

Proceso de paz y propuestas de cambio en el sistema político colombiano^{*1}

Peace Process and Change proposals in the Colombian Political System

Andrés De Zubiría Samper²
fundacionutopos@gmail.com

Gabriel Becerra Yáñez³
becerra.gabriel@ur.edu.co

RESUMEN

El artículo analiza cuáles deben ser las reformas al sistema político colombiano que se deben implementar como resultado del proceso de negociación política que se adelantó en La Habana, Cuba, entre delegados del Gobierno Santos Calderón y de las FARC-EP, desde noviembre de 2012.

PALABRAS CLAVES: conflicto armado interno, Estado, paz, régimen, sistema político, violencia.

ABSTRACT

The article analyzes which must be the reforms to the political colombian system that must be implemented as result of the process of political negotiation that goes forward in Havana, Cuba, between delegates of the Government Santos Calderón and of the FARC-EP, from November, 2012.

KEYWORDS: armed internal conflict, State, peace, regime, political system, violence.

Fecha de recepción: 2015/08/15

Fecha de evaluación: 2015/09/15

Fecha de aprobación: 2015/09/30

* Cómo citar este artículo: De Zubiría Samper, A. y Becerra Yáñez, G. (Diciembre, 2015). Proceso de paz y propuestas de cambio en el sistema político colombiano. *Criterio Jurídico Garantista*, 8(13), 90-107.

1. El material forma parte del proyecto de investigación que con el mismo título se desarrolla en el marco del Sistema Universitario de Investigaciones (SIU) de la Universidad Autónoma.
2. Abogado e historiador, máster en Derecho de las Administraciones Públicas por la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid (España). Profesor e investigador, Universidad Autónoma de Colombia, Universidad del Rosario y la ESAP. Autor de libros de Derecho Constitucional y Descentralización.
3. Abogado y especialista en Derecho Público, Universidad Autónoma y magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Profesor de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Introducción

El problema que se aborda en la investigación es por qué la persistencia del conflicto armado interno durante ya varias décadas evidencia, entre otras razones, la continuidad de una crisis de representación del régimen y el sistema político que, a la vez, es una crisis en la construcción del Estado. Los múltiples intentos, políticos y jurídicos, que se han promovido para superar esta crisis en distintas épocas de la vida del país han resultado frustrados, o en el mejor de los casos insuficientes. El último de ellos lo representó la Constitución Política de 1991, entendida como un nuevo pacto sociopolítico con un *ethos* democratizador propio de su filosofía liberal, pero más de veinte años después se encuentra debilitado ante las permanentes contrarreformas y la continuidad de la violencia sociopolítica.

El estudio se orienta a encontrar respuestas a la siguiente inquietud: ¿Qué reformas al sistema político colombiano deberían considerarse en el marco del proceso de paz que se inicia entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, teniendo en cuenta otras experiencias internacionales y nacionales de acuerdos de paz?

Como justificación hay un tema crucial de la Agenda de Negociación y segundo punto temático de las conversaciones: la participación política. Este aspecto es central para avanzar en la democratización real de la sociedad colombiana pero, en especial, para brindar las garantías necesarias a la oposición y a los posibles nuevos movimientos o partidos provenientes de la acción subversiva, que surjan de un acuerdo de paz.

El objetivo general de la investigación es aportar una reflexión académica y política propositiva sobre el segundo tema de la agenda del proceso de diálogo de paz iniciado entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, relacionado con las garantías para la participación de la oposición y posibles cambios en el sistema político.

Para el logro de los objetivos propuestos se utilizará como metodología principalmente la revisión, la sistematización y el análisis documental de anteriores procesos de paz en el tema de la participación política, entrevistas estructuradas a voceros representativos del Estado, la insurgencia y la sociedad civil, buscando un enfoque comparativo de las experiencias que permita identificar enseñanzas para el actual proceso de negociación.

Marco teórico

El estado del arte

Entre los años 1958 y 2015 se han establecido doce comisiones de estudio e investigación sobre el conflicto interno en Colombia, con la particularidad que los informes se han presentado en medio de una “guerra sin transición clara” (Jaramillo, 2010).

Algunos autores señalan que hay horizontes transicionales hacia el postconflicto, mientras que otros refieren una transición con equilibrios tensionantes entre visiones realistas e idealistas alrededor de la justicia, la verdad y la memoria, al tiempo que diversos investigadores consideran

que lo que sucede en el país es una “justicia transicional sin transición” (Uprimny y Safón, 2006).

La mayor parte de las comisiones fueron creadas a través de decreto presidencial y tuvieron un mandato de varios meses, con una cobertura nacional o local. Su composición en general fue plural, representando diversos sectores políticos, económicos y sociales.

Seguidamente se presentan las doce comisiones sobre estudios de la violencia en Colombia, destacándose en cada caso sus conclusiones principales:

- Comisión Nacional de Investigación de las Causas y Situaciones Presentes de Violencia en el Territorio Nacional, constituida durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), al iniciarse el acuerdo bipartidista liberal-conservador denominado Frente Nacional. Creada mediante Decreto 0165 de 1958 de la Junta Militar de Gobierno, actuó hasta enero de 1959. También se le denominó Comisión de Paz o Comisión Investigadora.

Estuvo facultada para acceder a documentos oficiales, informes sumarios y expedientes judiciales, con el propósito de “analizar fría y objetivamente el fenómeno de la violencia (...) visitar las zonas afectadas, constatar las necesidades de la gente e informar al gobierno para establecer las bases de una nueva y más racional acción oficial” (Decreto 0165 de 1958).

