

La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria

JAVIER DUQUE DAZA*

Artículo recibido: 1 de marzo 2012

Artículo aprobado: 10 de abril 2012

Para citar este artículo: Duque Daza, Javier (2012). “La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria”. *Desafíos* 24-I, pp. 175-229.

Resumen

El artículo analiza la democracia colombiana en la década 2002-2011. El argumento central es que Colombia representa un caso de una democracia con déficits, que no alcanza a cubrir las condiciones mínimas de las democracias políticas y se constituye en una subpoliarquía. En esta condición incide de forma directa las deficiencias estatales, en sus dimensiones de coacción y cohesión social. Los déficits democráticos se presentan en las condiciones básicas de la competencia política, con elecciones periódicas, pero no libres ni competitivas ni limpias; en la presencia continuada de fraude y manipulación de los resultados electorales y en la ausencia de garantías para las libertades civiles y políticas. Estas características justifican los diversos adjetivos aplicados a la democracia colombiana, siempre en clave negativa.

Palabras clave: *Democracia, poliarquía, derechos, elecciones, Estado, violencia*

* Politólogo. Profesor Universidad del Valle, Colombia. PhD en Ciencia política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Miembro del grupo UNP, Partidos Políticos, de la Universidad Nacional y de la Red de Investigadores de la Calidad de la Democracia.

The Colombian Subpolyarchy: State Deficiencies and Democratic Deficit

Abstract

This article analyzes the Colombian democracy in the decade 2002-2011. The central argument is that Colombia is a case of democracy deficits, which does not cover the minimum of political democracies and constitutes a subpolyarchy. In this condition, it directly affects state deficiencies in its dimensions of coercion and social cohesion. Democratic deficits occur in the basic conditions of political competition, with regular elections, though not free, nor fair and competitive elections, in the continued presence of fraud and manipulation of election results, and the absence of guarantees for civil and political liberties. These features justify the various adjectives applied to Colombia, always from a negative perspective.

Keywords: *Democracy, polyarchy, rights, elections, state, violence.*

A subpoliarquia colombiana: Deficiências estatais, democracia deficitária

Resumo

O artigo analisa a democracia colombiana na década 2002-2011. O argumento central é que a Colômbia representa um caso de uma democracia com déficits, que não chega a cobrir as condições mínimas das democracias políticas e se constitui em uma subpoliarquia. Nesta condição incidem de forma direta as deficiências estatais, em suas dimensões de coação e coesão social. Os déficits democráticos se apresentam nas condições básicas da competência política, com eleições periódicas, mas não livres, nem competitivas, nem limpas; na presença continuada de fraude e manipulação dos resultados eleitorais e na ausência de garantias para as liberdades civis e políticas. Estas características justificam os diversos adjetivos aplicados à democracia colombiana, sempre em tom negativo.

Palavras chave: *democracia, poliarquia, direitos, eleições, Estado, violência.*

Introducción

La democracia colombiana en las últimas tres décadas ha sido estudiada y calificada de diversas formas, casi siempre en forma negativa. En la literatura podemos diferenciar tres momentos: En primer lugar, durante las décadas del setenta y ochenta, a la vez que se enfatizaba en la ausencia de dictaduras militares y en una prolongada sucesión de elecciones periódicas, los estudios y análisis coincidían en aplicarle adjetivos a la democracia que expresaban un faltante en términos de cierre, de restricciones y limitaciones a la competencia y a la participación ciudadana. Se utilizaron denominaciones como *democracia oligárquica* (Wilde, 1978; Leal, 1988), *democracia restringida* (Pizarro, 1981; Pécaut, 1987; Chernick, 1989), *democracia limitada* (Santana, 1989) *democracia cerrada* (Echeverri, 1989). En segundo término, desde comienzos de la década del noventa, tras una serie de reformas institucionales que propiciaron una mayor apertura y nuevos escenarios y espacios de participación (con la reforma descentralista de finales de los 80 como antecedente y la nueva Constitución Política de 1991 y sus desarrollos) los adjetivos dieron un giro y expresaron un acento en la presencia en el sistema político de actores extralegales, de poderes fácticos que incidían en la funcionalidad de la democracia, emergieron denominaciones como *democracia asaltada* (Kline, 1995), *democracia sitiada* (Archer, 1995; Pizarro y Bejarano, 2002), *democracia asediada* (Pizarro, 2004), *democracia mafiosa* (Observatorio de derechos Humanos, 2005) y hasta *paracracia* (Camacho, 2006; Botero, 2007). Y por último, análisis más recientes han incluido a Colombia en estudios comparados, además, en clasificaciones de las democracias se han referido al país como un caso de *regímenes semidemocráticos* (Maimwaring; Brinks y Pérez-Liñán, 2000), *régimen ambiguo* (Diamond, 2002) *democracia disfuncional* (Whitehead, 2002), *Democracia sin ley* (Morlino, 2007), *democracia defectuosa* (The Economist, 2011) y *democracia precaria* (Bejarano, 2011).

Tras las reformas institucionales que desde finales de la década de 1980 propiciaron una mayor apertura, más espacios de participación y mayor pluralismo, se presentó un giro en los adjetivos y empezaron a referirse a Colombia como una *democracia defectuosa, deficiente*, enfatizando en la presencia de actores armados ilegales que inciden de forma importante en su funcionalidad (el narcotráfico, las guerrillas,

los paramilitares). Ello condujo a preguntas acerca de la naturaleza del faltante, de lo defectuoso, y a auscultar cuáles son y en qué consiste la incidencia de actores extralegales en la funcionalidad democrática.

Lo primero, el faltante y lo defectuoso, solo se puede asumir respecto a un referente respecto al cual se considera que existe un déficit y éste ha sido lo que la literatura politológica denomina el umbral mínimo, patrones por debajo de los cuales un régimen no puede considerarse democrático, esto es: sufragio universal masculino y femenino, es decir, inclusivo; elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas; existencia de más de un partido; presencia de fuentes alternativas y diferentes de información; garantías para las libertades básicas que presuponen la existencia del Estado de derecho (Bobbio, 1984; Dahl, 1997; Morlino, 2002 y 2007; O'Donnell, 1997 y 2007). Lo segundo, en relación con lo anterior, implica considerar que la presencia de actores extralegales interfiere en el proceso electoral (carácter libre y competitivo de las elecciones por la presencia de formas coactivas de inducción del voto y de constreñimiento a la competencia); afectan las libertades (de expresión, organizaciones, asociación) y los derechos fundamentales.

La democracia colombiana se configura como una democracia de submínimos, como sub-poliarquía, en sus procedimientos y en su componente del respeto a los derechos y libertades civiles; se constituye en una democracia deficitaria, en términos de Leonardo Morlino, en una *democracia sin ley* (2007). Consideradas las condiciones necesarias mínimas sobre las cuales se edifica un régimen democrático, Colombia no alcanza a cubrirlas y ello se deriva fundamentalmente de las deficiencias del Estado, de su incapacidad y debilidad. Colombia constituye un caso típico de democracias con Estados débiles que, de hecho, han representado una novedad en la historia, en la perspectiva de que las democracias que se han constituido lo han hecho sobre la base de la estatalidad, de la capacidad del Estado para mantener niveles de coacción e institucionalidad requeridos para mantener la regulación social (PNUD, 2010; Bejarano, 2011). El caso colombiano permite ilustrar la relación Estado deficiente-democracia deficitaria.

