró que su coalición de gobierno estaba fundada principalmente en este tipo de políticos. Incluso funcionarios como el Director del DAS, Jorge Noguera, que dependía directamente de la presidencia, o como el embajador de Colombia en Chile, Salvador Arana, nombrado por Uribe, resultaron salpicados.

5 Como muestra de lo anterior recientemente un par de caciques del Huila abandonaron los compromisos electorales que tenían con Uribe ante la oferta de cargos y recursos públicos del gobierno. Ver la Silla Vacía. "Dos barones se le voltean a Uribe". <http://lasillavacia.com/node/46681>



sos, su materialización es casi inmediata. Un engranaje débil del sistema es poca la resistencia que puede ofrecer. Por el contrario, en la democracia los engranajes más débiles del sistema sí tienen como imponer restricciones a los engranajes más fuertes. De eso se trata la democracia, de evitar que las mayorías y los poderosos abusen de las minorías y de los débiles.

La existencia de los cuerpos legislativos tiene precisamente como propósito la disponibilidad de un mecanismo institucional que obligue a quienes gobiernan a considerar las demandas y los intereses de los más diversos sectores sociales. Si un gobernante quiere ejecutar una decisión tendrá de algún modo que compensar a quienes se vean afectados y tendrá de paso que realizar concesiones a las demás fuerzas políticas que hicieron posible su ejecución. Estas concesiones son de todo tipo. Desde las más ‘mundanas’ compuestas por contratos, nombramientos en cargos públicos y tajadas presupuestales, hasta aquellas concernientes en la participación en decisiones políticas de interés para un sector determinado.

La democracia no solo son votaciones. Es también la negociación permanente y abierta de las decisiones de gobierno de modo que muchos sectores tengan oportunidad de participar en la distribución de los recursos y de las prerrogativas de que el Estado dispone. Políticos con un poder insignificante se convierten en elementos valiosos para aprobar una decisión que les es irrelevante. A cambio obtienen unos beneficios que no estarían disponibles de otra forma para ellos y para los sectores que los eligen. El caso de Yidis Medina y Teodolindo Avendaño es sintomático de este tipo de transacción en la democracia. Ambos políticos irrelevantes, sin poder más allá de sus comunidades inmediatas, de un momento a otro se convirtieron en la pieza clave para definir un asunto de mayor importancia, ni más ni menos que la reelección presidencial de Álvaro Uribe. De no ser por la democracia nunca hubieran tenido la oportunidad de acceder ni a recursos del Estado ni a una posición coyuntural de poder como la tuvieron.

El problema de esta propiedad de la democracia es que existe un riesgo muy alto de que la extracción de rentas alrededor de la toma de decisiones de gobierno se convierta *per se* en el propósito central de la clase política. Las elecciones a los cuerpos legislativos se convierten entonces en una competencia feroz entre políticos profesionales por el derecho de chantajear al Ejecutivo. Si además, el diseño institucional y las condiciones de la economía política incentivan el chantaje, como ocurre cuando hay dependencia de las regalías mineras, los costos de la democracia se pueden disparar. Esto es lo que viene sucediendo en el sistema político colombiano desde la Constitución de 1991. La concentración del crecimiento económico en unas pocas ciudades y regiones llevó a que la política como un mecanismo de acceso a rentas públicas, fuera una de las principales fuentes de riqueza en los municipios que quedaban por fuera de las áreas de verdadero desarrollo económico.

Ahora que la guerrilla parece tener una voluntad real de paz y que los nuevos grupos paramilitares –las ‘bacrim’– parecieran haber reducido sus aspiraciones de poder al puro asunto de la protección del narcotráfico, quedó claro que la violencia no era el principal riesgo de la democracia. Era solo uno de los tantos medios no institucionales para chantajear la toma de decisiones de gobierno. No tiene nada de extraño entonces que la lógica del sistema político pase por las transacciones puramente instrumentales entre el gobierno nacional y las colectividades políticas que lo soportan en el Congreso. Tal como lo describe la revista *Semana* en boca de los protagonistas el funcionamiento sigue a grandes rasgos los siguientes patrones:

Un contratista, que lleva más de 15 años trabajando con obras públicas en Colombia, le explicó a *Semana* el *modus operandi*. “El gobierno le da a un gobernador o a un senador un contrato, por ejemplo, de 50.000 millones de pesos, él se queda con el 20 por ciento. Eso son 10.000 millones de pesos. Se mete la mitad al bolsillo y con la otra mitad saca un congresista”. Esta revista preguntó a un senador y a un gobernador si era verdad que así ocurría y ambos lo confirmaron. El congresista o gobernador beneficiado, a su vez, agradecido con el gobierno



nacional, hace que sus seguidores apoyen al presidente en las urnas.<sup>6</sup>

Las denuncias hechas por el uribismo<sup>7</sup> acerca de la repartición de 3 billones de pesos por el gobierno nacional como parte de la ‘mermelada’ para obtener el respaldo de los congresistas son solo una expresión de esta propiedad del sistema político colombiano. Aunque el portal la *Silla Vacía* reveló que las cifras denunciadas por los seguidores del expresidente podrían estar sujetas a exageraciones, lo cierto es que es factor importante en las próximas elecciones al Congreso:

Los alcaldes están muy interesados en estos proyectos porque, aunque las obras solo se comenzarán a ejecutar en septiembre del próximo año y bajo un nuevo gobierno, el período de los mandatarios va hasta el 2015 y entonces podrán capitalizar políticamente estas inversiones. Los congresistas, por su parte, se podrían ver recompensados por conseguirle plata a los alcaldes de su cuerda política, que son a su vez los que les ayudan a poner sus clientelas para las elecciones legislativas. Pero, además, porque con frecuencia los parlamentarios hacen pactos con los respectivos burgomaestres para garantizar que éstos contratan las obras con los contratistas que les financian la campaña al Congreso.<sup>8</sup>

Incluso entre candidatos que se consideran estrictamente de opinión, el uso indirecto de los recursos del gobierno como ventaja en la campaña ha sido una estrategia a la que se puede apelar. Uno de ellos Rodrigo Lara, hijo del Ministro de Justicia asesinado por Pablo Escobar, debió pedir perdón por haber utilizado el programa de viviendas del gobierno nacional dentro de su publicidad políti-

ca.<sup>9</sup> La razón para utilizar esta publicidad era que la figura máxima de su partido Cambio Radical, Germán Vargas Lleras, fue el ministro que desarrolló dicho programa de viviendas.