Su composición, si bien originalmente se estableció que lo sería por ocho “eminentes representantes”, finalmente quedó conformada así: Otto Morales Benítez (quien asumió como coordinador) y Absalón Fernández de Soto,

por el liberalismo; el Partido Conservador estuvo representado únicamente por Augusto Ramírez Moreno; los delegados de las Fuerzas Militares fueron los generales Ernesto Caicedo López y Hernando Mora Angueira (militar retirado); y por la Iglesia católica, los sacerdotes Fabio Martínez y Germán Guzmán Campos. Como la composición fue por acuerdo entre las élites no estuvieron representados otros sectores, en especial, los directamente afectados: los campesinos.

En sus ocho meses de actividad, si bien entregó algunos informes parciales nunca produjo un informe final, pero parte de sus hallazgos quedaron consignados en el libro *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social* (Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna, 1963).

Quizá pueda señalarse que como efectos directos de la Comisión Investigadora, el Gobierno organiza la Oficina Nacional de Rehabilitación, la cual actuaría sobre los cinco departamentos en donde se mantuvo el estado de sitio y se conformó un Comité Ministerial de Orden Público, tribunales de conciliación y amnistía condicionada (Jaramillo, 2010).

- Comisión de Estudios sobre la Violencia. En el año 1987, el entonces ministro de Gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), Fernando Cepeda, constituyó esta Comisión que actuó durante cuatro meses, en un momento en el que la violencia urbana aumentaba, se expandía el narcotráfico, así como la llamada “guerra sucia” contra la Unión Patriótica, movimiento político que surgió del proceso de paz entre la administración de Belisario Betancur y las Fuerzas Ar-

madras Revolucionarias de Colombia (FARC), en 1983.

Lo que caracterizó a esta segunda Comisión fue la publicación del libro: *Colombia: violencia y democracia* (1987), elaborado por algunos analistas del fenómeno de la violencia en el país, como Gonzalo Sánchez (coordinador de la Comisión), Álvaro Guzmán Barney, Jaime Arocha, entre otros, conocidos bajo el desafortunado rótulo de “violentólogos”.

Del análisis del texto se concluye que la violencia forma parte de toda una cultura, dentro de unos espirales y con carácter ascendente. Los autores parten de la existencia de múltiples violencias, al tiempo que sintetizan su propuesta en la necesidad de pasar de la cultura de la violencia a la cultura de la paz y la democracia.

- Comisión de Superación de la Violencia. Fue creada en 1991 dentro de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de César Gaviria, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Quintín Lame, como un mandato de las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, bajo la coordinación del sociólogo Alejandro Reyes e integrada por Francisco de Roux, Eduardo Díaz Uribe, Gustavo Gallón Giraldo, Eduardo Pizarro y Roque Roldán.

El informe final de esta tercera Comisión fue titulado *Pacificar la Paz. Lo que no se ha negociado en los Acuerdos de Paz* (1992), destacándose el hecho que además de los análisis académicos se integran nuevas voces como las de excombatientes, miembros de las Fuerzas Armadas, representantes de organizaciones no

gubernamentales (ONG), gremios y la Iglesia católica. De igual forma, en él se insiste en la posibilidad de desarrollar diálogos regionales de paz (Sánchez, 2009).

- Comisión de Derechos Humanos de la Costa Atlántica, establecida mediante Decreto 1078 de 1991, según lo pactado entre el Gobierno Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Estuvo conformada por los gobernadores, las procuradurías, delegados de los personeros municipales, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, la Conferencia Episcopal y organizaciones de derechos humanos.

Si bien esta cuarta Comisión no hizo entrega de un informe final, sirvió para la sensibilización regional en el tema de los derechos humanos, al tiempo que generó espacios de participación social.

- Comisión de Derechos Humanos. En el gobierno de Ernesto Samper Pizano se crea esta Comisión, mediante Decreto 1533 de 1994, dentro del proceso de negociación con la Corriente de Renovación Socialista (CRS). De ella hicieron parte delegados del Ministerio del Interior, el Consejero Presidencial, oficiales de las Fuerzas Militares, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Iglesia católica, la Cruz Roja, las ONG, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), delegados de la CRS y el Departamento Nacional de Planeación.

Su ámbito de actuación fue nacional, pero tampoco produjo un informe final de actividades, sin embargo generó debates en torno a la justicia penal militar y el derecho internacional humanitario (DIH).

- Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos en Trujillo (CISVT), creada por Decreto 2771 de 1994, con ocasión de los hechos de violencia sucedidos en el municipio de Trujillo, departamento del Valle del Cauca. Tuvo como soporte las investigaciones realizadas por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz (CIJP), que precisó los hechos ocurridos entre 1988 y 1991, así como las exigencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

De ella pueden destacarse como logros, que por primera vez hay un reconocimiento del Estado colombiano sobre la participación de agentes estatales en hechos violentos; la determinación del concepto “testigo de excepción” como medio probatorio en procesos judiciales; y el aporte de sus conclusiones al proceso de memoria histórica.

- Comisión para la Búsqueda de la Verdad en los Eventos de Barrancabermeja, integrada mediante Decreto 1015 de 1998, que tuvo como referente la investigación de hechos violentos ocurridos en el puerto petrolero.

Esta séptima Comisión si bien produjo un informe final, este fue de carácter reservado, y los hechos narrados quedaron en la impunidad.

- Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Investigaciones que se Adelantan por Violación a los Derechos Humanos. Se estableció al darse inicio al gobierno del presidente conservador Andrés Pastrana, mediante el Decreto 2391 de 1998. Tuvo un carácter transitorio (tres meses), y su objetivo fue investigar la violación de los derechos humanos en el departamento de Arauca.

