

La participación política en los acuerdos de La Habana y el concepto de gobernanza

Néstor Maldonado Gómez*
Leidy Catalina Duque Salazar**

Introducción

La construcción de paz en Colombia se traza como un camino lleno de detalles que implican variedad de elementos en el proceso de transformación de la estructura hegemónica del país. En esa línea de ideas, surgen aspectos importantes por considerar, que logran abrirse como puntos de debate frente a la integralidad de las condiciones sociales, políticas y económicas en el marco del posacuerdo, con base en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, producto emblemático de los diálogos emprendidos en La Habana entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Considerando la significativa extensión del documento que, a su vez, involucra multiplicidad de elementos que serán tenidos en cuenta para el ajuste de políticas y

* Máster en Intervención Social y Desarrollo, y en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria; posgrado en Cooperación Descentralizada, y posgrado como Cooperante y Agente de Desarrollo Internacional; especialista en Fronteras y Relaciones Internacionales, y en Educación Universitaria, y profesional en Derecho y en Relaciones Internacionales. Tiene experiencia profesional en ONG internacionales como cooperante, y en Colombia ha trabajado en el sector público y privado. Como docente ha sido profesor titular y catedrático en universidades nacionales, y profesor y conferencista invitado en universidades españolas.

** Maestrante en Defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario ante Organismos, Tribunales y Cortes Internacionales, y abogada. Coordinadora de derechos humanos en la Fundación Biblioteca Popular LEO; investigadora en derechos humanos y ponente nacional e internacional en temáticas de derecho constitucional, justicia transicional, sistema interamericano de derechos humanos y marco jurídico para la paz.

condiciones en el país, resulta importante revisar el concepto de *gobernanza multidimensional* y su relación con el acuerdo, pues pese a que no se menciona explícitamente en este, es un factor que puede ser contrastado con el segundo punto denominado “Participación política: apertura democrática para construir la paz”.

Lo anterior, teniendo en cuenta los interesantes avances que han surgido del concepto de gobernanza, como un hilo conductor en el marco de la democracia y la participación política de los actores sociales, con múltiples aristas desde una perspectiva sociológica.

Desde esta premisa, el desarrollo del artículo se encuentra estructurado en cuatro acápite en los que se pretende contextualizar la línea histórica que propició lo que se conoce hoy como el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Seguidamente, se presenta un análisis sobre la relación entre gobernanza y participación política, con el fin de comprender los puntos de encuentro de los mismos en un Estado social de derecho.

De igual forma, se hace una profundización del segundo punto de los acuerdos, donde se focalizan los puntos sobre los que se desarrollaría la gobernanza, advirtiendo posibles aciertos y desaciertos. Finalmente, se proyecta un marco de prospectivas frente al desarrollo de gobernanza sobre el contexto jurídico-político del país, teniendo en cuenta alternativas de trabajo y transformación en el escenario desde una visión multidimensional.

Contextualización del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*

Tras varios intentos de diálogo entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, con el fin de concluir el periodo de conflicto armado que ha involucrado impactos representativos en la situación del país, se logró en octubre de 2012 iniciar un proceso para estos propósitos (Arbeláez, 2013). A partir de ese momento, se configuraron posturas encontradas, siendo unas a favor y otras en contra, frente a la posibilidad de resultados positivos en el marco de los diálogos, teniendo en cuenta anteriores experiencias que implicaron intentos fallidos, resultados parciales y, por ende, el fracaso de las iniciativas.

Desde el inicio, los diálogos de paz buscan, ante todo, terminar el conflicto armado a través de una solución política (Higueta, 2014). En efecto, advirtiendo la multiplicidad de problemas que aborda el país, y entendiendo que existe un conflicto social y político, el objetivo concreto de los acuerdos con las guerrillas es lograr una solución política al largo ciclo de lucha armada que ha sucedido en Colombia, y que se remonta a unos sesenta años.

Desde una visión crítica, la omisión de problemáticas sociales, políticas y económicas en escenarios como los acuerdos hacen que la posibilidad de la paz se prolongue a mayor medida, pues se pospone la oportunidad de revisar en su conjunto el impacto y repercusión de las problemáticas en las víctimas. Así, pues, se encuentra la desigualdad social, la ausencia estatal, el narcotráfico, la corrupción, las actividades económicas ilícitas, la pobreza, entre otras (Parra, 2015). Son estos los fenómenos que se han agudizado en el marco del conflicto armado, y han configurado responsabilidad del Estado y de los actores armados a partir de violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Distintos Gobiernos han intentado establecer diálogos con los grupos armados al margen de la ley; sin embargo, no han sido exitosos por diferentes motivos. Como lo expresa Borja (2009), lo que han tenido en común estos diálogos es que las partes de la negociación le atribuyen la responsabilidad del fracaso al adversario. Así es como se pueden exponer a grandes rasgos los escenarios donde se han adelantado diálogos de paz.

Un antecedente para tener en cuenta es el inicio de conversaciones, a inicios de los años ochenta, entre grupos guerrilleros como las FARC, el Movimiento 19 de abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el entonces presidente Belisario Betancur, con el que se lograron los acuerdos de La Uribe con las FARC y de Corinto con el M-19. Durante esta fase, surgió el movimiento político Unión Patriótica que seguidamente fue exterminado a través de homicidios causados hacia la gran mayoría de sus miembros, suceso conocido como el genocidio de la UP, que implicó la reorganización de las FARC.