El presente artículo se ocupa de caracterizar la democracia en Colombia durante la década 2002-2011 y argumenta la pertinencia de la denominación de democracia deficitaria, de subpoliarquía. En los actuales debates Colombia constituye un caso de democracia sin calidad, en la cual existe un sistema legal que no forma parte de los valores democráticos, altos niveles de corrupción —que incluso pueden llegar a ser incontrolados durante largos periodos—, el crimen organizado es muy fuerte, la resolución de las disputas legales requiere una larga espera y el acceso al sistema judicial es caro y excluyente (Morlino, 2003). Parte de la premisa según la cual las características del Estado inciden de forma decidida en las condiciones de la democracia que sobrevive con sus disfuncionalidades. La forma como se concreta el monopolio del uso legítimo de la fuerza, el funcionamiento del aparato legal que regula las interacciones sociales y el juego político, y que debe garantizar los derechos civiles y las libertades políticas, es precaria. El Estado de derecho efectivo como premisa central de la democracia presenta serias falencias y debilidades. Esta premisa es cercana a la planteada por Ana María Bejarano (2011), quien argumenta que la principal falla de Colombia radica en la naturaleza precaria del Estado de derecho y quien establece la forma como la existencia de un campo de actores extra institucionales incide de forma clara en las interacciones entre actores institucionales y en la funcionalidad democrática.¹

El artículo consta de cuatro apartados. El primero ubica el caso colombiano en la literatura que aborda los estados deficientes y las democracias frágiles, deficitarias. El segundo analiza las dimensiones de las deficiencias estatales y sus especificidades en la década 2002-2012. El tercero relaciona estas deficiencias estatales con la funcionalidad de la democracia, que impiden que se concreten los mínimos de la poliarquía en el país. El cuarto plantea algunas conclusiones.

¹ En su reciente estudio sobre Colombia y Venezuela sostiene esta tesis, la que, junto con la existencia de dos campos sobrepuestos, traslapados, es retomada y complementada en el presente artículo. De igual forma, presentamos información empírica orientada a sustentar la categoría de “democracia sin ley”, la forma como la debilidad estatal afecta las elecciones y la competencia política, la limpieza de los procesos electorales y las libertades civiles y políticas.

I. Colombia en el mapa de las democracias con adjetivos y las deficiencias estatales

El análisis de las democracias *realmente existentes* y los estudios comparados requieren de la búsqueda de un concepto operativo que demarque y permita incluir/excluir a los regímenes políticos que se estudian. Esta búsqueda no ha producido un consenso, pero sí un cierto acuerdo y confluencia respecto a algunos mínimos requerimientos que deben estar presentes en las democracias. Se trata de un umbral por debajo del cual un régimen no puede ser considerado como democrático, lo cual incluye el sufragio universal, la existencia de elecciones libres, competitivas, recurrentes y limpias; la existencia de más de un partido y de fuentes diferentes y alternativas de información. Los mínimos implican que existen garantías para los derechos civiles y políticos (como los de libertad, movilidad, pensamiento y expresión, asociación), refiere todo lo anterior a la poliarquía adicionada.²

¿Qué ocurre con los regímenes políticos que se encuentran por debajo de los mínimos procedimentales? Hay diferentes respuestas a esta cuestión. Se ha planteado el concepto de *regímenes semidemocráticos* (Maimwaring; Brinks y Pérez-Liñán, 2000) para referirse a aquellos en los cuales solo se cumple parcialmente alguna o algunas de las dimensiones democráticas, hay violación parcial de las elecciones libres, competitivas y limpias y restricciones al sufragio universal; no son respetadas totalmente las libertades civiles y hay vetos a políticas por parte de los militares. También se ha utilizado la denominación de *regímenes ambiguos* (Diamond, 2002) para referirse a aquellos que se encuentran entre las democracias electorales (cuando los poderes ejecutivo y parlamentario son el resultado de elecciones multipartidistas, regulares, competitivas con base en el sufragio universal, pero en las cuales no necesariamente se respetan las libertades civiles y políticas)

² Guillermo O'Donnell insistió en la última década en que el concepto de poliarquía debía incluir elecciones institucionalizadas, es decir, que sus resultados no solo fueran aceptados por todos los actores relevantes, sino que también fuera internalizada la expectativa respecto a que el juego estaba abierto y en futuras ocasiones se podía pasar de perdedor a ganador, por tal motivo se respetaban las reglas y los resultados. De igual forma, junto con Leonardo Morlino (2002) y, antes de ellos, Norberto Bobbio (1984) enfatizó en considerar la vigencia del Estado de derecho como fundamento de la democracia. La definición así resultante parece no ser tan mínima ni tan procedimental.

y el autoritarismo competitivo (las elecciones y otras instituciones son fachadas y generan algún espacio a la oposición y a los medios independientes y a organizaciones que no cuentan con capacidad de desafiar el régimen). Regímenes que no son claramente democráticos, ni convencionalmente autoritarios. Más allá de las elecciones, la protección de las libertades civiles y el imperio de la ley están en duda.

De igual forma, se ha planteado el concepto de *democracias defectuosas* (Merkel, 2004). Se trata en este caso de regímenes en transformación, que no han logrado consolidar una democracia liberal, pero que no son autocracias y funcionan con base en procesos electorales que no presentan problemas sustanciales de fraudes. Son democracias disminuidas y de baja intensidad, democracia delegativas, en términos de Guillermo O'Donnell (1994). El concepto implica que, si en los regímenes en transformación alguna de las condiciones democráticas se quiebra, se genera una democracia con defectos, la que no necesariamente evoluciona hacia una democracia liberal o retrocede hacia una autocracia, sino que se enraíza y se estabiliza como una democracia defectuosa.

Bajo otra perspectiva, este tipo de regímenes ha sido analizado desde la categoría de *regímenes híbridos* (Diamond, 1994; Morlino, 2007). El término, cercano al de regímenes parcialmente libres utilizado por Freedom House se refiere a aquellos que han adquirido algunas instituciones y procedimientos característicos de las democracias pero no otros y, al mismo tiempo, mantienen algunos elementos tradicionales o propios de regímenes autoritarios. En esta dirección, Leonardo Morlino plantea tres tipos de regímenes híbridos: i) democracias protegidas, aquellas en las cuales el gobierno es controlado por aparatos militares o por fuerzas externas al país, o existen leyes o prohibiciones *de facto* que impiden que ciertos partidos compitan por el poder, ii) democracias iliberales, cuando existe el sufragio universal, correctos procedimientos electorales y competencia multipartidista, pero los derechos civiles no son garantizados, no hay garantías para la oposición y existe un monopolio de los medios de comunicación y iii) democracia sin ley, con situaciones de amplia ilegalidad en donde el Estado es incapaz de mantener los procesos electorales que carac-

terizan las democracias liberales, así como una adecuada protección de los derechos civiles, lo que genera un inadecuado funcionamiento, o la inexistencia, de instituciones legales.

Esta clasificación es muy sugerente para estudiar a los países de América Latina, Colombia compartiría su condición de democracia sin ley con otros cinco países de América Latina: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Este planteamiento implica preguntarse por la especificidad de la debilidad estatal y la consecuente violación de los derechos civiles y políticos y la incapacidad de garantizar el funcionamiento adecuado de los procesos electorales. El caso colombiano presenta una sociedad con deficiencias estatales, en la cual se combinan situaciones de ilegalidad con institucionalidad precaria. El Estado es incapaz de mantener y garantizar la funcionalidad de los procesos electorales que caracterizan las democracias liberales, tampoco está en condiciones de garantizar una adecuada protección de los derechos civiles y políticos, lo cual genera un inadecuado funcionamiento, o la inexistencia, de instituciones legales. Las deficiencias estatales afectan la competencia política por presencia de coacción y violencia contra partidos y candidatos, de constreñimiento a los electores, de manipulación de los resultados.