La composición fue así: el vicepresidente de la República, el ministro del Interior, el director de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, un delegado del ministro de Relaciones Exteriores, el procurador delegado para los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, el defensor del pueblo, dos representantes de la Comisión de Paz de la Asamblea de Arauca, dos representantes de organizaciones sociales y cuatro representantes de ONG.

- Comité Especial de Impulso a las Investigaciones de Violación de Derechos Humanos. Creado también en la administración Pastrana, mediante el Decreto 2429 de 1998, pero con una composición limitada al vicepresidente de la República, el ministro del Interior, el fiscal general de la Nación y el procurador general, y la posibilidad de invitar a delegados de ONG y de organismos de derechos humanos.

Esta novena Comisión (a pesar de que se le denominó Comité), al igual que su predecesora no produjo un informe final sobre sus actividades.

- Comisión de la Verdad de los Hechos del Palacio de Justicia. Fue conformada en el año 2005 a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia. Como no fue iniciativa del Gobierno nacional no tuvo su respaldo financiero sino de la Fundación Ford y de la Comisión Europea.

El objeto principal fue investigar los hechos ocurridos en Bogotá entre el 6 y 7 de noviembre de 1985, durante la toma del Palacio de Justicia por parte del Movimiento M-19. Estuvo integrada por tres magistrados, sin participación de otros sectores.

De su informe final se destaca el reconocimiento de la muerte de más de cien personas entre magistrados, servidores públicos, visitantes ocasionales, miembros de la fuerza pública y guerrilleros del M-19. Tanto en los informes preliminares como en el informe final se señalan responsabilidades del grupo insurgente, de las Fuerzas Armadas y del gobierno de Belisario Betancur.

La experiencia de la Comisión es significativa, al descubrir los hechos del Palacio de Justicia veinte años después de sucedidos, que se respaldan en pruebas documentales y testimoniales. También se sugiere una hipotética financiación de la toma por parte del narcotráfico, al tiempo que se destaca que el objetivo del M-19 era realizar un juicio político al Presidente de la República por el incumplimiento de los Acuerdos de Tregua de 1984, y adicionalmente buscar un golpe de opinión nacional e internacional.

- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y Área de Memoria Histórica. Durante los dos gobiernos de Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) se promovió la denominada Justicia y Paz en el proceso de negociación con los paramilitares, como una especie de “laboratorio gubernamental” de las políticas públicas de un pasado de violencia (Jaramillo, 2010).

Del proceso del año 2006 se resalta la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que sería la undécima Comisión constituida desde 1958. La CNRR fue establecida en la Ley 975 de 2005, teniendo como funciones el acompañar los procesos de desmovilización de actores armados ilegales, facilitar su reincorporación y atender de manera integral a las víctimas.



En febrero de 2015 la CHCV entregó el informe *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, considerado por la Mesa de Diálogos como un “insumo fundamental para la comprensión de la complejidad del conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo, y para el esclarecimiento de la verdad.”

Al tiempo que el Área de Memoria Histórica (desde el 2012, Centro de Memoria Histórica), dependiente de la CNRR, busca la reconstrucción global del origen y evolución del conflicto armado colombiano y generar unas “políticas de memoria”, como grupo de investigación que es su objetivo, acorde con la Ley 975 de 2005, es “elaborar y divulgar una narrativa sobre el conflicto armado en Colombia que identifique ‘las razones para el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales.’” Entre sus informes pueden mencionarse: *Trujillo, una tragedia que no cesa* (2008) y *La masacre de El Salado: Esa guerra no era nuestra* (2009), en

los cuales se destacan los testimonios y las escenas, pero que deben trascender hacia la pedagogía contra el olvido y la tramitación de lo acontecido, por la demanda de las víctimas a la justicia y a la verdad.

- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). Se conformó como parte de los Acuerdos de Negociación entre el gobierno del presidente Santos Calderón y el movimiento insurgente de las FARC, proceso iniciado en el mes de agosto de 2012. Estuvo conformada por doce académicos de diferentes disciplinas y corrientes, y su objeto principal fue producir un informe sobre el origen y las múltiples causas del conflicto armado interno colombiano, los factores y condiciones que han permitido su persistencia y los efectos e impactos en la población civil. En febrero de 2015 la CHCV entregó el informe *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, considerado por la Mesa de Diálogos como un “insumo fundamental para la comprensión de la complejidad del conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo, y para el esclarecimiento de la verdad” (Mesa de Conversaciones, 2015, párr. 3); debe contribuir para los debates de la futura Comisión de la Verdad.

Dicho informe contiene las dos relatorías y los ensayos de los doce expertos, es decir, una pluralidad de visiones. De la CHCV se puede resaltar que es la única de las doce comisiones establecidas en el país entre 1958 y el presente, que es el resultado de un acuerdo en desarrollo del proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la insurgencia.

Bases teóricas

En este aparte se presentan los conceptos básicos que sustentan el proyecto de investigación, los cuales están referidos a los sistemas y regímenes políticos, las nociones en torno a las clases de violencia, las correlativas formas de la paz o las paces, los intentos de negociación política que se han procurado desde 1948 hasta el día de hoy, al igual que algunas experiencias internacionales en procesos de paz exitosos, utilizando para ello las fuentes primarias y secundarias seleccionadas.

Sistemas y regímenes políticos

La pregunta por las reformas al régimen político colombiano que se deberían considerar y concretar en el marco del proceso de paz en curso entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, como problema de investigación implica una revisión de dichas temáticas desde dos campos conceptuales: como marco de referencia y como base para posteriores análisis.