En este periodo, durante el Gobierno de Virgilio Barco, se acordó el desarme y movilización del M-19 y el EPL, suceso que se vio permeado por la lucha contra el narcotráfico en el país. Posteriormente, en el mandato de Cesar Gaviria a inicios de los años noventa, se continuó con los intentos de Virgilio Barco y se iniciaron diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, integrada por varios grupos guerrilleros; ejercicio que no pudo ser culminado.

Posteriormente, en el Gobierno de Ernesto Samper, se realizó un adelanto de diálogos con la participación de Alemania, pero no hubo un desarrollo de esto; de igual forma, se presentaron los diálogos iniciados por el expresidente Andrés Pastrana con las FARC, que tampoco prosperaron, pues se presume que había un exceso de puntos por discutir y tensiones en términos políticos y armados que se agudizaron en ese periodo.

Para la iniciativa actual, implementada en el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se emprendió un ejercicio distinto, teniendo en cuenta las falencias de los anteriores intentos, proponiendo una estrategia distinta para este proceso. En este sentido, se imprimió un compromiso mayor sobre la voluntad de las partes, se coincidió

con un marco jurídico adelantado por el proceso de justicia transicional y se posicionó una participación importante de organismos internacionales, motivo por el cual se suspendieron las agendas de las partes, con el propósito de dar la profundidad pertinente y necesaria sobre los temas por discutir.

Con base en lo anterior, se dio paso a lo que se denominó Encuentro Exploratorio, el 23 de febrero de 2012, consistente en conversaciones confidenciales entre el Gobierno y las FARC. Con esto se obtuvo como resultado la instalación de la Mesa de Conversaciones el día 18 de octubre de 2012, para consolidar el conocido *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Los puntos que se desarrollaron son: “Política de desarrollo agrario integral”, “Participación política”, “Fin del conflicto”, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, “Víctimas” e “Implementación, verificación y refrendación”. Pese a que no se desarrollaron en el orden indicado, cada uno fue profundizado en los diálogos y dejó conclusiones de lo consensuado en el documento final.

Es claro en este punto que el Acuerdo se da como producto de largos debates frente a la situación no solo de las víctimas del conflicto, sino también de temas álgidos como la política agraria y las drogas ilícitas, que involucran análisis socioeconómicos para la comprensión de su evolución. En ese sentido, si bien pueden ser debatibles los alcances de lo acordado, en cuanto no logran confrontar el modelo estructural económico establecido en el país, resulta un avance importante el posicionamiento de estos en la agenda desarrollada en La Habana.

Garantías para la participación política y el concepto de gobernanza

El concepto de gobernanza ha sido objeto de múltiples interpretaciones y definiciones, en razón de las necesidades que desde países democráticos se han configurado. En ese orden, resulta importante para países de América Latina el desarrollo del concepto de gobernanza, pues se encuentra directamente ligado al espacio concedido a grupos, comunidades, organizaciones sociales y comunitarias, para ejercer participación en el diseño de políticas públicas, espacios de concertación y postulación de propuestas populares, desde una dialéctica con el Gobierno y los representantes de autoridades locales.

Por lo tanto, “la gobernanza es un nuevo concepto que en su definición general analiza el funcionamiento del Estado, pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados. En Colombia, este concepto varía según su uso y su apropiación por los distintos actores” (Launay-Gama, 2006, s. p.). Este mismo término no solo se refiere a la

[...] acción y efecto de gobernar” sino también “al Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. (Launay-Gama, 2006, s. p.)

En el contexto colombiano, por mucho tiempo no se hizo distinción entre gobernanza y gobernabilidad, pues se entendían como conceptos relativos y equivalentes. No obstante, es preciso resaltar ese arte de gobernar; por ejemplo, cuando se habla de gobernabilidad, la acción proviene de las autoridades establecidas y configuradas en la institucionalidad. Por su parte, la gobernanza proviene de los administrados, de la sociedad civil representada en la ciudadanía, las comunidades, las organizaciones, todas ellas, producto de consensos definidos en acciones colectivas.

No obstante, la gobernanza ha sido reducida en contextos donde priman intereses económicos sobre espacios de participación. Por esto, la dinámica de la globalización neoliberal dirige el control de la gobernanza desde el espacio institucional, enfocándose en la gestión técnica de los recursos públicos y, por ende, una cierta privatización del campo público y de la decisión política, con lo que finalmente puede terminar justificando las reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social funcionando “como un nuevo motor de la regulación política, social y económica del nivel local al nivel global y una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades” (Launay-Gama, 2006, s. p.).

En todo caso, desde la configuración y el desarrollo de la gobernanza en un Estado social de derecho, se fundamenta su implementación como un proceso que permite la reforma jurídica, política y social de la realidad leída y abordada por la colectividad, abierta a la transformación de las problemáticas que agobian a la sociedad. Por tal motivo, gobernanza se entiende como “el proceso por el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales” (Aguilar, 2005, citado en Cano, 2008, p. 149). En suma, consiste en una acción colectiva que se concentra en el fin concreto hacia la sociedad y la búsqueda de los medios para ejecutarla.