En suma, uno de los mayores riesgos de la actual campaña al Congreso es que el control de los recursos del Estado distorsione los resultados y los propósitos de la democracia a niveles aún más críticos de los usuales en el sistema político colombiano.

## El fraude electoral

El informe de la MOE sobre la situación actual de riesgo electoral apunta principalmente hacia el crecimiento que puede tener el fraude electoral en las próximas elecciones en contraste con la reducción del riesgo por presencia de actores armados:

Los resultados permiten concluir que las elecciones en Colombia no necesitan más fuerza pública sino, por el contrario, más jueces, mejores fiscales y autoridades de control capaces para prevenir y castigar el fraude electoral. Cada vez más estamos mejor blindados contra los ilegales pero desprotegidos frente a los políticos corruptos. No quiere decir esto que los ilegales no tengan capacidad de influencia, sino [que] esta se ha ido reduciendo elección tras elección (MOE 2014: P. 16).

Se trata en el fondo de la permanencia de viejos vicios del sistema democrático colombiano que van desde la compra de votos hasta la trampa en el conteo de votos mediante el control de agencias regionales de la Registraduría Nacional. A pesar de los avances tecnológicos, el país aún adolece de una plataforma de votación que evite que la clase política manipule los resultados electorales. De hecho, lo que se intuye es que es un problema en crecimiento.

Si bien es complicado medir este tipo de riesgo por su naturaleza clandestina e ilegal, la MOE ha

6 Ver revista *Semana Online*. “¿Qué va a pasar con las elecciones?” Publicado el 15 de febrero de 2014. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2014-estado-de-la-campana-electoral/377337-3>.

7 *Correo Confidencial*. “Uribe insiste en que Santos ha repartido 3 billones en ‘mermelada’ para campañas políticas”. Publicado el 24 de enero de 2014. En: <http://correoconfidencial.com/archivos/77042>.

8 *Portal La Silla Vacía*. “El Conpes de la mermelada”. Octubre de 2010. En: <http://lasillavacia.com/historia/el-conpes-de-la-mermelada-45851>.

9 Ver revista *Semana Online*. “Lara pide perdón por hacer campaña con las casas gratis”. Publicado el 19 de Febrero de 2014. En: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/lara-pide-perdon-por-hacer-campana-con-las-casas-gratis/377801-3>.



Cuadro 3: Riesgo por Fraude Electoral 2007 - 2014

Nivel de riesgo	Locales 2007	Senado 2010	Cámara 2010	Locales 2011	Senado 2014	Cámara 2014
Medio	273	265	274	351	200	187
Alto	42	28	99	173	177	163
Extremo	13	4	34	20	33	36
Total	328	297	407	544	410	386

Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE), 2014.

desarrollado un sistema de indicadores a partir de mediciones de participaciones atípicas (muy altas o muy bajas), manipulación de votos nulos y manipulación de tarjetones no marcados. Los resultados demuestran que efectivamente el riesgo por fraude viene aumentando en las elecciones al Congreso. El cuadro 3 resume el volumen y la evolución de estas tendencias. Es palpable el incremento de 2010 a 2014 cuando de 297 municipios en riesgo a las elecciones para Senado se pasó a 410. Los resultados de la MOE muestran además que se trata de la reiteración del riesgo en zonas donde tradicionalmente han existido problemas de clientelismo y de ilegalidad en las elecciones. Así mismo es preocupante como este tipo de riesgo se intensifica en departamentos del suroriente del país como Caquetá, Meta, Putumayo y Amazonas. En el anexo 2 se incluyen los mapas de riesgos por fraude elaborados por la MOE.

Quizá el caso más dicente de la dimensión que tiene este tipo de riesgo contra la democracia en Colombia hayan sido las más de 90 mil cédulas revocadas de manera unánime por el Consejo Nacional Electoral en Barranquilla.<sup>10</sup> Tal cantidad de votos tendría un efecto definitivo en las elecciones a la Cámara de Representantes e incluso podría distorsionar los resultados para unos cuantos senadores.

10 Ver *Noticias Caracol*. “CNE revoca inscripción de cerca de 97.000 cédulas en Barranquilla”. Publicado el 17 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/cne-revoca-inscripcion-de-cerca-de-97000-cedulas-en-barranquilla/20140217/nota/2085893.aspx>.

### Los riesgos y las oportunidades asociados al proceso de paz con las Farc

Los riesgos anteriores hacen parte de aquellos problemas estructurales en las elecciones colombianas. Sin embargo, la coyuntura actual incluye otro tipo de riesgos asociados al desarrollo del proceso de paz con las Farc. En concreto a cómo las elecciones al Congreso representen un campo de batalla para quienes se vean afectados por los términos de un eventual acuerdo y cómo esta incertidumbre lleve a sabotear de distintas formas el proceso electoral. Paradójicamente las transacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo basadas en la “mermelada” clientelista pueden ser útiles para anular a numerosos sectores políticos que de otra manera serían reacios a aceptar concesiones a la guerrilla a cambio de la paz. Del mismo modo uno de los grandes enemigos del proceso de reintegración de la guerrilla dentro de las instituciones estatales va a estar dado por los diversos grupos armados que queden en lo local, quienes junto a la clase política, tienen mucho que disputar a eventuales candidaturas de las Farc en municipios y regiones periféricas. La UP ofrece una gran enseñanza en ese sentido. La mayor parte de sus víctimas no fueron el resultado de una gran conspiración nacional sino de una disputa electoral contra fuerzas locales.