De igual forma que ha sucedido con la democracia, en los análisis del Estado colombiano se han utilizado también diversas expresiones para describir su debilidad, sus deficiencias. Se han utilizado conceptos como los de *Estado débil* (Leal, 1996); *Estado en vía de fracaso* (Mason, 2001); *Estado precario* (Pécaut, 2001); *colapso parcial del Estado* (Pizarro, 2006), *presencia diferenciada del Estado* (González, 2003). De forma más taxativa y radical se ha hablado de *Estado fracasado* (Medellín, 2006), *Estado alterado* (García y Revelo, 2010). En términos de Scott Mainwaring (2007) se trata de una sociedad con *deficiencias estatales*, en las cuales el Estado no cumple algunas de sus funciones básicas de gobierno, de justicia y de seguridad.³ Con matices, estas

³ No es este el lugar para entrar en el debate respecto a los calificativos o adjetivos sobre los Estados que presentan deficiencias constitutivas, ni sobre sus mediciones. Para nuestros efectos el referente respecto al cual se asume la precariedad o ineffectividad del Estado implica que éste incluye algunos componentes básicos que, cuando se desempeñan bien, cumple su

denominaciones apuntan a señalar que el Estado colombiano, aunque conserva un determinado nivel de presencia, control y cohesión de la sociedad, tiene serias dificultades en el control sobre los instrumentos de coacción física, así como que el control del territorio le es disputado por grupos armados que se constituyen en actores que ejercen violencia sobre la población (grupos guerrilleros de extrema izquierda y paramilitares de extrema derecha), de tal forma que el Estado se muestra incapaz de mantener el orden y la seguridad de los ciudadanos. Asimismo, presenta dificultades en el control de la corrupción de sus funcionarios y fuerzas armadas e incapacidad para implementar las normas legales, para hacer cumplir la justicia.

En Colombia se combina la institucionalidad con dinámicas de para-institucionalidad, de tal forma que la estatalidad es deficiente por la presencia de actores armados que le disputan el uso de la fuerza, se configura una situación de débil soberanía interior y del Estado de derecho, así como la incapacidad de controlar la corrupción en las instancias públicas, por la precariedad en la aplicación de la justicia y las garantías a los derechos civiles y políticos.⁴ En términos com-

papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio: (1) un conjunto de burocracias, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general, (2) un sistema legal, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, que expresan también la capacidad de generar el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales, (3) un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, (4) la implicación de que el Estado es un filtro que trata de regular las fronteras internas y externas del territorio (O'Donnell, 2004 y 2007). En el mismo sentido Robert Rotberg (2007) señala que “las funciones primordiales son proporcionar el bien político de seguridad: prevenir las invasiones e infiltraciones transfronterizas y cualquier pérdida de territorio; eliminar las amenazas domésticas y los ataques al orden nacional y a la estructura social; prevenir el crimen y cualquier peligro relacionado con la seguridad doméstica humana; y permitir a los ciudadanos que resuelvan sus diferencias con el Estado y con sus conciudadanos sin el recurso a las armas o a otras formas de coerción física” (2007:158).

⁴ En la polémica acerca de la conceptualización y medición del Foreign Policy y el Fondo por la Paz, se considera a Colombia en la última década como un Estado fallido hasta 2006 y próximo a ser considerado fallido entre 2007 y 2011. Un Estado fallido es aquel que se ha hecho ineficaz al momento de cumplir las funciones que le han sido asignadas en materia de seguridad, justicia, transparencia y desarrollo social y económico. El mayor énfasis que se hace a este respecto es la capacidad con la que cuenta para hacer cumplir las leyes de forma uniforme y garantizar el imperio de la ley, manifestándose su incapacidad en las altas tasas de criminalidad, la corrupción extrema, un extenso mercado informal, burocracia

parados se ha utilizado el concepto de Estados frágiles para referir a los que son incapaces de controlar su territorio o gran parte de él y garantizar la seguridad de los ciudadanos debido a que ha perdido el monopolio del uso de la fuerza. El Estado no puede y/o no quiere desempeñar las funciones básicas para la mayoría de su gente: la seguridad, la protección de la propiedad, los servicios públicos básicos y la infraestructura esencial.⁵ Uno de los *rankings* que se publican de forma periódica ubica a Colombia en el periodo 2008-2011 como un Estado con moderada o grave fragilidad, en un lugar intermedio entre los Estados consolidados y los de extrema fragilidad, aunque considerado en situación de guerra.⁶

impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, y aquellas situaciones en las cuales la sociedad se ve obligada a subsanar de forma independiente las tareas que el Estado no ha podido llevar a cabo con éxito. A partir de doce dimensiones, un máximo de desestabilización corresponde a 120 y de estabilidad a 0. Hay cuatro categorías: I. Estados en alerta: entre 120,0 y 90,0 (considerados Estados netamente fallidos). II. Estados en advertencia: entre 89,9 y 60,0 puntos (próximos a ser considerados como fallidos). III. Estados moderados: entre 59,9 y 30,0. IV. Estados sostenibles (políticamente estables), entre 29,9 y 0,0 puntos. El extremo de la precariedad estatal apuntaría al concepto de Estado fallido o colapso estatal, situaciones en las cuales se pierde cualquier capacidad de gobernar, de brindar seguridad material a los ciudadanos y ejercer control sobre el territorio en términos del monopolio del uso legítimo de la fuerza. Colombia ha obtenido una puntuación que oscila entre 95 en 2006 y 88 en 2011. El concepto y sus indicadores han sido cuestionados tanto por el tipo de dimensiones e indicadores, como por su metodología y la utilización ideológica del concepto (Véase al respecto Foreign Policy and Fondo por la Paz, disponibles en línea en: http://www.fp-es.org/indice_estados_fallidos_2011/index.html, Zartman [1995]); (Rotbert [2007]; Santos [2009] y Flórez [2011]).

⁵ Failing States. A Global Responsibility, Advisory Council on International Affairs, N° 35, Mayo 2004, La Haya, p. 11.

⁶ El índice de fragilidad del Estado del Center for Systemic Peace de la Universidad George Mason combines scores on the eight indicators and ranges from 0 “no fragility” to 25 “extreme fragility.” A country’s combina las puntuaciones de los ocho indicadores y oscila entre 0, “no fragilidad”, y 25, “extrema fragilidad”. Un país en fragility is closely associated with its *state capacity* to manage conflict; make and implement public policy; and fragilidad está estrechamente relacionado con la *capacidad del Estado* para manejar los conflictos, tomar e implementar las políticas públicas, con *ladeliver essential services and its systemic resilience* in maintaining system coherence, cohesion, and quality of life; prestación de servicios esenciales y su *capacidad de resistencia sistémica* en el mantenimiento de la coherencia del sistema, la cohesión y la calidad de vida; al igual que con responder con eficacia a los retos y las crisis y avanzar en el desarrollo. La escala valora de no fragilidad o poca: 0-3 puntos, baja fragilidad: 4-7, fragilidad moderada: 8-11, fragilidad grave: 12-15, fragilidad alta: 16-19 y fragilidad extrema: 20-25. Colombia se ha ubicado entre 11 y 12 puntos (Disponible en línea en: <http://www.systemicpeace.org/peace.htm>)