A continuación se presenta la revisión de los conceptos y significados de las categorías *sistema* y *régimen político*; en segundo lugar, se identifican algunos referentes teóricos a propósito de la paz como objeto de estudio y los procesos de negociación que su búsqueda ha motivado.

Existe una amplia literatura sobre los significados de estos dos conceptos muy propios de la ciencia y los estudios políticos, marcados entre otras diferencias por enfoques analíticos que corresponden a perspectivas europeas o norteamericanas, diferenciadas sobre todo por el papel que en

ellos ocupa el Estado. Aun así, los conceptos de régimen político y sistema político, como afirma el profesor Alejo Vargas (1998), tienden a ser utilizados más o menos con la misma significación, como cuasi sinónimos:

Se puede concluir anotando que, sin perder de vista que estos dos conceptos remiten a dos tradiciones teóricas distintas, no son exactamente iguales, porque tienen cierta particularidad; sin embargo, podemos usar la versión amplia de régimen político y la de sistema político como conceptos bastantes cercanos para efecto del análisis. (P. 89).

Teniendo en cuenta esta aclaración, se presenta primero el concepto de sistema político en su enfoque principalmente de tradición norteamericana. Posteriormente se precisa el significado de régimen político, como uno de sus componentes básicos, profundizando en la caracterización de regímenes políticos híbridos, y en un método de análisis comparado que se propone sirva de referente al proceso de investigación sobre los cambios posibles que se deriven de un futuro acuerdo de paz.

En el libro *Sistemas políticos comparados* de Gianfranco Pasquino (2005) se resaltan los tres componentes esenciales de un sistema político según Easton:

La comunidad política

Los ciudadanos y todos aquellos que están expuestos a las decisiones de las autoridades y a las modalidades de funcionamiento del régimen, componente que si bien no tenía mayores controversias a mediados del siglo pasado, momento

en que David Easton formuló su teoría, hoy sí es complejo por la presencia de identidades étnicas, culturales, territoriales y religiosas que incluso conllevan a la disgregación de sistemas políticos.

El régimen

De él hacen parte normas, reglas, procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, la Constitución y las instituciones mismas. Como lo afirma Pasquino “la expresión ‘régimen’ puede servir tanto para diferenciar los sistemas políticos democráticos como los sistemas políticos que no lo son, necesitados a su vez de subdivisiones ulteriores” (2005, p. 45).

En este mismo texto el mencionado autor recuerda tres clasificaciones que Pipa Norris (1999) resalta para el análisis de los regímenes políticos: *principios*, como expresión de los valores del régimen; *instituciones* y las presentaciones o “rendimientos” del régimen.

Las autoridades

Son aquellas que ocupan los cargos desde los que se deciden las llamadas “asignaciones imperativas de valor” para una sociedad: la llamada clase política.

Este enfoque, a su vez ha sido modificado o complementado. Un ejemplo es la definición que de sistema político presenta el profesor Manuel Alcántara (1995, p. 140):

Puede entenderse como sistema político al conjunto conformado por los siguientes elementos

cuyo significado y contenido ontológico no es obviamente paralelo: en primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se la denomina régimen político) que representa los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político ‘de carácter nacional’ se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Cada uno de estos componentes del sistema político, en otras versiones o en la clásica de David Easton —la comunidad política, las autoridades y el régimen— puede ser objeto de comparación. Para la investigación en curso sobre los procesos de paz se quiere hacer énfasis, muy especialmente, en el régimen político que se centra en los aspectos de orden normativo e institucional. Veamos con más detalle su definición.

Se puede hablar de una visión amplia y otra restringida del significado de régimen político. Para el francés Maurice Duverger el régimen político, en una perspectiva amplia, “designa un

conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación.” (1972, p. 98).

Explica Vargas (1998, p. 189) que esta definición integra:

Instituciones estatales y su relacionamiento con la sociedad, pero, además, el sistema de partidos, el sistema de mediación entre sociedad y Estado; el sistema de toma de decisiones que, en términos prácticos, estaría comprendido por el sistema electoral, donde se expresa la cultura política, y su derivado más importante, el sistema de administración pública, donde se organiza la gestión estatal. Por esto, M. Duverger considera que el régimen político se puede entender como “un conjunto de instituciones”, pero también como una cierta combinación de un sistema de partidos, de un modo de escrutinio, de tipos de decisión, de estructuras de grupos de presión y de tipos de administración pública.

El régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado, durante un período determinado; se le señalan como sus componentes esenciales: a) el principio de legitimidad; b) la estructura de las instituciones; c) el sistema de partidos y d) la forma y el rol del Estado.

Bajo esta misma perspectiva Maldonado (1996, p. 30) define el régimen político:

Como el espacio en el que se conjugan las fuerzas sociales, económicas, culturales, étnicas, se establecen los acuerdos de convivencia y organización institucional del aparato de Estado, liderados por el gobierno. Por lo tanto, es el espacio en el que se expresa la construcción del orden (...) el

régimen político es el espacio por excelencia en el cual se manifiesta la construcción del orden social contingente.

En la visión restringida el régimen político se limita fundamentalmente a las instituciones estatales, a la forma como estas se relacionan entre sí y con la sociedad. Ahora bien, la preocupación por definir y caracterizar los regímenes políticos ha existido desde la antigüedad.