Es así que si las elecciones presidenciales son el referendo del proceso de paz, en el sentido que la ciudadanía expresará si está de acuerdo con la negociación, las elecciones al Congreso son el termómetro del grado de aceptación que tiene la



clase política en relación al proceso. No se trata simplemente de las cuentas entre aquellos congresistas que van a aprobar cada punto de los acuerdos de La Habana y los que se opondrán. Es más acerca de cómo van a ser asimiladas las Farc dentro de la competencia democrática y de la viabilidad de su agenda política.

La entrada en la vida política legal de las Farc es un asunto real. El proceso ha sido en sí una oportunidad única de hacer política. De hecho, a pesar de los reveses militares de la última década nunca antes la guerrilla había tenido tanta vitrina para exponer su agenda de reformas. Lo que deberían hacer desde el Congreso luego de haber obtenido una representación en votaciones, lo están haciendo desde la mesa de La Habana sin que su popularidad haya sido sometida a un conteo entre la población. No solo están hablando y proponiendo sobre el tema agrario, la participación política, las drogas, la justicia transicional, etc., sino que los medios de comunicación están pendientes de cada palabra que dicen. Pero la ventana de atención mediática va a tener tanta intensidad hasta cuando firmen el acuerdo, si es que finalmente lo firman. Luego durante la política cotidiana, la de ganarse los votos el día a día, el asunto va a ser a otro precio. Por eso las Farc van a tratar de acumular la mayor cantidad de atención antes de su reinserción en la institucionalidad.

Y es por esta razón que las próximas elecciones legislativas van a ser un termómetro que indique qué tanto acepta la clase política la intervención de las Farc en asuntos que en principio son solo de su resorte y, qué tanto es viable su entrada en la competencia electoral. Sobre todo porque las propuestas y las exigencias de las Farc en la mesa de negociaciones, si a algún sector del país afectan, es a aquel que tiene su más efectivo medio de representación en el Congreso: las élites y la clase política de las regiones. Si bien las aspiraciones de la jefatura de las Farc son la toma del poder para realizar transformaciones radicales del corte del chavismo y del castrismo, en la práctica solo podrán reclamar cambios en temas concretos de la realidad regional. Las élites políticas y económicas del centro del país poco tienen que temer de estos cambios. Más aun, en principio estarían

de acuerdo con muchos de ellos. A los grandes empresarios del país no les afectan temas como la devolución de tierras a las víctimas, alguna redistribución de la propiedad rural, la extensión de las zonas de reserva campesina y un tratamiento más laxo a los cultivadores de coca. Al contrario, muchos de ellos lo ven como una necesidad para modernizar la economía.

Estos temas son en cambio críticos para la clase política, los terratenientes y los grupos criminales de las regiones. La propiedad de la tierra y la competencia política por las alcaldías de medianos y pequeños municipios están en el centro de su estructura de intereses. Sin concentrar la tierra es complicado controlar a la población. A su vez, sin el control de los gobiernos locales la captura de las regalías y del presupuesto público y la venta de protección a los narcotraficantes serían inviables. Las bases de su economía política se desmoronarían.

La gran ironía es que una práctica despreciable como es la repartición de “mermelada” por el gobierno puede marcar la diferencia para que la clase política de las regiones vote en contra de sus intereses. Algunos de ellos seguramente van a preferir sacar alguna tajada del gobierno con la certidumbre que en el largo plazo las posibilidades electorales de las Farc serán limitadas. Muy probablemente estos cálculos tengan razón para llegar al Congreso, pero en las regiones la realidad puede ser muy distinta. Ganar las alcaldías de municipios periféricos donde históricamente las Farc han sido la autoridad es más que factible. Y allí es precisamente donde está el mayor riesgo para la democracia. Las ‘bacrim’, ‘farccrim’, políticos y exguerrilleros no se van a matar por grandes cuestiones ideológicas sino por el control de los gobiernos municipales y de sus rentas.

Al día de hoy ya este riesgo se materializa con el asesinato y las amenazas contra reclamantes de tierras, asociaciones de víctimas, activistas de los movimientos sociales e incluso políticos vinculados a sectores de izquierda. De acuerdo a Velasco (2014: P. 180), quien realizó un mapa de riesgo electoral asociado a la reparación de las víctimas (ver anexo 3):



Desde que inició el proceso de restitución, se han documentado 17 casos de asesinatos y 80 amenazas de muerte contra reclamantes de tierras y sus líderes. [...] A la fecha, la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha registrado amenazas creíbles de muerte a defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y reclamantes de tierras en 91 municipios distribuidos en 24 departamentos. Chocó, Antioquia, Bolívar y Cesar son los departamentos más críticos, pues concentran aproximadamente el 58% de los casos donde se presentan riesgos de re-victimización (homicidio o lesiones personales).

Un caso emblemático es el de Carmen Palencia, candidata a la Cámara de Representantes por Antioquia, quien por su labor como líder del proceso de restitución ha recibido constantes amenazas. Recientemente denunció que: “La policía se ha apresurado a decir que todos estos asesinatos tienen que ver con el narcotráfico y eso es injusto. Estas versiones motivan a los grupos ilegales a seguir con los atentados y vincularme a mí con la guerrilla”.<sup>11</sup> No son extrañas estas amenazas porque como demuestra el trabajo de Velasco (2014) los municipios donde se concentran los reclamantes son a su vez municipios donde se concentran votaciones de parapolíticos.

Ahora con las Farc en proceso de desmovilización tomando como causa para su inserción en la vida política el tema de la tierra, los riesgos son un asunto latente que debe estar en la agenda de derechos humanos del gobierno.