Como lo recalca Launay-Gama (2006), la comprensión del concepto lleva a pasar de una preocupación por las instituciones a una preocupación por los procesos y las prácticas gubernativas; del énfasis en la capacidad directiva al énfasis en la eficacia directiva y de un enfoque de gobernabilidad a un enfoque de gobernanza. Desde este entendido, el recurso a la participación ciudadana, empleado por los países para brindar garantía a la ciudadanía y ejercida por esta para combatir la injusticia social, el abuso de autoridad, la mala gestión de los Gobiernos, la violación a los derechos

humanos y la corrupción, funciona como estrategia para el diálogo y la exigencia constante entre el Gobierno y la ciudadanía.

En todo caso, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, particularmente en las campañas de lucha anticorrupción (Cano, 2008). De algún modo, es preciso identificar la intención de la gobernabilidad y la de la gobernanza, teniendo en cuenta que “si la gobernabilidad clama por fortalecimiento institucional de los ‘gobiernos débiles’, la gobernanza parte de la idea de que ya existe tal capacidad institucional y señala que lo que hace falta es involucrar factores y sujetos externos al gobierno” (Gallichio, 2006, p. 153). En ese sentido, la gobernanza implica el ejercicio colectivo, horizontal y articulado de construcción de poder desde la base social.

En esta línea de ideas, se trastoca la esencia propositiva de la base social, que pretende a través de la gobernanza el fortalecimiento de escenarios que rescaten las particularidades de la región y de lo local, lo urbano y lo rural, de lo social y lo comunitario, sin necesidad de consolidar protagonismos a nivel político o institucional. De este modo, la gestión colectiva en un escenario de participación implica un sistema de garantías que permitan desarrollar esa función de manera libre y exenta de criminalización. Por lo tanto, se requieren procesos de construcción política, que son los que involucran a los actores sociales, que en el lenguaje constitucional —como portadores de derecho— ejercen la participación política que, en el marco del diseño y ejecución de las políticas públicas, se convierte en la esencia de la gobernanza, manteniendo una relación permanente y conjunta entre democracia, desarrollo y derechos (Canto Chac, 2008).

En suma, la gobernanza implica de forma esencial la participación política de los actores de la sociedad desde un marco efectivo de intervención brindado por el Estado, que proporcione la capacidad de influencia sobre aspectos decisivos de la situación de los países. No obstante lo anterior, estos son elementos que se encuentran consignados en las cartas políticas de países de América Latina, producto de la democratización de los sistemas y, por ende, la introducción de la participación de la sociedad. Sin embargo, la gama de garantías establecidas en las constituciones constituyen ambigüedades que hacen del uso de los mecanismos de participación política y ciudadana herramientas de poco alcance que recojan la voluntad consciente de las masas.

En consecuencia, las comunidades se ven obligadas a gestar de forma paralela espacios de encuentro para diseñar estrategias de gobernanza, al tener en cuenta las particularidades de sus territorios, sus condiciones socioeconómicas y la repercusión de las políticas implementadas por el Gobierno en su diario vivir. Es así como se determina que el establecimiento de un sistema jurídico ligado a la democracia no equivale necesariamente a la garantía efectiva de esta, pues aparte de un reconocimiento a nivel normativo e institucional, es necesaria la voluntad política del modelo para la activación de espacios que impulsen estrategias para la práctica de la gobernanza.

Segundo punto del acuerdo final: “Participación política: apertura democrática para construir la paz”

Los puntos desarrollados en los diálogos de La Habana cuentan con una estructura que contiene todos los elementos que incluirá cada uno de los temas debatidos. Sin duda alguna, el escenario de la participación política resulta ser un elemento de gran relevancia, especialmente por la proyección de los excombatientes que, en el marco de la implementación de los acuerdos, esperan contar con un sistema de garantías para poder ejercer la participación política, integrar un partido o político, o consolidarlo.

De igual forma, era muy importante concretar elementos sobre la formulación del estatuto de la oposición, que ha sido una obligación evadida por el Estado pese a que se encuentra consagrado en la Constitución Política de 1991. Igualmente, la parte introductoria de este punto hace referencia a la importancia de la participación política de las mujeres, y esto da cabida a la crítica de modelo patriarcal materializado en la historia colombiana.

Como lo menciona Santana (2014), se hace una presentación de los objetivos establecidos con los propósitos del documento, a partir de unas nociones generales dispuestas en el acuerdo. La importancia de este punto corresponde al reconocimiento de la democracia como motor del escenario político para la construcción de la paz, en el marco de la diversidad, el pluralismo político y las múltiples visiones ante un sistema dotado de condiciones y garantías (Gobierno-FARC, 2016, p. 30). Sin embargo, es menester el cuidado, la protección y cualificación de los movimientos sociales, y las organizaciones sociales y comunitarias, que tengan herramientas suficientes para la participación política, donde sus resultados sean efectivos y se logre una verdadera incidencia. Es decir, se requiere un desarrollo en el marco de la gobernanza para ejercer de manera adecuada la participación política de forma legítima y eficaz.

Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política

El primer apartado de este punto hace referencia a los derechos y las garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final. Frente a su relación con la gobernanza, el acuerdo brinda unos elementos importantes de resaltar, teniendo en cuenta que, en este caso, la participación política no se concentra exclusivamente en el sistema político o electoral, sino que también involucra las acciones emprendidas por organizaciones sociales y movimientos sociales en el marco del pluralismo que postula la democracia.