La profesora Inmaculada Szmolka (2012, p. 105), de la Universidad de Granada, nos recuerda que desde Aristóteles se vienen realizando clasificaciones de las formas de gobierno, que incluyen a Maquiavelo (1532); Montesquieu (1721); Blondel (1960); Shils (1960); Lijphart (1968); Finer (1970); Dahl (1971); Linz (1975 y 2000); Diamond, Linz y Lipset (1995); Brooker (2000) o Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2000). Y se reconoce que el interés académico por estudiar los regímenes políticos ha venido creciendo, en especial, a causa de la involución política que han manifestado muchos países que habían iniciado procesos de cambio tras la caída del muro de Berlín.

Con la idea de un concepto amplio Zsmolka define régimen político como el:

Conjunto de instituciones y estructuras de poder, modo como se accede y ejerce éste, relaciones entre gobernantes y gobernados así como entre otros actores políticos, y forma en la que se articula el funcionamiento del sistema político y los procesos políticos (2012, p. 122).

También en la clasificación tradicional de los regímenes políticos se habla por lo menos de tres tipologías que se distinguen según el criterio que las oriente:

- a. Según el criterio de legitimación que prima (regímenes democráticos – regímenes autoritarios).
- b. Según la rama del poder que orienta el conjunto de políticas (regímenes presidencialistas – regímenes parlamentaristas).
- c. Según la distribución territorial de competencias y atribuciones (regímenes centralistas – regímenes federalistas).

A modo de conclusión Vargas (1998) afirma que los “regímenes políticos ayudan a entender cómo se ejerce la dominación estatal sobre la sociedad en cada coyuntura política dada” (p. 145), a partir de la comprensión de sus marcos normativos, los actores políticos que se mueven, sus relaciones y su capacidad de incidir en las políticas públicas.

Ahora bien, debido a que en las circunstancias actuales es muy difícil hablar de regímenes claramente democráticos o autoritarios, existe una extensa y nebulosa zona intermedia que algunos autores han ubicado bajo la etiqueta común de *regímenes políticos híbridos*. Se parte de afirmar que en la actualidad y de acuerdo con las dinámicas de algunos países —sobre todo latinoamericanos— no es posible enmarcar sus regímenes políticos en plenamente democráticos o totalmente autoritarios; en ese sentido sus ordenamientos jurídicos sufren un tipo de fusión entre una y otra que redimensionan la política.

Es así que las diferentes categorías de regímenes políticos híbridos nacen de procesos de transición histórica en países que superan el autoritarismo y se encaminarían hacia Estados democráticos. En su artículo “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su

conceptualización. categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos”, Szmolka (2010) identifica cuatro elementos esenciales de análisis sobre los cuales gira su caracterización: participación política electoral, ejercicio de derechos políticos y civiles, legitimidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales e intervención de terceros poderosos.

Zsmolka (2012) considera los regímenes políticos híbridos como:

Regímenes que combinan elementos de la democracia —como pluralismo, instituciones representativas, elecciones o constitucionalismo— con otras formas de poder autoritarias. De esta manera la competencia política puede estar restringida o se puede excluir de ella a algún grupo con apoyo social relevante, pueden existir actores políticos decisivos pero sin estar sujetos a responsabilidad política, lo que limita la autonomía de instituciones representativas, y pueden restringirse de diversas formas los derechos políticos y libertades públicas a pesar de estar formalmente garantizados (p. 34).

Adicionalmente a esta definición, otras características en este tipo de regímenes son:

- a. Competencia política limitada: en algunos casos puede existir reconocimiento partidista a movimientos sociales, pero no poseen condiciones ni capacidades reales de llegar al poder.
- b. Celebración de elecciones pluralistas: pero los procesos de elecciones están afectados por hechos irregulares.
- c. Veto *players* sin responsabilidad política o existencia de dominios reservados: capacidad que tienen ciertos actores de decisión para

influir en los resultados políticos sin encontrarse asumiendo responsabilidades directas. Estos actores pueden ser extranjeros, fuerzas armadas, un partido hegemónico o jerarquías religiosas.

- d. Falta de autonomía de las instituciones representativas: lo que también favorece fenómenos como la corrupción y/o el clientelismo político.
- e. Derechos y libertades públicas mermadas: se reconocen de manera formal los derechos civiles y políticos, pero existe limitación a su ejercicio si de alguna manera atentan contra la naturaleza del poder instaurado (Zsmolka, 2012).

Conceptos de violencia y de paz

Con relación a la violencia ha habido múltiples interpretaciones y teorías, en especial desde mediados del siglo XX. Michaud (1980) la entiende como la acción directa o indirecta, concentrada o distribuida, destinada a hacer daño a una persona. Freund (2014) tiene un concepto más amplio del fenómeno, ya que para él la violencia es una relación de potencia y no solo de fuerza desarrollada entre diversas personas (por lo menos dos) o grupos humanos. Y Joxe (1981) interpreta la violencia como el intento de controlar a la sociedad a través del saber.

Pero sin duda el analista quizá más profundo es Galtung (1985), quien precisa cuatro tipos de violencia, así:

- 1) La violencia clásica, que es la misma directa contra el cuerpo humano;

- 2) La pobreza, que implica privación de necesidades humanas básicas, al estar estructuralmente condicionada;
- 3) La represión, que es una privación de los derechos humanos, al ser una represión estructuralmente condicionada por la intolerancia represiva; y
- 4) La alienación, que es la privación de necesidades superiores y está estructuralmente condicionada, al ser tolerancia represiva.

Bajo esta interpretación el primer tipo de violencia es propiamente la violencia física; las otras tres son la denominada violencia estructural.