### **La endogamia del sistema**

Una constante en la historia política del país es el de la endogamia del sistema, en el sentido de que existen familias o castas políticas que se reproducen elección tras elección. La expresión más evidente de esta endogamia es la repetición de ape-

lidos en la historia presidencial: Lleras, Pastrana, López, Santos, Valencia, entre otros. Un aspecto claramente negativo de esta tendencia es la señal de que el acceso al ejecutivo nacional está concentrado entre ciertos grupos de la élite social de Bogotá, sin oportunidades para otros sectores. El origen social de algunos presidentes como Julio Cesar Turbay, Belisario Betancur, Cesar Gaviria y Álvaro Uribe son indicativos de que de todas maneras no es un sistema presidencial cerrado del todo. Cada tanto alguien ajeno a estas élites puede aspirar a gobernar al país, aunque necesariamente está obligado a gobernar con ellos.

En contraposición, la rama legislativa del Estado siempre fue vista como un espacio donde la clase política se renovaba constantemente por la amplitud de oportunidades que ofrecía la competencia electoral entre las bases. Es cierto que algunas dinastías políticas se reproducen reiterativamente hasta el extremo de que algunos senadores llevan varias décadas repitiendo curul, pero en general siempre es posible el acceso a nuevos políticos profesionales. Sin embargo, una nueva tendencia que supone incluso que nuevas castas políticas procedentes de las relaciones con paramilitares y narcotraficantes comienza a consolidarse. La revista *Semana* lo resumió así:

El próximo Congreso, en este contexto, tal vez será el de la consolidación de una clase política, la mayoría hoy en el poder, en tres versiones: 1) ciertas dinastías políticas regionales que han perdurado gracias al manejo de contratos, 2) los familiares o fichas de alcaldes y gobernadores, y 3) los herederos de curules de condenados que han logrado subsistir a pesar de sus investigaciones judiciales.<sup>12</sup>

Se trata en la práctica de la creación de castas políticas en el Congreso que concentran una franja importante de representación a través de poderosas maquinarias electorales. Como advierte la revista *Semana* la endogamia corresponde a la

11 Ver periódico *El Espectador*. “Palencia denuncia amenazas”. Publicado el 10 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/palencia-denuncia-amenazas-articulo-474148>.

12 Ver revista *Semana Online*. “¿Qué va a pasar con las elecciones?”. Publicado el 15 de febrero de 2014. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2014-estado-de-la-campana-electoral/377337-3>.



**Cuadro 4: Listado de aspirantes al congreso pertenecientes a castas políticas cuestionadas**

Origen casta política	Aspirante	Cuestionamientos	Aval
Alirio Villamizar	Hijo	Condenado por corrupción	Opción Ciudadana
Habib Merheg	Hermano	Fugitivo por parapolítica	Partido Consevador
Hugo Aguilar	Hijo	Condenado por parapolítica	Opción Ciudadana
Iván Díaz Matéus	Esposa	Condenado por yidispolítica	Partido Consevador
Jaime Vargas Suárez	Hija	Inhabilitado por corrupción	Partido Liberal
Javier Cáceres Leal	Hija	Condenado por parapolítica	Partido Consevador
Luis Alberto Gil	Esposa	Condenado por parapolítica	Opción Ciudadana
Luis Carlos Torres	Esposa	Inhabilitado por corrupción	Partido de la U
Luis Eduardo Vives Lacouture	Hermano	Inhabilitado por parapolítica	Partido Consevador
Matrimonio García Zucardi	Hijo	Investigados por parapolítica y corrupción	Partido de la U
Miguel Pinedo Vidal	Hijo	Condenado por parapolítica	Cambio Radical
Luis Alfredo Ramos	Hijo	Investigado por parapolítica	Centro Democrático
Miguel Rangel	Esposa	Condenado por parapolítica	Partido de la U
Néstor Díaz Barrera	Hermano	Inhabilitado por por vínculos familiares	Centro Democrático
Nicolás Curi	Hija	Destituido por corrupción	Partido de la U
Óscar Suárez Mira	Hermana	Condenado por parapolítica	Partido Consevador
Vicente Blel	Hija	Condenado por parapolítica	Partido Consevador

apropiación de una serie de cargos, contratos, nombramientos y demás recursos públicos para mantener un volumen cautivo de votos que les permita perpetuarse en el Congreso. Este tipo de endogamia incluye tanto familiares y amigos de viejas como nuevas castas políticas que se formaron recientemente a través de la corrupción, la violencia y el narcotráfico. El cuadro siguiente reúne un grupo representativo de aspirantes al Congreso que hacen parte de distintas categorías endogámicas y que además se han visto envueltos en casos de corrupción u otras inhabilidades. La columna derecha precisa el partido que actualmente da el aval a su candidatura. Es evidente que las candidaturas no están atadas a un partido en particular, los avales pertenecen a casi todas las colectividades políticas.

La endogamia a través de la concentración de recursos públicos y/o recursos de origen criminal encarna una amenaza de primer orden para la democracia, toda vez que significa un mecanismo doblemente excluyente. Por un lado excluye a quienes no aspiran a llegar al Congreso a través de

prácticas ilícitas, bien sean puramente criminales o simplemente antiéticas. Por otro lado excluye a facciones políticas que aunque apelen a prácticas corruptas y tengan propósitos patrimoniales no hacen parte de estas castas. Uno de los efectos de la democracia es precisamente que aunque sea utilizada por fines egoístas propicia procesos redistributivos en la sociedad. Con la endogamia estos efectos se diluyen.

Ahora bien, la endogamia no solo está afectando a candidaturas ligadas con prácticas criminales y antiéticas, sino que también hacen parte de la franja de candidatos de opinión, considerados como 'limpios'. Los 'delfines' se están tomando numerosas plazas de las candidaturas al Congreso. Una lista corta de los delfines de 'sangre azul' incluye a los hijos de Luis Carlos Galán, de Rodrigo Lara Bonilla, de Luis Eduardo Garzón, Piedad Córdoba, Manuel Cepeda, Fernando Araujo y Fabio Valencia Cossio. La lista muestra que el asunto no tiene ninguna particularidad ideológica. Delfines de sangre azul y de sangre de cualquier otro color abundan en todos los partidos.



*Per se* el delfinato no es un riesgo pero de todos modos no deja de ser una alarma, que aun dentro de la franja de opinión las conexiones sociales pueden estar jugando un papel definitivo en la oportunidad de aspirar a ser elegido democráticamente.