En cuanto al estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política, el acuerdo indica que la oposición política es un factor fundamental en el marco de la construcción de la democracia, modelo de gran soporte para la implementación del acuerdo final, en el marco de la justicia, la reconciliación y las garantías en la práctica política (Gobierno-FARC, 2016).

Desde esta premisa, se acuerda tras la firma del acuerdo reunir a los partidos y movimientos constituidos jurídicamente en un equipo de trabajo dirigido a la definición de criterios para el estatuto de garantías, como documento base que fije el respaldo, las condiciones y la seguridad fundadas en el libre ejercicio político, a través de una comisión encargada de su determinación. En este caso, de acuerdo con el criterio de gobernanza, se tendrá en cuenta a las organizaciones que de forma continua han consolidado sus posturas desde la oposición, para que, a partir del conocimiento de la ausencia del desarrollo del estatuto de la oposición, realicen aportes correspondientes a sus vivencias como miembros de movimientos y organizaciones que no han contado con la protección jurídica para ejecutar acciones colectivas.

En relación con el marco de seguridad para la participación política, es preciso destacar que no hay posibilidad de ejercer la gobernanza si no existe un sistema de protección jurídica sobre las personas que emprenden escenarios de participación política. En esa línea de ideas, este apartado hace referencia a la necesidad de un sistema de seguridad que, en vía del ejercicio político, pretende aportar en la creación y garantía de una cultura de convivencia que brinde dignidad a su práctica, con el respaldo y las garantías que prevengan la criminalización y estigmatización en la participación política (Gobierno-FARC, 2016).

Se define, entonces, que el Gobierno nacional consolidará un sistema integral de seguridad que plasme garantías para el ejercicio de la política, para brindar así nuevos matices a la seguridad como concepto, dirigido a la postulación del respeto a la dignidad humana vinculado al ejercicio y la garantía de los derechos humanos, y con esto fijar como línea central la defensa de los valores democráticos, especialmente para los que asumen roles de liderazgo en el ejercicio político y que se mantienen en la oposición. De igual forma, se expresa que el Gobierno hará uso de su capacidad institucional para prevenir situaciones de violencia contra quienes ejercen la política, además de tomar medidas frente al resurgimiento del paramilitarismo (Santana, 2014).

Para el desarrollo del sistema de seguridad, el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política contará con una adecuación normativa e institucional, un modelo de prevención relacionado con alertas tempranas y protocolos preventivos de seguridad, un programa de protección que brinde cobertura no solo a los que sean elegidos electoralmente, sino, además, para integrantes de la oposición, líderes y lideresas miembros de movimientos sociales.

Igualmente, tendrá un marco de evaluación y seguimiento que implica la consolidación de un modelo planificado, dirigido a la información y el acompañamiento, compuesto por la institucionalidad y la representación de los partidos y movimientos políticos, con la presencia permanente de organizaciones internacionales de derechos humanos. Lo anterior, con el fin de realizar una evaluación de desempeño y de cumplimiento de compromisos fijados; dar paso a la rendición de cuentas a través de informes públicos del Gobierno; la consolidación de una comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del Sistema Integral de Seguridad y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y las que amenacen la seguridad del ejercicio democrático, además, un equipo de fomento a las investigaciones por delitos cometidos contra quienes ejercen la política.

De igual forma, se acuerda establecer un sistema de garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humano, teniendo en cuenta los posibles riesgos de su accionar en el ejercicio político y buscando en el mismo sentido la adecuación normativa e institucional, la prevención, la protección, la evaluación y el acompañamiento soportado en una ruta clara en el marco de las garantías.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas

Por otra parte, se encuentran los mecanismos democráticos de participación ciudadana —incluidos los de participación directa— en los diferentes niveles y diversos temas, donde se desarrollan garantías para los movimientos y organizaciones sociales, indicando lo siguiente:

Una sociedad democrática y organizada es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, en particular en el marco de la implementación del presente Acuerdo. Por ello, resulta importante adoptar acciones para fortalecer las organizaciones y movimientos sociales y, en especial, brindar garantías para su participación e interlocución con las autoridades. Además, bajo el entendido de que una sociedad en la que las mujeres participan activamente es una sociedad más democrática, es importante el fortalecimiento de sus organizaciones y potenciación de su protagonismo al interior de las organizaciones y movimientos sociales. (Gobierno-FARC, 2016)

Como se observa, en el acuerdo se reconoce la necesidad de brindar garantías de forma integral; por este motivo, a su vez, el Gobierno nacional asume el compromiso

de elaborar un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales. De algún modo, la adecuación normativa de las garantías a la oposición y movimientos sociales, puede brindar una seguridad jurídica para la conformación de nuevos movimientos políticos y sociales. Así pues, para el primero de febrero de 2017, el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, radicó en el Senado el proyecto de Ley Estatutaria de Estatuto de Garantías para los Partidos de Oposición que busca una mejor participación a los colombianos (Oliveros, 2017).

Teniendo en cuenta que es un proceso que debe cumplir el periodo legislativo, se deja entrever el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas en el acuerdo, sin olvidar que en años anteriores se han realizado intentos de postular proyecto de ley sobre el estatuto de la oposición, de los cuales ninguno prosperó. Esto puede apreciarse en la tabla 1.