Y para el alemán Senghaas (1985), la mayor parte de la investigación sobre las condiciones de la violencia estructural intrasocial se han concentrado en casos de violencia política manifiesta y, por ello, se requiere cubrir otros ámbitos sobre la naturaleza humana y la personalidad individual, y

el rol de los grandes grupos de intereses sobre las élites dominantes, así como el rol de los medios de comunicación de masas.

Y a lo largo de la evolución de la humanidad también se ha reflexionado en torno al concepto de la paz, pero se ha entendido en diferentes niveles. Por ejemplo, Bobbio (1987), desde una perspectiva filosófica establece las diferencias entre lo que denomina la “paz interna” y la “paz externa”. La noción de paz interna es la ausencia (o final) de un conflicto interno, es decir, entre comportamientos o actitudes del mismo actor y, por ello, tiene una connotación moral, mientras que la paz externa se entiende como la ausencia (o final) de un conflicto externo, esto es, entre individuos o grupos diversos, que ha sido más el objeto de estudio del derecho y, más recientemente, de las investigaciones sobre la paz.

Tabla 1: Niveles y modelos de violencia, según Joxe et al. (1981)

Sistema	Causalidad	Práctica de control	Intervención
Individuo	Biología	Médica	Terapéutica
Grupo	Psicosociología	Policiaca	Prevención
Institución	Sociología	Política	Lucha política
Estados	Sociología de las relaciones	Diplomática	Consulta
Sistema	Investigación	Militar	Reclutamiento
Transnacional	Macroeconomía	Militar	Consulta
		Generalizada	

Fuente: Joxe (1981, pág. 15).

El historiador Aron (1998) precisa tres tipos de paz: a) de potencia, que puede ser de equilibrio (grupos políticos en relación con la desigualdad) y de imperio (grupos políticos bajo un verdadero dominio); b) de impotencia, basada en el equilibrio del terror; y c) de satisfacción, ya que en esta las relaciones se basarían en la confianza recíproca y las unidades políticas no tendrían la ambición de territorio exterior a su espacio de soberanía ni de poblaciones extrañas.

Desde una perspectiva diferente Galtung (1985) hace una cosmología de la idea de la paz con hincapié en que hay diversos sentidos en torno a esta. Mientras que en las culturas orientales está el concepto de *shalom* hebreo (paz con Dios), *sala'am* árabe (vinculación con Alá), *shanti* y *ahimsa* hindú, *ho ping* y *ping ho* chino y el *heirwa* japonés hacen referencia a una paz más introvertida, es decir, orientada al interior, por su relación con la armonía.

Por su parte, la noción de *pax* romana (orden y autoridad) y el *eirene* griego (armonía en el interior del grupo), tienen un sentido hacia el exterior, porque están dirigidas hacia afuera, en referencia a una arquitectura global.

Con base en lo expuesto, Galtung (1985) al diferenciar entre la violencia física o directa y la violencia estructural hace un paralelismo cuando introduce el concepto de paz negativa (ausencia de guerra) y paz positiva (ausencia de todo tipo de violencia, incluida la estructural), y como le da el sentido de la integración de la sociedad humana llega hasta la noción de justicia social.

El analista catalán Vincenc Fisas (1987) precisa el concepto de paz como una situación, un orden, un estado de cosas, caracterizada por un elevado grado de justicia y una expresión mínima de la violencia. Es decir, la paz tiene dos valores principales: la “máxima justicia social” y la “mínima violencia”.

Tabla 2. Cosmología de los conceptos de paz, según Galtung

Concepto	Origen	Significación
<i>Shalom</i>	hebreo	paz con Dios
<i>Sala'am</i>	árabe	vínculo con Alá
<i>Pax</i>	romano	orden y autoridad
<i>Eirene</i>	griego	armonía
<i>Shanti</i> y <i>Ahimsa</i>	hindú	espíritu templado
<i>Ho Ping</i> y <i>P'ing Ho</i>	chino	espíritu templado
<i>Heirwa</i> y <i>Chowa</i>	japonés	armonía

Fuente: tomada de Galtung (1987).

Los intentos de negociación política en Colombia

Una de las constantes a lo largo de la historia nacional ha sido la presencia permanente de la resolución violenta de los conflictos, por ello en el siglo XIX, después de la Independencia, se presentaron ocho guerras civiles nacionales: 1839-1841; 1851, 1854; 1859-1862; 1876-1877; 1884-1885; 1895 y 1899-1902.

El mayor momento de inflexión se produjo luego de la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, que dio inicio a la época de “La Violencia” (1948-1964). Los intentos de negociación, desde entonces hasta hoy, se pueden periodizar siguiendo a Ramírez-Orozco (2012), de la siguiente manera:

- La paz objetiva (1982-1986), que coincide con el gobierno de Belisario Betancur, siendo el primero en reconocer las “causas objetivas” de la confrontación armada en el país. En el mes de noviembre de 1982 el Congreso Nacional adoptó una iniciativa que se convirtió en la Ley de Amnistía, que permitió que decenas de presos políticos salieran de las cárceles, ya que el Estado aceptaba la dificultad en el aniquilamiento rápido de las guerrillas.

Dentro del proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC se firmaron los Acuerdos de la Uribe, departamento del Meta, el 28 de mayo de 1994, que implicó el cese bilateral del fuego, pero sin entrega de armas ni desmovilización de los insurgentes. Se asume el compromiso de presentar diversos proyectos de ley al Congreso para implementar reformas políticas, económicas y sociales, al tiempo que

en las zonas más conflictivas se debe adoptar un Plan Nacional de Rehabilitación. Pero no pudo Betancur lograr una cohesión del establecimiento alrededor del proceso de paz.