### **La sociedad civil**

Una forma más sutil de riesgo electoral proviene del debilitamiento de la sociedad civil. Cuando no existen organizaciones sociales que, sin hacer parte directa de las campañas políticas, ejercen una función de vigilancia y presión por los derechos civiles el riesgo que sectores de poder abusen de la democracia se incrementa notablemente. Dos tipos de alarmas indican que existen riesgos electorales en contra de la sociedad civil.

Una primera señal de alarma consiste en el constreñimiento a la prensa y a los medios de comunicación como instancias informativas de la sociedad civil. El constreñimiento funciona de muchas formas y varía de acuerdo a las condiciones del contexto. Puede ser de manera directa a través de amenazas a los periodistas y a los medios. O puede ser de manera indirecta a través del retiro la pauta publicitaria y de las fuentes de financiamiento.

El primer tipo de constreñimiento es relativamente fácil de identificar toda vez que el asesinato de un periodista o el atentado contra los medios inmediatamente implica un registro en las propias estadísticas oficiales. Incluso las denuncias sobre amenazas son registradas por agencias independientes como la FLIP. A pesar de algunos casos que concentraron la atención mediática como las amenazas recibidas por el caso de Kiko Gómez en La Guajira o por los ocho periodistas que tuvieron que salir de Valledupar en mayo de 2013, durante estas elecciones al Congreso los niveles de riesgo al respecto se han reducido progresivamente (Bock y Vargas 2014). El cuadro a continuación elaborado por Bock y Vargas basados en datos de la FLIP muestra el número de municipios por departamento de acuerdo a sus niveles de riesgos en el tema de amenazas a la libertad de prensa.

La ubicación de estos municipios refleja la gran asimetría que existe entre las grandes ciudades que disponen de una prensa relativamente independiente, respaldada por la sociedad civil ante amenazas e imposiciones de los medios de comunicación, y las zonas periféricas donde la prensa es demasiado vulnerable a las presiones de las élites y de los propietarios de los medios.

Sobre el segundo tipo de constreñimiento, la extenuación por ausencia de pauta, es más complicado levantar información pero a grandes rasgos se tiene la intuición que en lugares donde existe poco desarrollo económico los riesgos son mayores. Cuando no existe un sector privado que financie la publicidad de los medios, el periodismo depende en gran parte de los recursos del Estado. La pauta oficial se convierte en su sostén económico. Y quienes controlan la asignación de la pauta oficial están en condiciones de imponer el manejo de las noticias a los medios de comunicación locales.

Una segunda señal de alarma ocurre cuando los movimientos sociales son reprimidos o son anulados por las autoridades. A pesar de las amenazas y asesinatos que frecuentemente padecen estas organizaciones en Colombia como sucede con la Marcha Patriótica y los reclamantes de tierra, el país paradójicamente goza de numerosos movimientos sociales. Las marchas del año 2013 en respaldo a los campesinos fueron una demostración además de cómo los distintos movimientos pueden articularse espontáneamente y reclamar al gobierno concesiones a los manifestantes. Es diciente que el presidente Santos en un principio hubiera tratado con desdén a los manifestantes y luego, al ver la magnitud que iba tomando el movimiento, hubiera recapacitado y se hubiera visto obligado a negociar con los campesinos.

El movimiento del voto en blanco, a pesar de su relativo debilitamiento y que aún no ha tomado una forma definitiva como movimiento, es también una señal de que la ciudadanía tiene medios para plantear una voz de protesta a la clase política. El voto en blanco es una forma de protesta para manifestar que la clase política existente no cumple con las expectativas de la sociedad.



Cuadro 5: Municipios por departamentos y niveles de riesgo

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total
Antioquia		1	2	3
Arauca	1			1
Boyacá	1			1
Caldas	2			2
Cauca		1		1
Chocó		1		1
Córdoba	1			1
Cundinamarca	1	3		4
Guaviare	1			1
Huila		1		1
La Guajira			1	1
Norte de Santander	1	1	1	3
Quindío	1			1
Risaralda	1			1
Sucre	1		1	2
Valle del Cauca			1	1
Total	11	8	6	25

Fuente: Bock y Vargas 2014.

Aunque simbólica es una sanción importante en la democracia. Sin embargo, tiene un defecto, de que en vez de castigar a los candidatos corruptos y a las clientelas a los que pretende aplicar la sanción, termina por afectar a los candidatos de opinión. La razón es simple, los candidatos clientelistas tienen sus votos amarrados entre las clientelas, mientras que los candidatos de opinión dependen de los votos de gente que se indigna por el mal uso de la política.

## Conclusiones

Las próximas elecciones al Congreso reflejan los grandes cambios políticos sucedidos en Colombia, a la vez que muestran como tensiones estructurales del sistema democrático permanecen y se expresan en la naturaleza de los riesgos asociados a las elecciones. Después de una década en que claramente el Estado recuperó su autoridad a lo largo del territorio no solo fue evidente que los

viejos vicios del sistema estaban presentes sino que sus costos se habían elevado. Cuatro grandes conclusiones se extraen de la situación actual en relación a qué podría hacerse en el corto plazo para reducir el panorama de riesgos electorales:

- i. La actual implosión del sistema bipartidista tuvo como uno de sus principales defectos el incremento de los costos de transacción para el ejercicio de gobierno. Los políticos profesionales especializados en la producción de votos demandan demasiadas concesiones en nombramientos, contratos y recursos al ejecutivo. El problema es que actualmente no es claro si volver al viejo modelo bipartidista sea la solución. El partido Liberal y el Conservador están plagados de esta clase de políticos profesionales al igual que el resto de partidos, sin importar su tendencia ideológica.
- ii. La solución pareciera ir más de la mano de algún tipo de diseño institucional que obligue a las bancadas a acatar las órdenes de direc-



tivas partidistas que se comprometan con la agenda de gobierno a menores costos de transacción. Es decir, el político profesional especializado en la producción de voto deberá negociar con su director de partido antes que con el ejecutivo, .