Tabla 1. Proyectos de ley estatutaria sobre oposición política presentados al Congreso de la República (1993-2008)

No.	Proyecto	Autoría
1	Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 1993 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de la Oposición	Manuel Cepeda Vargas. Unión Patriótica
2	Proyecto de Ley Estatutaria 094 de 1995 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno	Yolima Espinosa. Partido Liberal
3	Proyecto de Ley Estatutaria 103 de 1995 Cámara. Por el cual se modifica la composición de las juntas directivas de diversos organismos gubernamentales con el objeto de incluir un representante de los partidos de oposición	Janeth Suárez
4	Proyecto de Ley Estatutaria 118 de 1995 Cámara. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición.	Ministerio de Interior
5	Proyecto de Ley Estatutaria 037 de 1996 Senado. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición	Jimmy Chamorro. Compromiso Cívico Cristiano
6	Proyecto de Ley Estatutaria 060 de 1997 Senado. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición.	Jimmy Chamorro. Compromiso Cívico Cristiano
7	Proyecto de Ley Estatutaria 012 de 1997 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno.	Yolima Espinosa. Partido Liberal
8	Proyecto de Ley Estatutaria 014 de 1998 Senado. Por medio de la cual se dicta el estatuto de la oposición.	Viviane Morales. Movimiento Independiente
9	Proyecto de Ley Estatutaria 82 de 1998. "Por la cual se amplía el derecho a la réplica de los partidos y movimientos políticos de oposición.	Partido Liberal y Cambio Radical

No.	Proyecto	Autoría
10	Proyecto de Ley Estatutaria 01 de 2004 Senado. Por medio de la cual se reforman los artículos 112, 171, 299, 312, 267, 272, 276 y 313 de la Constitución Política.	Iniciativa multipartidista
11	Proyecto de Ley Estatutaria 114 de 2008 Senado. “Por medio de la cual se reglamenta el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y se crea el Estatuto de la Oposición Política.	Elsa Cifuentes. Partido de la U

Fuente: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2017).

En concordancia, hasta el momento se ha dado cumplimiento sobre lo relativo a este apartado, pues se han desarrollado las sesiones de la comisión de partidos y movimientos para el estatuto de la oposición. En ese sentido, de acuerdo con el documento de Indepaz, elaborado en el marco del seguimiento del estatuto de la oposición (Indepaz, 2017), por lo cual es importante tener en cuenta la tabla 2.

Tabla 2. Sesiones de la comisión de partidos y movimientos para el estatuto de oposición

N.º sesiones	Fechas
1	28 de junio de 2016
2	7 de julio de 2016
3	14 de julio de 2016
4	28 de julio de 2016
5	4 de agosto de 2016
6	11 de agosto de 2016
7	18 de agosto de 2016
8	24 de agosto de 2016
9	1 de septiembre de 2016
10	8 de septiembre de 2016
11	15 de septiembre de 2016
12	6 de octubre de 2016
13	13 de octubre de 2016
14	20 de octubre de 2016
15	27 de octubre de 2016
16	3 de noviembre de 2016
17	7 de noviembre de 2016

Fuente: Pacheco (2017).

Por otro lado, el apartado sobre mecanismos para la oposición del acuerdo final postula, de igual manera, la importancia sobre las garantías para la movilización y la protesta pacífica, citando que:

Son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. Más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas. (Gobierno-FARC, 2016)

En relación con el concepto de gobernanza, la protesta y movilización social son aspectos supremamente importantes para su desarrollo, pues se entienden como una forma de llevar a cabo la gobernanza, a partir de matices que serán explicados con posterioridad. Hilado a lo anterior, con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Gobierno se compromete a definir las medidas y los ajustes normativos necesarios.

Se hará uso de la Comisión Especial para profundizar en los lineamientos para el desarrollo del espacio de participación, con el fin de discutir las características y los alcances de este elemento; por esto, en el acuerdo final se destacan unos criterios concentrados en las garantías necesarias enmarcadas en un modelo participativo.

Entre los primeros lineamientos, se enuncian las garantías plenas para la movilización y la protesta pacífica, reconocidas en la Carta Política a partir del derecho a la libre expresión, a la reunión y a la oposición; así, se postula la necesidad del ejercicio dialéctico y se da paso al diálogo con la representación del Estado, respetando las disposiciones internacionales en materia de protección del derecho a la protesta, fijado en instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, las resoluciones de las Naciones Unidas, etc.

Adicional a ello, se establecen las garantías a los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas que, si bien no integran los partidos en conformación desde la oposición y no se catalogan como líderes o lideresas, se reconoce que corresponden a sujetos susceptibles de derechos en el marco de la protección, por su rol en la comunidad.

Otros criterios en consideración consisten en las garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta y la

modificación de las normas que se aplican a la movilización y la protesta social, teniendo en cuenta la necesidad de revisar la constitucionalidad de las normas vigentes, su coordinación y armonía con las disposiciones del derecho internacional al respecto y su construcción jurídica a nivel interno con base en la dignidad humana y la protección ante la exigencia de derechos.