A pesar de lo anterior, las FARC apoyan la participación política legal alrededor de la Unión Patriótica (UP), partido en donde convergen algunos sectores de izquierda, progresistas y miembros de los partidos Liberal y Conservador. La primera participación electoral de la UP en 1986 le permitió conseguir una significativa votación en algunas regiones, en especial en Antioquia, Arauca y Caquetá, obteniendo un total de 350 concejales, 23 diputados, 9 representantes a la Cámara y 6 senadores.

- Paz constituyente (1990-1998), al inicio del gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), coincidiendo con el hecho de la Séptima Papeleta promovida por los estudiantes en las elecciones de marzo (Congreso, regionales y locales) y mayo de 1990 (presidenciales), que se materializa en diciembre de 1990 para la elección de los 70 constituyentes, en donde participan los sectores tradicionales (partidos Liberal y Conservador) y algunos de los excluidos (M-19, UP, los indígenas y los evangélicos).

En junio de 1991 se da inicio en Caracas, Venezuela, a una ronda de diálogos entre delegados del Gobierno nacional y de las FARC, pero se les trató de imponer las mismas condiciones de las pequeñas guerrillas desmovilizadas. Si bien se esbozaron diez puntos de discusión, no se pasó del primero, sobre cese al fuego y de hostilidades, por ello en noviembre del mismo año se dieron por terminados los acercamientos.

En marzo de 1992 los diálogos se trasladan a Tlaxcala, México, con el elemento favorable de los recientes Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El nombramiento de Horacio Serpa Uribe (excongresista, ex procurador general y copresidente de la Asamblea Constituyente) como Consejero de Paz facilitó inicialmente las discusiones, al aceptar definir una agenda de negociación. Sin embargo, la desaparición de uno de los miembros de la Coordinadora Guerrillera y la muerte en cautiverio de un exministro rompieron el proceso.

- La paz y el plan garrote (1998-2002), en la administración de Andrés Pastrana Arango, llamada así porque mientras de un lado se hablaba de la búsqueda de la paz negociada, del otro se avanzaba en la implementación del Plan Colombia, una iniciativa del gobierno norteamericano.

Con relación al primer aspecto, el Gobierno crea el 3 de septiembre de 1998 una “zona de distensión” en cinco municipios, cuatro del departamento del Meta (La Macarena, La Uribe, Mesetas y Vistahermosa) y uno en el departamento de Caquetá (San Vicente del Caguán), en un área total de 42.139 km².

Ante la resistencia de algunos sectores, solo hasta el 7 de enero de 1999 se da inicio oficial al proceso de paz entre el gobierno de Pastrana y la guerrilla de las FARC. En el mes de mayo se acuerda una Agenda común para el cambio, teniendo como objetivo “la construcción de un nuevo Estado fundamentado en la justicia

social, conservando la unidad nacional (...), con la construcción de la paz, sin distinción de partidos, intereses económicos, sociales o religiosos” (Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, 1999, p. 1).

Sin embargo, la expansión del fenómeno paramilitar y la desconfianza mutua entre las partes llevó a que el presidente Pastrana diera por terminada unilateralmente la negociación, el 20 de febrero de 2002.

- La paz posible (2010 a hoy). Desde la posesión del presidente Juan Manuel Santos, en agosto de 2010, este se comprometió “con un destino cierto: el de la paz y la prosperidad”, y con el respaldo de más de nueve millones de electores, se dio inicio a los acercamientos, primero informales y luego formales en Oslo, Noruega, en octubre del mismo año. Desde noviembre de 2012 se desarrollan en La Habana, Cuba, conversaciones entre delegados del Gobierno Nacional y de la guerrilla de las FARC-EP, que tienen como novedad en la historia reciente, el acompañamiento internacional de Cuba y Noruega, como garantes, mientras que Venezuela y Chile actúan como acompañantes.

- 1) Política de desarrollo agrario integral, con temas como el acceso a la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial y desarrollo social rural;
- 2) Participación política, con derechos y garantías para la oposición política, en especial para los movimientos que surjan con el Acuerdo Final; acceso a los medios de comunicación; mecanismos democráticos

de participación ciudadana; medidas para promover mayor participación política;

- 3) Fin del conflicto, como un proceso integral y simultáneo que implica: cese al fuego bilateral y definitivo; dejación de las armas y reincorporación de las FARC-EP a la vida civil; intensificación del combate contra las organizaciones criminales por parte del Gobierno Nacional; y garantías de seguridad;
- 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, con programas de sustitución de cultivos; programas de prevención del consumo y salud pública; y solución al problema de producción y comercialización de narcóticos;
- 5) Resarcir a las víctimas es un punto que está en el centro del acuerdo. En este sentido se tratarán la verdad y los derechos humanos de las víctimas; e
- 6) Implementación, verificación y refrendación, definiendo los sistemas a utilizar, las comisiones de seguimiento y verificación, y los mecanismos de resolución de las diferencias.

El Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera contiene los siguientes puntos de la Agenda:

Adicionalmente se acordaron unas reglas de funcionamiento, como la definición del número de participantes por cada una de las partes; la posibilidad de consultar a expertos; la realización de informes periódicos; el establecimiento de un

mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de la Mesa de Negociación, con la condición de no hacer públicas las discusiones; el establecimiento de un mecanismo de recepción de propuestas de los ciudadanos y organizaciones, y la garantía del Gobierno de proveer los recursos económicos y logísticos para el funcionamiento.