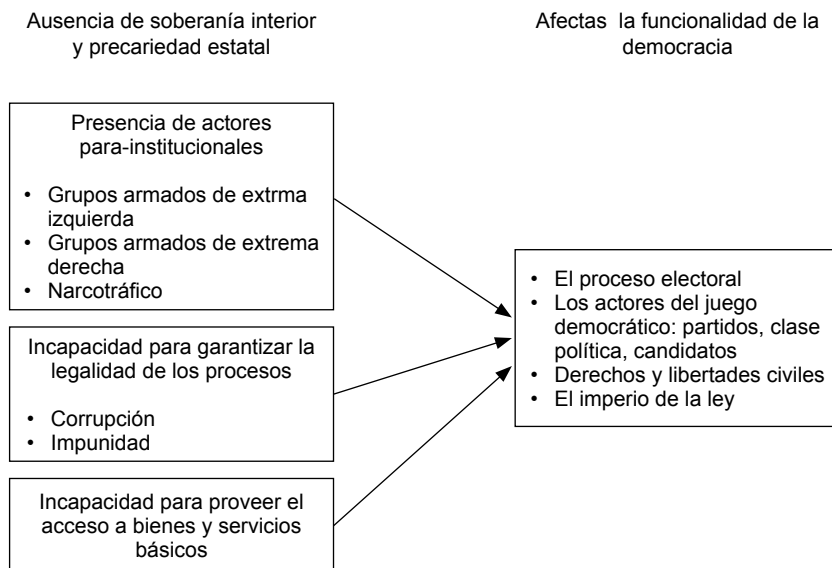
En términos de la *democracia sin ley*, el entorno turbulento y la precariedad estatal inciden en la funcionalidad democrática e impiden que en Colombia se configuren los mínimos de la democracia adicionada. Se crea, como lo han planteado Eduardo Pizarro y Ana María Bejarano (2002), un juego simultáneo en el campo electoral en donde las reglas habían sido ampliamente respetadas entre los actores políticos legalmente constituidos, y un campo extra-institucional en donde rigen las reglas de la guerra, más que las de la democracia. El juego electoral queda suspendido sobre las fuerzas extra-institucionales, lo que tiene un gran impacto sobre los resultados. Existe interconexión entre actores institucionales y extra-institucionales, el espacio del juego electoral depende de la expansión o contracción del espacio de la fuerza. La democracia está asediada.

De forma complementaria a esta tesis de los campos en interconexión, nuestro planteamiento apunta a considerar también que durante la última década el proceso electoral se vio distorsionado, con lo que se afectó el carácter de las elecciones, que dejaron de ser libres, correctas y competitivas, tanto por la coacción ejercida por los grupos armados ilegales, como por el hecho de que los propios actores del juego político desconfían de la limpieza de los resultados y en reiterados casos lo han cuestionado. El Estado ha sido incapaz de regular y garantizar la realización de elecciones limpias en todo el país, la corrupción en el sector público ha alcanzado grandes dimensiones (incluyendo las instituciones electorales) y la alta impunidad opera como un incentivo a la delincuencia organizada y a la violación de las libertades y derechos fundamentales de la población. Asimismo, ante la no provisión de bienes y servicios por el Estado a amplios sectores de la población, sectores políticos asumen un papel de intermediación particularista creando redes de clientela que se han traslapado con los actores ilegales (Duncan, 2006 y García y Revelo, 2010).

Así, Estado precario y democracia deficitaria constituyen una diada en la cual el primero constituye un factor determinante de la segunda. En Colombia las deficiencias estatales constituyen la variable que genera las limitaciones y los déficits centrales de la democracia, dándole

el carácter de una democracia de submínimos, de subpoliarquía. Ello puede ilustrarse de la siguiente forma:

Gráfica 1. Elementos de la democracia deficitaria en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

II. Las deficiencias estatales

Como lo señaló Scot Mainwaring (2007), Colombia se caracteriza por ser una sociedad con *deficiencias estatales*, en las cuales el Estado no cumple algunas de sus funciones básicas de gobierno, de justicia y de seguridad. Este planteamiento, que en general ha dado origen a las diversas adjetivaciones por la vía negativa, implica también que hay una presencia diferenciada del Estado, con diversas violencias territorializadas y dinámicas variadas en las que hay situaciones en las cuales el monopolio del uso de la fuerza nunca se ha logrado, otras en las que el poder es compartido con otros actores armados y otras en las cuales el Estado presenta una mayor consolidación (González, 2003 y 2007). Pero no solo en la existencia de diversas formas de violencia se manifiestan las deficiencias estatales. El Estado también es incapaz de garantizar los derechos y libertades civiles y políticas y el adecuado funcionamiento de los procesos democráticos, ya sea por

sus deficiencias estructurales o por la cooptación de la cual es objeto por parte de poderes y actores ilegales. También existen altos niveles de corrupción y la justicia se caracteriza por la impunidad y serias limitaciones de regulación de los conflictos ciudadanos. Se trata, en términos de Michael Mann (1986) de un débil poder infraestructural, de incapacidad del Estado para adentrarse en la sociedad e implementar decisiones políticas en todo el territorio.

En este apartado nos centramos en las dimensiones de las deficiencias estatales que afectan la democracia en sus componentes básicos de la poliarquía, aquellos que subyacen en la existencia de los dos campos interconectados que hemos señalado.

Aunque el Estado colombiano conserva un determinado nivel de presencia territorial e institucional y ejerce parcialmente su función de cohesión de la sociedad, tiene serias dificultades para mantener el control de los medios e instrumentos de la coacción física. Si bien en la última década ha aumentado de forma significativa el presupuesto, el tamaño y la eficiencia operativa de sus fuerzas armadas⁷ y sus acciones han afectado de forma sustancial a los grupos guerrilleros, a la vez que se dio un proceso de desmovilización parcial de grupos paramilitares,⁸ aún una parte importante del control del territorio le es disputado por grupos armados que se constituyen en actores que ejercen violencia sobre la población (grupos guerrilleros de extrema izquierda –Las FARC y el ELN– y paramilitares de extrema derecha),

⁷ En Colombia el gasto en el sector defensa pasó del 2,1% del PIB en el año 2000 al 6,5% en 2008. En promedio, entre 1998 y 2011 destinó el 3,9% del PIB, ocupando el primer lugar en gasto militar de toda América Latina. Los años de mayor gasto en la historia del país han sido entre 2006 y 2011, con un promedio del 5,32 del PIB (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Por su parte, la Fuerza Pública en Colombia contaba en 2009, cuando había llegado a su punto máximo, con 431.253 hombres y mujeres: 285.382 en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, y 145.871 en la Policía, y entre 2002 y 2008 se incrementó en 82.099 integrantes (El Tiempo, 30 de enero de 2009). Colombia tiene el ejército más grande América Latina.

⁸ Nos referimos al denominado proceso de Justicia y Paz durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez que condujo a la desmovilización de miles de paramilitares. Las cifras varían, para el gobierno se desmovilizaron de forma colectiva 31.682, pero el número ha sido cuestionado, de igual forma que se ha planteado que hubo desmovilizaciones falsas (Véase: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co y Balance del proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia (2006) memorias del seminario-taller Corte a la Impunidad-Colombia en la Mira de la Corte Penal Internacional, Bogotá, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

de tal forma que el Estado se muestra incapaz de mantener el orden y garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Aún con el debilitamiento de los grupos guerrilleros, producto de la acción estatal, especialmente desde el año 2002 a través de la política de “Seguridad Democrática” de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), su fuerza es significativa y se manifiesta a través de su presencia en un alto porcentaje de los municipios y de diversas acciones como tomas, secuestros, atentados y enfrentamientos a las fuerzas militares.⁹ La Tabla 1 es indicativa de la presencia de actores armados ilegales en los municipios del país, aunque las cifras de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) considera que es mayor aún y reconoce que en el 2011 los grupos armados ilegales hacían presencia en 700 municipios, es decir, en el 65% del país, de las FARC, en 166 municipios, el ELN, en 117, las bandas criminales “Los Rastrojos”, en 166, “Los Urabeños”, en 176, “Erpac”, en 28 y las “Águilas Negras”, en 84 municipios.¹⁰ Muchos actores armados le disputan al Estado el uso de la coacción y ésta se orienta en controlar instancias de decisión y de estructuras económicas e influir en las decisiones de las autoridades.