Igualmente, se plantea la necesidad de crear garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general, a partir de la formulación de políticas públicas y la puesta en marcha de las existentes, como las de educación en derechos humanos y pedagogía para la paz. Además, se hace énfasis a la importancia del respeto a los derechos humanos en las movilizaciones y protestas, e incluso los disturbios, poniendo como menester la responsabilidad del Estado en su función de garante.

Finalmente, se enuncian como lineamiento las garantías para el diálogo y así posibilitar que sea la medida adoptada por las autoridades, la movilización y la protesta, y así dar paso a la consolidación de herramientas para el diálogo y la participación, así como la construcción de acuerdos en un ejercicio democrático y de conciencia colectiva.

Pese a que se encuentran estos lineamientos, que además deben ser profundizados para la garantía efectiva del derecho a la movilización y la protesta pacífica, de forma paralela se expide el Nuevo Código de Policía que en su aplicación determina tensiones frente al goce efectivo de estos derechos en el Estado social de derecho. Por este motivo, ha sido objeto de demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional de Colombia, por lo cual, en la sintonía de la gobernanza prevalecen herramientas normativas que limitan la potestad de la participación democrática sobre la ciudadanía y el movimiento social.

Desde un enfoque cultural, el acuerdo final postula el apoyo a los medios de comunicación comunitarios respecto a la participación ciudadana, y hace hincapié en la función de los medios de comunicación comunitaria, institucional y regional, como hilos conductores de construcción de tejido social, que contribuyen a la participación ciudadana desde el respeto a lo plural y diverso, en términos de inclusión política y social. En tal sentido, se postula el fortalecimiento y la creación de radios comunitarias, que tengan repercusión en los territorios mayormente afectados por el conflicto, y de esta manera dar paso al acceso a la información, y permitir potenciar conocimientos en medios comunitarios a las personas encargadas de difundir el trabajo, las proyecciones y reflexiones de las organizaciones y movimientos sociales.

Cabe resaltar, además, la importancia que el acuerdo final brinda a las veedurías ciudadanas que, como mecanismo de control social, resultan esenciales para realizar el seguimiento a la gestión pública y así asegurar su transparencia, el uso adecuado de los recursos y la confrontación a la corrupción. Por lo tanto, se reitera la necesidad de conocer los mecanismos de participación y de control social y político, con el fin

de evitar la corrupción en un escenario de posacuerdo, en busca del fin del conflicto y la construcción de la paz.

Por consiguiente, se destacan unos puntos para tener en cuenta en el desarrollo de esta importante figura, y así dar mayor importancia al establecimiento de un plan de apoyo a la creación y promoción de las veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, compuesto por un plan de formación, la creación de mecanismos de información con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación, y el establecimiento de una herramienta que permita interponer denuncias y alertas. Lo anterior, con el fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, como un refuerzo a la democracia que fortalezca la relación institucional con la sociedad civil.

Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

Teniendo en cuenta el acuerdo final, una forma de garantizar la participación política desde el pluralismo, la igualdad de condiciones y la representatividad del sistema de partidos, se establece realizar las modificaciones pertinentes en la normatividad para que se desprenda como requisito de la superación del umbral en las elecciones, la obtención o conservación de la personería jurídica. Se presenta, entonces, la posibilidad de fortalecer la participación con una incidencia electoral sobre los territorios en los que han desempeñado el trabajo las organizaciones representadas en nuevos partidos y movimientos políticos.

En todo caso, el documento final señala la necesidad de tomar medidas para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos, pues si bien se retiraría como requisito para la superación del umbral, es importante su existencia jurídica para su capacidad de actuar en diferentes ámbitos. Por lo tanto, se busca realizar una distribución más equitativa de los recursos, en la cual se propone incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, y también aumentar el fondo de financiación de los partidos y movimientos políticos. No obstante, aún no ha habido un adelanto significativo de personería jurídica sobre nuevos partidos políticos. Por este motivo, se mantienen los mismos trece partidos hasta la fecha, pues se establecerá un programa de ocho años para estimular los nuevos partidos o fortalecer los que hubiesen perdido representación.

Sumado a eso, se proponen mecanismos en contra de la corrupción electoral, como la creación del Tribunal Nacional de Garantías electorales y Tribunales Especiales Seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Para su consolidación, se necesita el fortalecimiento de los criterios de búsqueda e investigación, así como la función judicial en la sanción de delitos. Además, se requiere la adopción de criterios que propendan a la transparencia de la financiación de las campañas electorales y la vigilancia y control su proceso de consolidación.

Con todo y esto, en el marco de la gobernanza es necesario revisar con detenimiento los periodos electorales y el cumplimiento de estas medidas, de forma que puedan contrastarse las funciones de los tribunales y de la Misión Electoral con el ejercicio de las veedurías ciudadanas en el marco de la transparencia de los procesos a nivel democrático.

Una herramienta interesante que postula el acuerdo final en relación con la participación política tiene que ver con la creación de circunscripciones especiales de paz transitorias en los territorios. Por lo tanto, en el documento se enuncia que, con el fin de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el Gobierno nacional se compromete a crear 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, con el fin de elegir 16 representantes a la Cámara, de manera temporal, y por 2 periodos electorales (Gobierno-FARC, 2016).

Dos aspectos importantes pueden destacarse de ese apartado. Primero, que los representantes deben ser miembros de la población víctima del conflicto; segundo, la propuesta de posicionar a mujeres que generen liderazgo y establezcan un equilibrio de candidatos hombres y mujeres entre los postulantes. Sobre este aspecto, el Gobierno adquiere el compromiso de estimular espacios de educación en participación política y ciudadana.