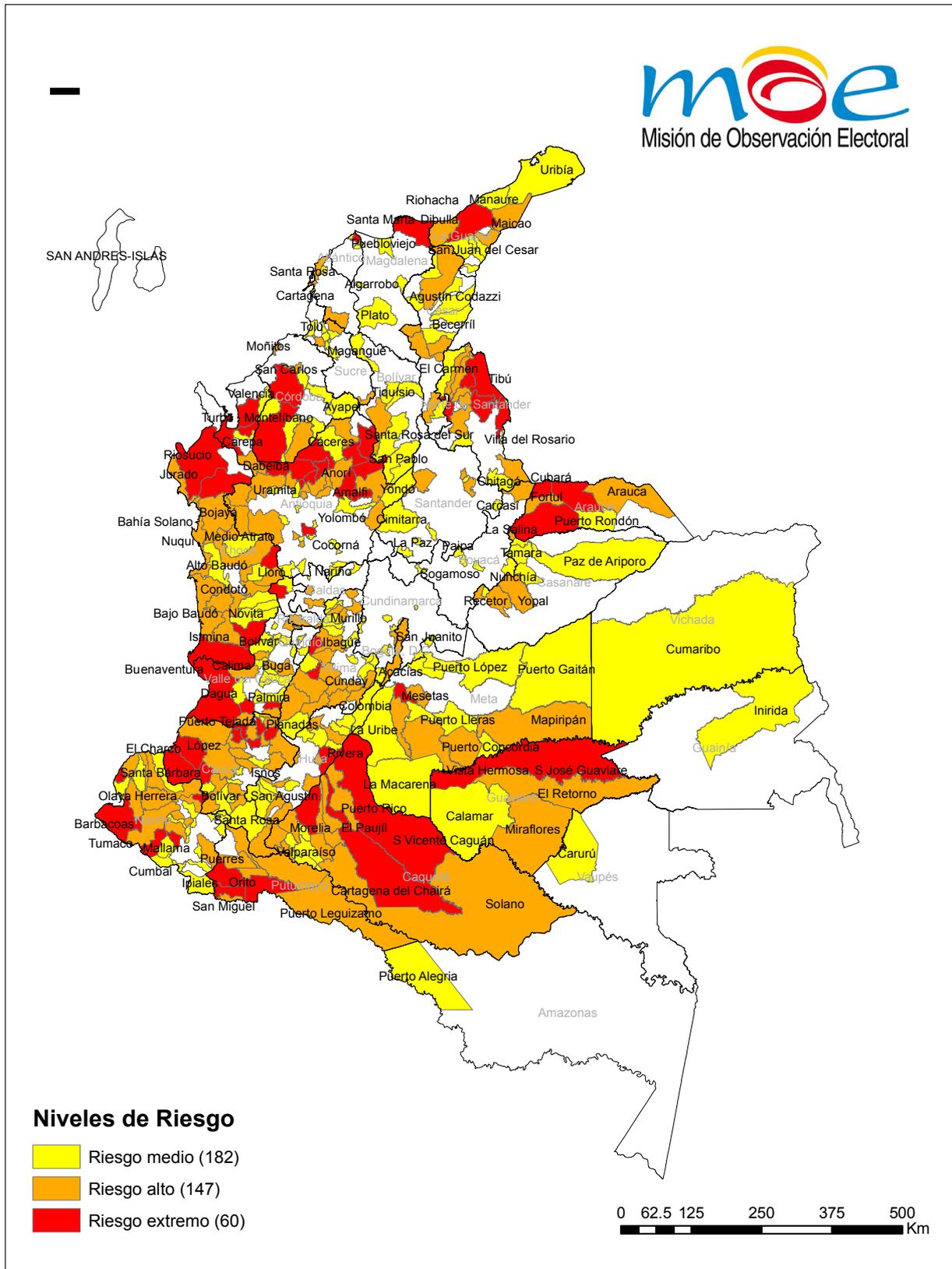
- iii. Es necesario fortalecer la prensa y la sociedad civil en las regiones. La capacidad de denuncia y de rendición de cuentas se ve afectada en lo local no solo por amenazas sino por la ausencia de recursos independientes.
- iv. Aunque la amenaza por grupos armados se ha reducido, existe un riesgo latente alrededor de la violencia relacionada con los acuerdos que se vayan a realizar en el proceso de La Habana y su trámite en el Congreso. El reciente atentado contra Aida Avella y Carlos Lozano en Arauca es sintomático de los peligros que encierra la materialización de los acuerdos.

## **Referencias Bibliográficas**

- Ávila, Ariel (2012). *Homogeneización política, parapolítica y democracia local*. Fescol.
- Bock, Jonathan y Vargas, Emmanuel (2014). *Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2014*. En Misión de Observación Electoral MOE (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*.
- Misión de Observación Electoral MOE (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*.
- Velasco, Juan David (2014). *Votando por la tierra: Las elecciones 2014 y el futuro de la reparación a las víctimas del conflicto armado*. En Misión de Observación Electoral MOE (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*.