⁹ Las propias fuerzas militares reconocen esta situación. En un documento oficial se señala al respecto: “Es importante tener conciencia de que en Colombia subsiste una situación de inseguridad interna y un nivel deficiente de seguridad ciudadana (narcotráfico, subversión, corrupción, secuestro, homicidios), entre otros, lo que obliga a que el gasto en defensa y seguridad siga siendo pertinente en el tiempo. Adicionalmente, para continuar con el esfuerzo para preservar las condiciones de seguridad alcanzadas hasta ahora y recuperar las que aún faltan en algunas zonas del país, exige al menos la sostenibilidad del nivel de recursos invertidos, de manera que los resultados de la PSD sean garantizados e irreversibles en el tiempo” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011: 41).

¹⁰ La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fue creada en 2005 y funcionó hasta 2011 y estaba encargada de acompañar y asesorar al gobierno en el proceso de reparación de las víctimas del conflicto.

Tabla 1
Presencia de actores armados ilegales en municipios colombianos

Grupo armado	Periodo 1/11/2007 hasta 31/12/2009		Periodo 1/05/2010 hasta 31/05/2011	
	Número de municipios	Porcentaje (sobre total de municipios)	Número de municipios	Porcentaje (sobre el total de municipios)
FARC	296	26,45%	169	15,10%
ELN	105	9,38%	28	2,50%
Neoparamilitares	253	22,61%	71	6,34%
Total	654	58,4%	268	23,9%

Fuente: Centro de Recursos para el análisis del conflicto-CERAC- (2012) Riesgo por presencia de grupos armados ilegales en Colombia.

Las FARC realizaron entre 1999 y mediados de 2011 cerca de 8.000 acciones en contra de la infraestructura, enfrentando a las autoridades y tomándose temporalmente poblados, en promedio 53 actos por mes, si bien en los últimos años por primera vez en la historia del conflicto armado el balance de la confrontación ha favorecido a las fuerzas del Estado y se ha pasado del denominado “empate negativo” a una acción más eficaz de las fuerzas armadas (Echandía, 2011).¹¹ También incide en la violencia el narcotráfico, que transitó de los grandes “carteles” a una dinámica fragmentada en decenas de pequeñas organizaciones que interactúan con grupos guerrilleros y paramilitares y que tienen expresiones urbanas en bandas criminales y de sicarios.¹²

¹¹ De hecho, la presencia de las FARC habría disminuido de forma sustancial, mientras que en 2002 hacían presencia en 377 municipios en el 2010 lo hicieron en 142 (Echandía, 2011).

¹² Se calcula en 6.000 el número de paramilitares que actúan bajo las etiquetas de las denominadas “Bandas Criminales” (Bacrim). De acuerdo con el coordinador del Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración de la CNRR hay en estas organizaciones rezagos del paramilitarismo porque tienen estructuras militares, dominio territorial y subsisten algunos vínculos con sectores estatales, fuerza pública y, en menor proporción, hay redes con aliados políticos (Villaraga, 2011).

Existe una situación conflictiva y de violencia que afecta a la población de diversas formas, una “guerra a tres bandas” (García y Revelo, 2010). El país ha presentado uno de los más altos índices de homicidios del mundo, no obstante, su disminución durante los últimos años¹³ presenta un proceso de desplazamiento de la población que ha implicado que entre 1985 y 2010 se hayan contabilizado más de cinco millones, que hacen de Colombia el país con más desplazados forzados del mundo.¹⁴ Los grupos paramilitares produjeron en la década 1996-2005 más de 13.000 asesinatos políticos y desapariciones forzadas de miles de personas (El Tiempo, julio 26 de 2005). Las principales ciudades colombianas figuran entre las más violentas del mundo.¹⁵

Hay muchas estipulaciones constitucionales sobre la protección de los derechos humanos, así como instituciones del Estado creadas para velar por los derechos (Personería del Pueblo, Defensoría), no obstante, el Estado no solo es incapaz de proteger y evitar las violaciones de los derechos, sino que algunos agentes del mismo están involucrados con éstos. Como lo ha señalado Carlos Medina, en las últimas décadas diversos actores han entrado en la pugna por el interés del poder del Estado y las posibilidades políticas que ofrece éste: la mafia del narcotráfico, el testaferrato de élite, los grupos paramilitares, la subversión armada y, más recientemente, bandas criminales politizadas. Su capacidad es directamente proporcional a la incapacidad y debilidad del Estado. Para este autor esta presencia de actores ilegales

¹³ Según cifras oficiales los homicidios han disminuido en el país, se pasó de 28.837 en 2002, el año de más muertes en la historia del país, a 18.112 en 2005 y a 15.459 en 2010. Las tasas de homicidios han pasado de 33 por cada 100.000 habitantes a 44 en 2004 y a 34 en 2011 (Véase: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Sindicalismo/Paginas/estadisticas-derechosfundamentales.aspx>). No obstante, hay un subcómputo debido a la existencia de miles de víctimas de desaparición, muchos de los cuales son encontrados en fosas comunes. Según un reporte de la Organización de Naciones Unidas la cifra de desaparecidos desde 1980 en Colombia era de 57.200, más de 16.600 desapariciones forzadas habrían sido obra de agentes del Estado y fuerzas paramilitares que colaboraban con ellos (El Tiempo, 23 de mayo de 2011).

¹⁴ La cifra de desplazados entre 1985 y 2010 asciende a 5'195.192. Entre 2002 y 2010 fueron asesinados en Colombia 44 dirigentes de desplazados vinculados con iniciativas de reclamo de tierras usurpadas, que suman más de 6,63 millones de hectáreas entre 1980 y 2010 (CODHDES, 201; El Espectador 16 de febrero 2011).

¹⁵ Colombia contaba en 2010 con seis ciudades en el ranking de las violentas del mundo, siendo Medellín y Cali las más violentas en los puestos 10 y 12, y con tasas de homicidios de 87 y 80 hpcmh, respectivamente (Medina, Posso y Tamayo, 2011).

se manifiesta en diversos escenarios: en el proceso en que se instrumentaliza el poder público en términos del beneficio económico del sector privado con base en el soborno y la intimidación; en el poder judicial, cooptando o amenazando; en el poder legislativo incidiendo en la legislación, cooptando a congresistas y en la utilización del poder ejecutivo en los distintos niveles territoriales. Ha llevado a un proceso de destrucción creciente de la institucionalidad y a la anulación marcada de las competencias de los distintos poderes y de su independencia (Medina, 2010).¹⁶ En recientes análisis se ha utilizado el concepto de captura del Estado por la criminalidad (Garay 2008: García y Revelo, 2010), pero también se ha descrito la forma como la clase política instrumentalizó a su favor a las organizaciones criminales para fortalecer sus posiciones de poder local y regional (López, 2010).

Como veremos en el siguiente apartado, la presencia de actores armados ilegales tiene una incidencia directa y determinante en las deficiencias de la democracia colombiana, por cuanto afecta la competencia y el desarrollo de elecciones libres, limpias y competitivas, y las libertades individuales.