Finalmente, el estímulo de la gobernanza a través de la comunicación puede materializarse en la consolidación del Canal Institucional de Televisión para Partidos, Movimientos Políticos y Organizaciones y Movimientos Sociales, posicionado en el acuerdo final, que se presenta como una manera de acceso a los medios para organizaciones y movimientos sociales, y para partidos y movimientos políticos, con el fin de divulgar las proyecciones, las plataformas y las reflexiones alrededor del ejercicio político. Esto para dar cabida a la promoción de una cultura democrática de paz y reconciliación, y potenciar la masividad de lo que logra construirse en los territorios en escenarios de participación.

En suma, pueden entrecruzarse escenarios importantes para ejercer la gobernanza con la implementación de los acuerdos que, si bien puede ser susceptible de tergiversación por la posible permeabilidad de la corrupción en espacios democráticos de participación, lo cierto es que se identifican varias líneas sobre las cuales la base social

organizada en comunidad, organización social, movimiento social o movimiento político puede aplicar desde la visión concreta de construcción de la sociedad.

En esa línea de ideas, la gobernanza en el contexto de la implementación de los acuerdos en el país depende de dos extremos para su real ejercicio. El primero es el extremo institucional, sobre el cual se necesita que el Gobierno brinde la seguridad jurídica suficiente, en términos de garantías, para participar desde la oposición, desde la propuesta organizada por la comunidad, desde la denuncia por incumplimiento de actores o desde la lucha contra la criminalización al movimiento social. El otro extremo se relaciona con la implementación adecuada, eficiente y pertinente de los espacios de encuentro para la participación, que no sean burocratizados hasta la marginación de las colectividades, pues deben conservar su enfoque a la ciudadanía.

Prospectivas de gobernanza en el marco de implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*

Teniendo como referente el esbozo realizado sobre los posibles escenarios de práctica de la gobernanza en el marco del acuerdo final, falta enunciar las posibles perspectivas de este panorama, ya que es relevante tener en cuenta la postura crítica sobre la gobernanza en estos espacios de participación política y, sobre todo, conocer las dimensiones sobre las cuales se manifiesta la gobernanza. Se tiene la gobernanza multinivel, que está relacionada con la intervención de la política global en términos de cooperación y su impacto en el escenario estatal. Por consiguiente, es preciso enunciar la perspectiva de Mariano Ferrero (2010a, p. 121, citado en Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012), que afirma que la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís, 2012). En esa vía, se presenta la gobernanza multinivel donde los agentes estatales pierden la potestad exclusiva de relaciones políticas entre lo doméstico y lo internacional, y se consagra como prioridad el intercambio negociado libre de jerarquías.

Este tipo de gobernanza se ha expresado en Colombia a través del proceso de justicia transicional en el país, que en alguna medida ha implicado niveles de intercambio en todos los ámbitos: transnacional, nacional, regional y local, teniendo en cuenta además la participación e intervención de organismos de cooperación internacional que han permitido fortalecer, propiciar e implementar herramientas de

empoderamiento para las comunidades, víctimas de conflicto armado, organizaciones sociales y comunitarias, a través de la formación de liderazgos.

Por otro lado, se encuentra la gobernanza democrática, que para José Antonio Rosique Cañas (2009, p. 84, citado en Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012) implica en las metrópolis poderes fácticos enormes que se esmeran por maximizar sus beneficios, donde el poder ciudadano va penetrando y permeando las decisiones y de esta manera fortalece el modelo de gestión de la elección pública, hecho que le da al Estado capacidades legítimas para cumplir con tareas orientadas al bien común.

En concordancia, se aprecia que en respuesta a los procesos de democratización de los países, particularmente para los de América Latina, los Gobiernos están intensificando sus relaciones con los actores económicos, pero también están impulsando la organización y la participación de redes ciudadanas que mejoran la calidad de la gestión, la hacen más incluyente, democrática y le suman potencialidades estratégicas para hacer de las ciudades lugares que compitan y se complementen con otras y se les agregue calidad de vida y sustentabilidad.

Por su parte, la gobernanza territorial, de acuerdo con Farinós (2008, p. 20, citado en Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012), se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es el desarrollo de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local hasta supranacional (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012). En este sentido, los espacios de participación se concentran en las particularidades del territorio, a nivel político, económico, cultural y social, motivo por el cual se parte desde una visión inductiva, pues los resultados pretenden posicionarse a nivel integral y general.

Se encuentra, además, la gobernanza urbana integrada, que es la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye el trabajo de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos), como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-administración regional/nacional y administración sociedad civil) (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012).