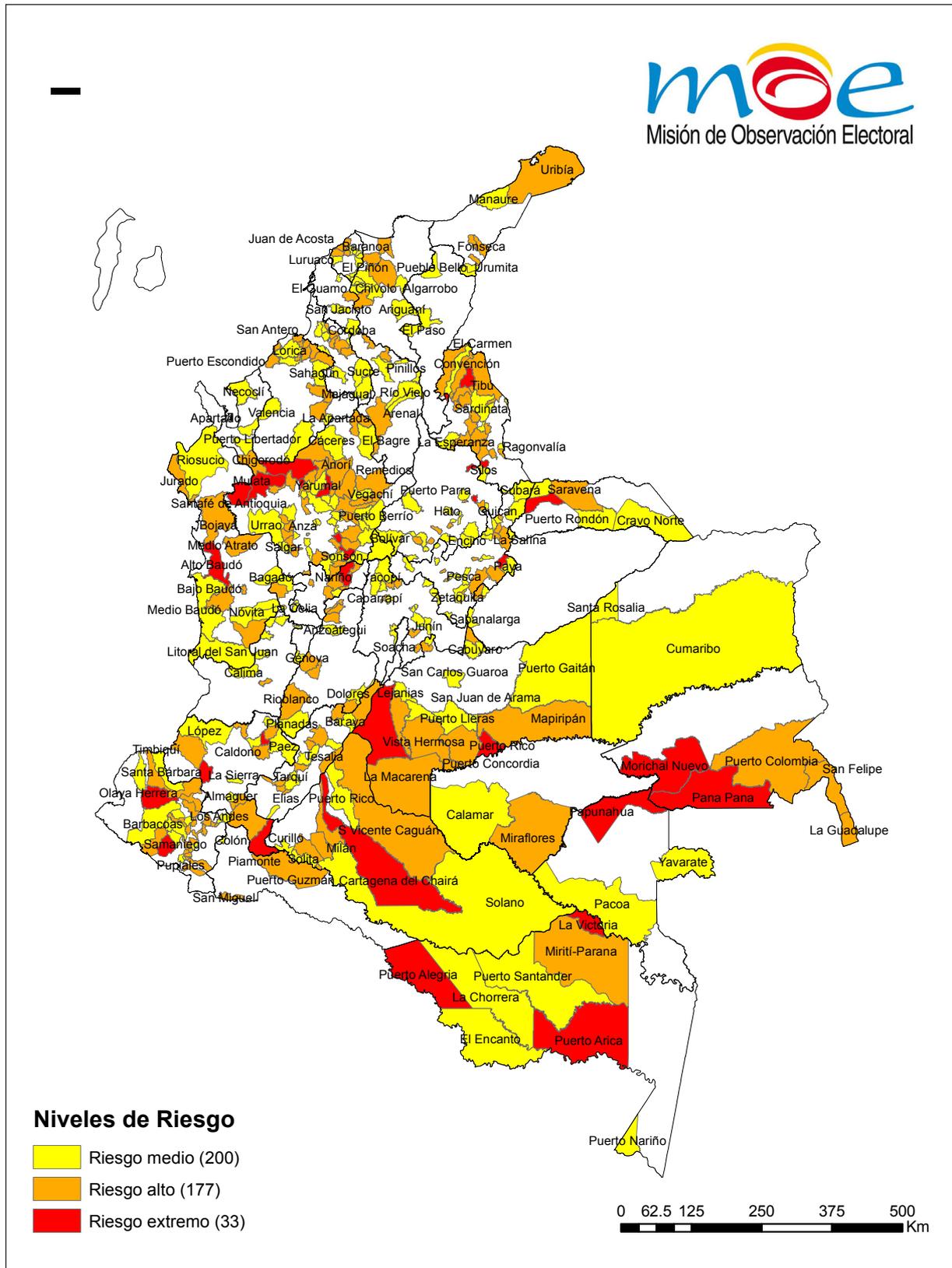


## Anexo 1. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de Senado 2014



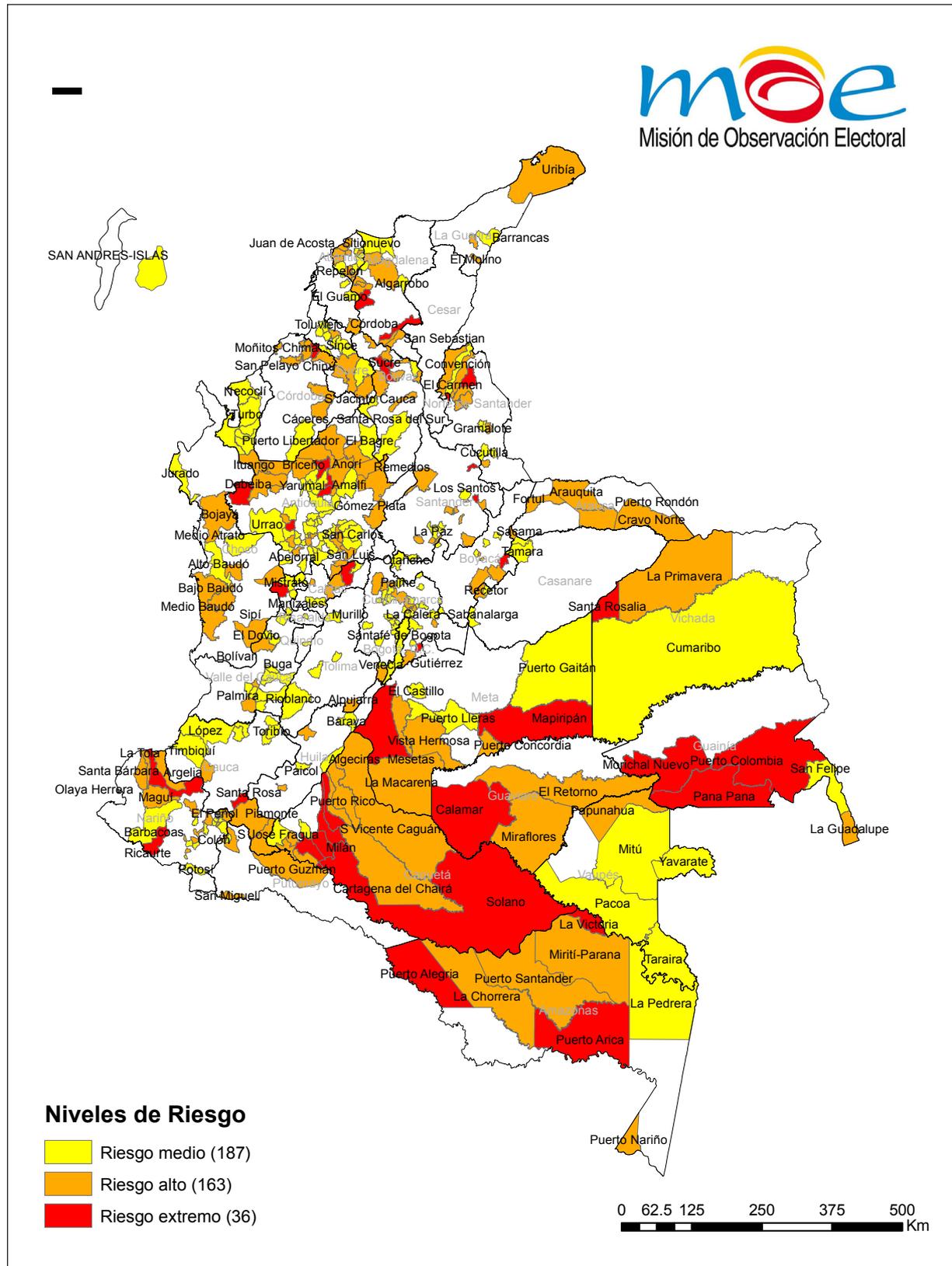


## Anexo 2. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de Cámara de Representantes 2014



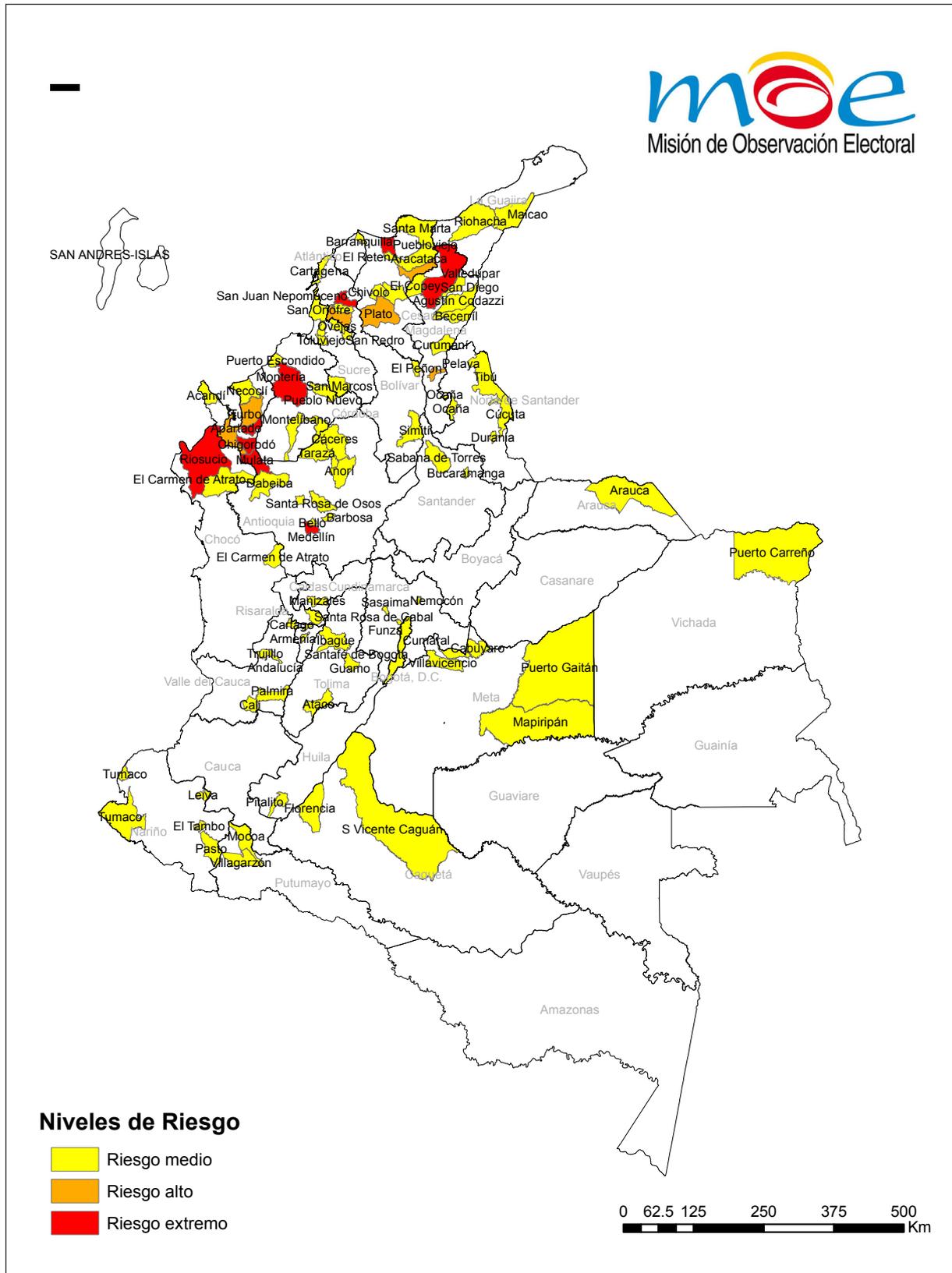


### Anexo 3. Riesgo por factores de violencia para las elecciones nacionales de 2014





### Anexo 4. Riesgos electorales asociados a la reparación de las víctimas





## **Autor**

Para solicitar publicaciones:  
[fescol@fescol.org.co](mailto:fescol@fescol.org.co)

### **Gustavo Duncan**

Gustavo Duncan es politólogo con maestrías en Seguridad Global de la Universidad de Cranfield (Reino Unido) e Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes.

Actualmente es investigador y profesor del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y trabajó como investigador de la Fundación Seguridad y Democracia y es profesor visitante de la universidad EAFIT. Duncan es experto en temas de narcotráfico, construcción del Estado y conflicto armado en Colombia. Es autor del libro *Los señores de la Guerra* (2006), que analiza el fenómeno paramilitar desde las relaciones de poder entre los centros urbanos y la periferia rural.

Duncan escribe columnas para el Periódico *EL Espectador* de Bogotá y *El País* de Cali.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