Otra dimensión de la precariedad estatal que afecta la funcionalidad democrática es la incapacidad del Estado para regular su propio funcionamiento y establecer controles que eviten la corrupción. Un reciente análisis incluye treinta grandes casos de corrupción en Colombia entre 1998 y 2011 en diversas áreas y dependencias oficiales (Semana, 14 de julio 2011), lo que obedece a diversos factores dentro de los cuales se encuentra la debilidad institucional, por cuanto las dependencias encargadas del control y la regulación como la Contraloría General de la Nación, la Fiscalía, la Procuraduría, el Zar Anticorrupción son poco operativas y eficientes o están cooptadas parcialmente por actores ilegales que operan desde adentro a través de grupos delincuenciales. Asimismo, son muy incipientes los procesos de *accountability*, rendición

¹⁶ Retomando la literatura precedente, Luis Jorge Garay la define de la siguiente forma: “La acción de organizaciones por lo general ilegales –excepcionalmente legales– que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social”(Garay, 2008).

de cuentas, lo cual impide que haya seguimientos ciudadanos al desempeño de las dependencias estatales. A la cooptación o captura de instancias del Estado por delincuentes se le suma el chantaje y la amenaza a funcionarios que no se atreven a denunciar actos de corrupción por temor a represalias de los delincuentes. De igual forma, los altos niveles de impunidad actúan como incentivos a la corrupción dada las relativamente bajas posibilidades de castigo por los delitos, lo cual genera un círculo de connivencia y de aceptación de procedimientos de intermediación y de actuación de funcionarios para favorecer intereses particulares (Villegas y Revelo, 2010).

Las dimensiones de la corrupción se reflejan en las percepciones que existen en el país acerca de ella. De acuerdo con el ranking anual de la corporación Transparencia Internacional, en la última década Colombia nunca ha obtenido más de 4,0 puntos sobre 10 en la percepción de corrupción (ver Tabla 2). Otras mediciones son muy similares y muestran que en la última década la percepción de corrupción ha ido creciendo. Entre 2004 y 2010 fue en promedio del 74,8%, siendo en 2011 del 81% (Rodríguez y Selingson, 2011).

Tabla 2
Colombia
Índice de percepción de corrupción 2002-2012

Años	Índice
2010	3,4
2009	4,0
2008	3,8
2007	3,8
2006	3,9
2005	3,8
2004	3,8
2003	3,7
2002	3,6

Fuente: Transparency International.¹⁷

¹⁷ www.transparency.org/survey. Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (altamente transparente) hasta 0 (altamente corrupto).

Hay una clara relación entre corrupción y democracia, no solo porque afecta la distribución de recursos públicos y su inversión adecuada y eficiente, sino porque éstas distorsionan la toma de decisiones a favor de intereses particulares aumentan los costos de administración de bienes y servicios públicos y privados; debilitan el respeto por la autoridad, erosionan la confianza ciudadana en las instituciones, y contribuyen a debilitar la legitimidad del Estado (Ungar, 2010). De forma más directa con la corrupción se afecta la competencia en cuanto los recursos públicos apropiados son con frecuencia utilizados con fines electorales, ya sea para mantener el funcionamiento del clientelismo, para comprar autoridades encargadas del control y/o para la financiación de campañas, todo lo cual confiere ventajas a algunos actores de la competencia. Una investigación reciente sobre la corrupción en los procesos electorales describió como los principales factores y prácticas de corrupción (1) la falta de control de la financiación de las campañas (la presencia de dineros ilegales es frecuente, en ello incide que la autoridad electoral tiene pocas facultades de control y sanción, hay carencia de recursos y débil capacidad técnica y tecnológica para hacer control),¹⁸ (2) el fraude electoral efectuado por algunos partidos y muchos políticos (que incluye compra de votos, soborno a los jurados, marcación ilegal de los tarjetones, tergiversación del conteo electoral, consecución de votos con personas muertas, trasteo de ciudadanos, (3) la debilidad institucional para controlar y regular el censo electoral y el registro de cédulas (la institución no puede verificar cuál es la verdadera residencia de los ciudadanos y si las huellas que aparecen en el formulario de inscripción son las mismas del documento de identidad), (4) la corrupción de funcionarios que permite que se adelantes elecciones irregulares y con serios problemas de transparencia (Villegas y Revelo, 2010). En conjunto, se trata de aspectos que revelan la debilidad y las limitaciones institucionales para regular y garantizar la realización de elecciones limpias y correctas.

¹⁸ Los autores hacen un detallado recuento de las prácticas ejercidas por los políticos para evadir los controles, que incluyen la triangulación de fondos para evitar los topes, se canalizan recursos de unas elecciones a otras; no contabilizan las donaciones de forma adecuada (García y Revelo, 2010).

La tercera dimensión de la precariedad estatal relevante en términos de la afectación de la democracia es la impunidad que impide la relación y la cohesión social y alienta a los actores de la delincuencia.

Hace una década, en 2002, un informe de investigación de la Contraloría General de la Nación señalaba que el sistema judicial colombiano demostraba ser impotente para garantizar el acceso a la justicia, la universalidad, efectividad y equidad. Se caracterizaba por tener múltiples barreras de acceso, como los elevados costos; la restringida cobertura territorial; la congestión; la indebida priorización de intereses tutelados; la selectividad; la morosidad y la impunidad (Contraloría General de la República, 2002). Una década después el diagnóstico incluido en el nuevo Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos describía como los principales problemas de la justicia la congestión, las omisiones de las autoridades públicas, las barreras de acceso -pues el Estado no llega a muchos territorios del país, hay deficiencias en los medios de investigación técnica- (DNP, 2011:5518-519). De forma coincidente, los empresarios del país a través del Informe del Consejo Privado de Competitividad (2011) plantearon en su diagnóstico que el Estado colombiano experimenta deficiencias en su capacidad para resolver los conflictos de sus ciudadanos y para hacer cumplir las leyes en todo el territorio nacional. En un abierto reconocimiento de las deficiencias estatales señaló:

Las falencias del sistema judicial colombiano no solo ponen en riesgo los derechos de los colombianos sino que demuestran debilidades manifiestas en el Estado como tal. Esto último en la medida en que la principal razón de ser del Estado moderno es monopolizar el uso de la fuerza legítima dentro un determinado territorio y sobre una población específica, con el fin de evitar el uso de la violencia privada en la resolución de conflictos entre particulares, mediante la utilización de las instancias estatales competentes. Si bien en los últimos años se han presentado grandes avances en la materia, es posible afirmar que tal objetivo se está logrando parcialmente en nuestro país (2011:139).

Todos los diagnósticos reconocen que uno de los aspectos centrales de las deficiencias estatales en cuanto a la justicia es la impunidad. Aunque hay diferencias apreciables en el análisis según los criterios que se utilicen, los resultados siempre muestran un alto nivel. Comparando el

número de sentenciados frente al número de casos conocidos por las autoridades penales, en Colombia habría una impunidad del 96,3%, a mediados de la década de 1980 la impunidad era incluso superior al 97% y en la década de 1990 fue muy similar, cercana al 95%. Con otra metodología (tomando solo los casos en los cuales los jueces penales tomaron una decisión judicial con efectos de cosa juzgada) la impunidad y el riesgo de ésta es del 27,9% bajo el nuevo sistema acusatorio. Los delitos con mayores niveles de impunidad son los de falsedad (54,8%), constreñimiento ilegal (40,5%), amenazas (38,1%) y delitos contra la administración pública (66,7%) (Rivera, 2009). Aunque hay debates respecto a las cifras, un hecho claro en Colombia es que existe un alto nivel de impunidad. En relación con la vigencia del Estado de derecho en Colombia, de acuerdo con la dimensión que mide el ambiente legal y político en el índice internacional IPRI, Colombia presenta calificaciones muy bajas, de 3,8 en 2010 y 2009 y de 3,7 en 2008 (en una escala que va de 0, nada de confianza, a 10, total confianza).¹⁹ Esta dimensión incluye el control de la corrupción, la estabilidad política, el imperio de la ley y la independencia judicial. La media internacional para esta dimensión es de 5,3 y Colombia se encuentra dentro del tercer quintil.