En este marco, puede apreciarse la multidimensionalidad de la gobernanza, que en el contexto colombiano se ha materializado en el proceso histórico de la dinámica colombiana, como lo es la gobernanza multinivel a partir de la tendencia transnacional de las relaciones de Colombia con otros países, y en relación directa con el conflicto

interno armado, la participación protagónica de la comunidad internacional. Por lo tanto, el proceso de globalización, a su vez, ha implicado una adaptación a nivel nacional de la participación política, y ha integrado la necesidad de adecuar jurídicamente espacios para emprendedores, líderes sociales y actores que participen en el diálogo y concertación para la democracia. Es así como, a través de la gobernanza multinivel, se ha activado una interrelación entre ciudadanos y organismos o tribunales internacionales como, por ejemplo, las herramientas internacionales en materia de derechos humanos que, a partir del derecho internacional y el bloque de constitucionalidad, permite que el ciudadano exija una serie de garantías de forma directa o indirecta a escenarios como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Conclusión

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* se enmarca en una serie de criterios que involucran la participación política como un eje fundamental y determinante para la consolidación de estrategias en el marco de los actores involucrados en el documento final. Si bien el concepto de gobernanza no se profundiza en dicho documento, se resalta el carácter de complementariedad de sus elementos con los dispuestos en el punto de participación política, que traza consigo retos importantes en el marco de la construcción de la paz.

De algún modo, las dimensiones de la gobernanza son complementarias, como por ejemplo la gobernanza multinivel con la gobernanza democrática, que en el contexto de los diálogos de La Habana funcionó de forma permanente, y esto implicó, a su vez, la participación desde una lectura territorial, urbana y rural. No obstante, existe una postura crítica frente a la situación que en términos de participación política persiste en el país, pues pese a que se han gestado discusiones y se está trabajando en la consolidación de herramientas jurídicas y políticas para garantizarlo, las condiciones socioeconómicas de Colombia siguen en declive, y se siente cada vez de forma más aguda la distribución desigual de la riqueza, la pobreza, la persistencia de las necesidades básicas insatisfechas, la prevalencia de la economía sobre la justicia y la continuidad en la violación sistemática de derechos humanos.

Así, pues, las estrategias de gobernanza deben ir acompañadas de una lectura del modelo estructural del país, que se dirija a la transformación radical de las condiciones desde el bienestar social y comunitario, con garantías para la participación política transparente, y brinde un respaldo jurídico integral para un ejercicio consciente de la realidad social. Igualmente, el texto resalta la manera como la participación política, aplicada desde un enfoque de gobernanza, implica que las comunidades se

involucren directamente en las apuestas territoriales enmarcadas en ejercicios de paz, desde la visión aterrizada de la realidad de los territorios.

El carácter dinámico de la gobernanza sugiere una actividad constante de la participación política, lo que posibilita ejercicios colectivos de discusión, debate y búsqueda de alternativas ante el escenario del posacuerdo, desde una visión crítica y propositiva que merece ser adecuada en las disposiciones jurídicas, con el fin de brindar garantías y criterios de exigibilidad ante la plena vigencia de los derechos, vinculados al respeto de los derechos humanos.

Se presentan múltiples retos a partir del posacuerdo, contexto que sería ambicioso resumir en este documento, pues estos dependen en gran parte de la construcción social y dinámica de las condiciones sobre las cuales se está configurando el modelo del país. Hay realidades importantes que deben seguir revisándose, en el marco de la participación política y el riesgo de criminalización sobre miembros de movimientos sociales, por lo que se presenta la necesidad de materializar las medidas desde un ejercicio transparente que reciba los aportes de la base social. Por lo tanto, este documento queda abierto a los aportes que desde la academia y las comunidades puedan surgir, por un proceso de transformaciones profundas desde el arte de gobernar.

Referencias

- Arbeláez, Á. (2013). El contexto del proceso de paz con las FARC. *Analecta Política*, 4(5), 219-223.
- Borja, H. B. (2009). Creencias sobre el adversario, violencia política y procesos de paz. *Psicothema*, 21(4), 622-627.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
- Gallichio, E. (2006). Una lectura del desarrollo local en América Latina: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. En *Foro de Planeación Estratégica, Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

- Gobierno-FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Alto Comisionado para la Paz.
- Higuita, O. (1 de enero de 2014). Los diálogos de La Habana y las perspectivas de una paz duradera en Colombia. *Prensa Rural*. Recuperado de <http://www.prensarural.org/spip/IMG/pdf/Ensayo.-Los-di%C3%A1logos-de-La-Habana-y-las-perspectivas-de-una-paz-duradera-en-Colombia.pdf>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2017). *Exposición de motivos proyecto de Ley Estatutaria para el estatuto de la oposición*. Bogotá: autor.
- Launay-Gama, C. (7 de julio de 2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. *Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza*. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Oliveros, D. (1 de febrero de 2017). Radicación proyecto de Ley Estatutaria de Estatuto de Garantías para los Partidos de oposición. *Ministerio del Interior*. Recuperado de <http://dacn.mininterior.gov.co/radicacion-proyecto-de-ley-estatutaria-de-estatuto-de-garantias-para-los-partidos-de-oposicion>
- Pacheco, G. (1 de febrero de 2017). Proyecto de Ley Estatutaria 03 de 2017 Senado, “Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=03&p_consec=47202
- Parra, D. (enero de 2015). *Análisis del proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP*. Recuperado de <http://casus.usal.es/blog/ep2014/files/2015/01/Borrador-de-Parra-Daniela.pdf>
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14(2012-2), julio-diciembre, 113-136.
- Santana, P. (agosto de 2014). *Los diálogos de paz en La Habana: una salida negociada al conflicto en Colombia*. Recuperado de http://viva.org.co/attachments/article/315/Ponencia_Pedro_Santana_Conflicto_Armado.pdf