Entre el mes de noviembre de 2012 cuando se dio inicio formal a las negociaciones y el mes de agosto de 2015, la Mesa de Conversaciones ha llegado a acuerdos parciales sobre tres de los seis puntos de la Agenda, que se han divulgado en 55 Comunicados Conjuntos, así:

- 1) Política de desarrollo rural integral: se crea un fondo de tierras, un subsidio integral y crédito especial, planes nacionales para la reducción de la pobreza rural, formalización y actualización del catastro e impuesto predial rural, planes nacionales para la reforma agraria integral, programas de desarrollo con enfoque territorial y desarrollo social;
- 2) Participación política: necesidad de una nueva apertura democrática, facilitando la creación de nuevos partidos políticos; establecimiento de circunscripciones transitorias especiales de paz en algunas regiones, con representantes a la Cámara adicionales, con reglas especiales; una mayor participación ciudadana y asegurar que se rompa el vínculo entre política y armas; estatuto para la oposición; un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política; reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de los movimientos y organizaciones sociales; participación ciudadana en los medios de comunicación comunitarios, institucionales

y regionales; creación de un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia; veeduría y control social sobre la gestión pública; promover medidas de transparencia electoral; y promoción de los valores democráticos; y

- 3) Solución al problema de las drogas ilícitas, con sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, con procesos de planeación participativa, programas de prevención al consumo y salud pública; un programa de desminado en algunas áreas del territorio nacional; la necesidad de reforzar la lucha contra el crimen organizado y promover una Conferencia Internacional de reflexión sobre la lucha contra las drogas.

Están pendientes por definición entre las partes los puntos 3° del fin del conflicto, el 5° de las víctimas y el 6° de implementación, verificación y refrendación de los acuerdos, debiéndose recordar el principio de negociación: “nada está acordado, hasta que todo esté acordado”.

Ugarriza, Cotrina y Seguera (2013) precisan que entre 1989 y 2012 se presentaron 83 conflictos armados internos, el 50% se dieron en África, la tercera parte en Asia y el resto en Europa Central y Oriental. Las Agendas de Negociación revisadas se clasificaron en: a) Agenda Política: gobierno interino, derechos culturales, poder constitucional, desarrollo local y acuerdos locales de poder; y b) Agenda Técnica: integración de los rebeldes a las fuerzas armadas, retiro de tropas, amnistía, liberación de prisioneros, Comisión de la Verdad, reconciliación, regreso de refugiados, fuerzas de paz y Comisión de Verificación. El tiempo promedio de duración de un proceso de negociación exitoso es de 3,51 años. Entre más

puntos de negociación, mayor es la duración del proceso, como fue el caso de Irlanda del Norte, en donde se discutieron nueve temas políticos y ocho temas técnicos, y tomó once años.

Discusión y conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, el proceso iniciado en el mes de noviembre de 2012 entre representantes del gobierno Santos Calderón y de la guerrilla de las FARC- EP, en La Habana, Cuba, abre una posibilidad de negociación sobre el agudo problema de violencia cuyas raíces datan de los años 30 del siglo XX, en especial desde el 9 abril de 1948. Consideramos que se está en una coyuntura donde la paz es posible, lo cual trae como consecuencia, en el tema de reflexión, la implementación de reformas profundas al sistema político colombiano.

Referencias

- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aron, R. (1998). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Ariel.
- Bobbio, N. (1987). *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Gedisa.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Duverger, M. (1972). *Sociología política*. Barcelona: Ariel.
- Easton, D. (2000). Categorías para el análisis sistémico de la política. En D. Easton, *Enfo-*

- ques sobre teoría política* (pp. 216-231). Buenos Aires: Amorrortu.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.
- Fisas, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Freund, J. (2002). *La paz como medio de la política*. Paris: Editorial Machete.
- Guzmán Campos, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1963). *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Jaramillo, J. (2010). Narrando el dolor y luchando contra el olvido en Colombia. *Revista Sociedad y Economía*, 19, 205-228.
- Joxe, A. (1981). Introducción general. En J-M Domenach et al., *La violencia y sus causas* (pp. 9-27). Paris: La Editorial de la Unesco.
- Maldonado, L. F. (1996). La incertidumbre y el orden. Sobre los rasgos del régimen político actual. *Pensamiento Jurídico*, 6, 100-123.
- Mesa de Conversaciones. (2015). *Informe Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. La Habana (Cuba): Autor.
- Michaud, I. (1980). *Violencia y política*. Madrid: Ariel.
- Norris, P. (1999). *Los ciudadanos críticos*. Oxford: University Press.
- Pasquino, G. (2005). El análisis de los sistemas políticos. En G. Pasquino, *Sistemas políticos comparados* (pp. 17-53). Buenos Aires: Prometeo.
- Ramírez-Orozco, M. (2012). *La paz sin engaños*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez Gómez, G. (2009). *Colombia: violencia y democracia* (Quinta Ed.). Bogotá: La Carreta.
- Senghaas, D. (1985). *Aprender de Europa. Consideraciones sobre la historia del Desarrollo*. Barcelona: Editorial Alfa.
- Szmolka Vida, I. (Enero-marzo, 2010). Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos. *Revista de Estudios Políticos*, (147), 103-135.
- Szmolka Vida, I. (2012). Regímenes políticos. En I. Szmolka Vida, *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*. Granada: Universidad de Granada.
- Ugarriza, J., Cotrina, A. y Seguera, N. (2013). ¿Qué se negocia en los procesos de paz? Agendas y factores de éxito, 1998-2012. *Revista Análisis Político*, 77, 153-173.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2006). *¿Justicia transicional sin transición?* Bogotá: Dejusticia.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, 13, 157-180.