En suma: la debilidad estatal encuentra concreciones en la ausencia del monopolio del uso legítimo de la fuerza, en las deficiencias para proveer bienes y servicios básicos para la población y en los altos niveles de corrupción que denotan debilidades institucionales, y en la impunidad, que expresa ausencia de justicia. Lo primero refiere a la dimensión coactiva del Estado, las otras dos, a la cohesión social. En nuestro esquema analítico hay una relación directa entre estas dimensiones de estatalidad deficiente y los déficits democráticos. Esto es planteado en el siguiente apartado.

¹⁹ El IPRI (International Property Rights Index), es elaborado cada año desde el 2007 y aunque enfatiza en los derechos de propiedad y propiedad intelectual, también compara información sobre el ambiente legal y político con las variables de Independencia judicial, imperio de la ley, estabilidad política y corrupción (Véase <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/>).

III. Las dimensiones de los déficits democráticos

En Colombia la universalidad del sufragio tiene más de cinco décadas, hay un sistema de partidos pluralista y las elecciones son periódicas, con una notable continuidad en el tiempo. De igual forma, existen algunos medios de comunicación alternativos y plurales, se han ampliado los espacios de participación desde finales de la década de 1980 y existe una multiplicidad de instituciones encargadas formalmente de velar por la defensa de derechos de los ciudadanos, incluso están surgiendo instancias y procesos que se orientan a la rendición de cuentas o *accountability*. No obstante, las deficiencias estatales afectan la funcionalidad de la democracia e impiden que sus componentes mínimos se concreten: la presencia de actores armados ilegales y de poderes fácticos impiden que se garanticen elecciones libres, competitivas y limpias, lo que afecta de forma importante sus resultados, de igual forma las extensas redes de clientela y sus mutaciones por los vínculos con organizaciones paramilitares y mafiosas. Asimismo, la corrupción e impunidad inciden en la existencia de fraudes y distorsión intencionada del proceso electoral y hay problemas en las garantías a los ciudadanos. Hay, para utilizar la expresión de Guillermo O'Donnell (2005) un Estado de derecho democrático trunco, con lo cual se afectan los derechos y libertad individuales de forma importante. En su conjunto, estas limitaciones y defectos le confieren a la democracia colombiana una impronta defectuosa, deficitaria.²⁰

Obstrucción y distorsión de la competencia. Los actores armados y el proceso electoral

En Colombia ha presentado dinámicas contradictorias. Por una parte, se han mantenido las elecciones de forma regular y periódica, las dictaduras militares han constituido eventos excepcionales (la única del último siglo fue la de Gustavo Rojas Pinilla, 1953-1957), se ha dado durante las dos últimas décadas una ampliación de los espacios de participación con elección popular de alcaldes (desde 1988) y de gobernadores (desde 1991) y se han creado diversos mecanismo de

²⁰ Dado que el argumento del artículo está orientado a sustentar la inexistencia de los mínimos de la poliarquía, el debate respecto a la calidad de la democracia no parece tener mucho sentido, en todo caso se trataría de una democracia sin calidad, en los términos planteados por Leonardo Morlino (2007).

participación directa y espacios de discriminación positiva hacia las minorías étnicas (circunscripciones especial indígena para el Senado con dos escaños y para la Cámara de Representantes con un escaño). Por otra parte, en tensión con lo anterior, se han presentado acciones continuadas de coacción de parte de actores armados ilegales sobre la población que ha conducido a una distorsión en la competencia electoral al generar restricciones que impiden que éstas puedan ser consideradas justas, correctas y libres. De igual forma, diversas formas de violencia han afectado en olas sucesivas a miembros de la clase política, militantes y simpatizantes de los partidos políticos. Este tipo de situaciones violan un precepto básico de la democracia: la ausencia de presiones indebidas para elegir y ser elegido con libertad. El poder, el dinero, la coacción, el chantaje impiden que se concreten las garantías constitucionales de libertad e igualdad democrática.

El carácter libre y competitivo de las elecciones y del ejercicio de la política activa ha sido desvirtuado por la violencia política. Tomando la última década como periodo de análisis encontramos diversas expresiones de obstrucción y coacción sobre los actores en competencia y un contexto turbulento y de conflicto que afecta de diversas formas los procesos políticos y electorales: muerte y amenazas a candidatos, coacción sobre el electorado y vínculos de miembros de la clase política de la mayoría de partidos políticos con actores armados ilegales con el propósito de incidir en los resultados electorales. Los grupos armados ilegales han tenido la intención y la capacidad para interferir e incidir en las elecciones.

Para ilustrar lo anterior consideramos cuatro aspectos:

1. Los niveles de riesgo electoral que en la última década se ha ido estableciendo por parte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que permiten cuantificar las dimensiones de la afectación por presencia territorial de actores armados ilegales.
2. Los eventos de violencia de mayor repercusión en cada uno de los ciclos electorales, que afectaron a los candidatos, a los electores y la competencia política.

3. Los vínculos demostrados por la justicia (la Corte Suprema de Justicia) entre integrantes de la clase política (congresistas y ex congresistas) con grupos paramilitares, que les permitió obtener ventajas en la competencia y acceder y/o mantenerse en posiciones de poder de forma irregular, que son la expresión de la captura parcial del Estado.
4. El Índice de Desestabilización Política que incorpora la presencia de actores armados ilegales y la existencia de minorías políticas afectadas por violencia política. Este último pondera información referida a los tres anteriores.

Cada uno de estos aspectos se desarrolla de una manera más amplia como sigue continuación.

(1) De acuerdo con la Defensoría del Pueblo en las últimas cinco elecciones (2003-2011) en promedio más de la tercera parte de los municipios del país se vieron afectados por riesgos electorales debido a factores de violencia²¹ (ver Tabla 3). Se trata de municipios susceptibles a que los grupos armados ilegales impongan o presionen la elección de candidatos de su preferencia, o que se realicen atentados contra la vida e integridad personal de los funcionarios públicos, de los candidatos, líderes sociales, políticos y comunitarios, o se cometan actos de perturbación a la votación y a los escrutinios.

Aunque las FARC y el ELN han sido afectados de forma sensible por la acción del Estado en la última década con la muerte de sus principales líderes y de cientos de guerrilleros, además de los que se han

²¹ La Personería considera municipios de *riesgo alto* aquellos donde se tiene evidencia o existen indicios claros de posibles actos de violencia perpetrados por grupos armados al margen de la ley contra aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades y comunidades en el marco del proceso electoral y en donde se registra la consumación de dichas amenazas. Estos riesgos se expresan en amenazas contra la vida y la integridad personal, atentados contra postulantes, aspirantes, sedes políticas o instituciones de gobierno, presiones o actos consecuencia desplazamientos forzados, confinamientos o restricciones a la circulación, que muestran la perspectiva cierta de afectar el normal desarrollo del debate político local o regional (Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo Electoral Elecciones 2011 (Personería Nacional, 2011).

desmovilizado o están detenidos, y durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se dio un proceso de desmovilización de más de treinta mil paramilitares, en las elecciones de 2010 y 2011 un alto número de municipios fueron considerados en riesgo por presencia de este tipo de actores ilegales. En las elecciones de 2011 había municipios con riesgo en 31 de los 32 departamentos, distribuidos de forma desigual, con algunas “islas de legitimidad”, en donde hay menor influencia de este tipo de organizaciones, como los departamentos de la zona andina, en donde menos del 5% de municipios se vieron afectados (Cundinamarca, Boyacá, Santander, y el denominado Eje Cafetero: Quindío, Caldas y Risaralda). En la mayoría el riesgo se ubica entre el 20 y el 40% y hay casos extremos en donde el alto riesgo sobrepasa el 60% de su territorio (La Guajira, Arauca, Guaviare).

Los municipios considerados en riesgo se ven afectados por una serie de acciones que van desde los homicidios a políticos, a simpatizantes o acompañantes de campañas, hasta retenciones ilegales o impedimentos a los votantes para que se desplacen, pasando por las amenazas o la suspensión de las votaciones o el robo a las urnas (ver Gráfica 2). En las más recientes elecciones (2011) el informe de la Personería expresaba que eran claras las intenciones de los grupos armados ilegales de controlar determinadas zonas del territorio nacional. Las organizaciones guerrilleras, del grupo armado ilegal paramilitar “Los Rastrojos” y de otros grupos desmovilización de interferir el proceso electoral mediante el respaldo tácito o expreso a determinados candidatos o grupos o movimientos políticos y/o por medio de mecanismos tendientes a constreñir, cooptar o corromper a los aspirantes y a los electores, así como la financiación de campañas de algunos candidatos (Defensoría Nacional, 2011). En el mismo sentido, el estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE) planteó que los tres factores que más incidían en el alto riesgo eran la mayor presencia e intensidad armada de grupos ilegales, los actos de violencia contra candidatos y funcionarios del proceso electoral y el desplazamiento forzado (López, 2011).

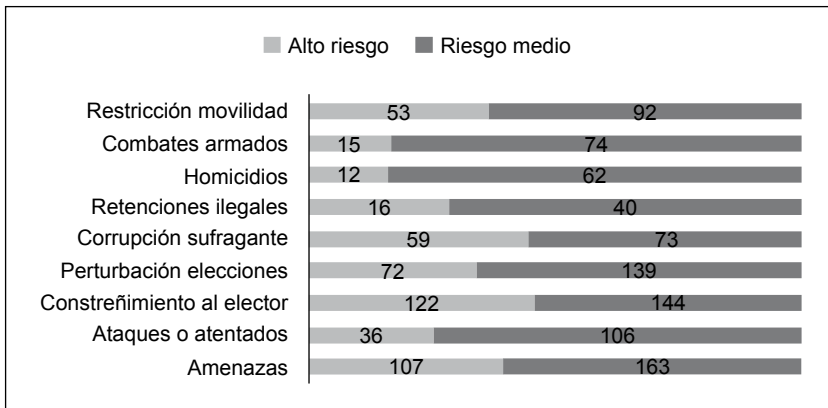
Tabla 3
Comparativo del total de municipios advertidos
por riesgo electoral
2003-2011

Elecciones	Número de Municipios	% de municipios
2003: Elecciones locales	Riesgo 275	26%
2006: Elecciones Congreso	Riesgo 328	32%
2007: Elecciones locales	Alto riesgo 310	30%
2010: Elecciones Congreso	Alto riesgo 223	20%
2011: Elecciones locales	Alto riesgo 199	18%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo Electoral Elecciones 2011.

*Respecto a la Misión de Observación Electoral MOE hay algunas pequeñas diferencias: En 2007 los municipios en alto y extremo riesgo fue de 339, en 2010, de 229 y en el 2011, de 187 (López, 2011).

Gráfica 2
Total de municipios con posibles conductas que vulneran
los derechos a elegir y ser elegidos 2011



Fuente: Elaboración propia.

(2) La presencia de actores armados ilegales y la violencia ejercida con el propósito de incidir en las elecciones se ha presentado al menos desde 1997 por parte de los grupos guerrilleros y paramilitares, en

sus respectivas zonas de influencia de forma directa e indirectamente distorsionando la competencia, afectando la libertad de políticos y electores e incidiendo en la realización de las elecciones.

El año 1997 representó un punto de inflexión en la conducta de las FARC respecto a las elecciones. Tras un periodo de apoyo al Partido Comunista, después de su participación activa en el Partido Unión Patriótica desde 1984, y luego del asesinato de miles de militantes de esta organización por parte de alianzas entre narcotráfico, paramilitares y actores estatales, las FARC decidieron incidir en las elecciones.²² En la década siguiente este grupo guerrillero adelantó acciones de sabotaje, de coacción e interferencia, así como homicidios y secuestros de miembros de la clase política. De igual forma, desde finales de la década del noventa los procesos electorales fueron también interferidos y manipulados por los grupos paramilitares, los cuales establecieron vínculos con sectores de la clase política y adelantaron diversas acciones de coacción y violencia. Un recuento de los hechos ocurridos en las elecciones entre 2002 y 2011 nos permite ilustrar las acciones de violencia y su potencial afectación de la competencia.

La escalada de acciones de las FARC comenzó en 1997 en las elecciones subnacionales (alcaldías, gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales). Este año 369 candidatos a alcaldías renunciaron, por la presión de las armas fueron retiradas 1.500 listas a concejos municipales, 57 candidatos fueron asesinados, más de 400

²² En un testimonio un comandante de las FARC señalaba al respecto: “En las elecciones de 1997, de pronto por primera vez nosotros hablamos del abstencionismo electoral. Eso tiene varias razones, una es la forma como el establecimiento ha aniquilado la oposición, como es el caso concreto de la Unión Patriótica, aunque no es el único. Nosotros hablamos que la democracia en Colombia es restringida al máximo, de tal manera que no posibilita la participación de otros sectores que no estén ligados de una u otra manera al establecimiento. Eso es parte también del tradicionalismo, de la cultura política de nuestro país. Es la razón de por qué nosotros llamamos al abstencionismo, como una forma de deslegitimar al sistema y a esa forma de democracia que se tiene en Colombia, donde se hace simplemente el ejercicio de depositar el voto y nada más. No podemos decir: vamos a boicotear estas elecciones. No estamos en capacidad de hacerlo. Lo que sí dijimos fue que en las áreas que nosotros controlamos no vamos a permitir que los partidos tradicionales hagan su agosto. Por eso nosotros dijimos: vamos a controlar unas áreas, no todas, porque en algunas se concertó” (citado en Ferro y Uribe, 2002:140).

fueron secuestrados y en 20 municipios no hubo candidatos (Cambio, mayo 29, 2000). En el ciclo 1997/1998, que incluyó también las elecciones parlamentarias y presidenciales de este último año, se presentaron 221 secuestros y 176 homicidios de políticos regionales o nacionales. En las elecciones locales siguientes del año 2000 fueron afectados por la violencia política de origen guerrillero o paramilitar 264 municipios (el 25% del territorio del país). Ese año se presentaron 114 homicidios y 133 secuestros políticos. De igual forma, en las elecciones de 2002 se presentaron 135 homicidios y 150 secuestros (ver Tabla 4). En esta ocasión, como una expresión del reconocimiento de la incapacidad del Estado para garantizar el desarrollo normal de las elecciones, el presidente de la Federación de Municipios de Colombia realizó sendas visitas a jefes de los grupos armados ilegales para solicitarles que no intervinieran en ellas. La respuesta del jefe paramilitar Carlos Castaño fue que sus hombres no sabotearían las elecciones, que no presentaría sus candidatos ni vetaría a otros, ni siquiera a los candidatos de izquierda, a no ser que fueran candidatos con antecedentes de corrupción. Por su parte, el jefe máximo de las FARC le planteó que no aceptaría la neutralidad de ninguno de los candidatos que hicieran proselitismo en la zona de influencia de sus frentes y que promovería mecanismos de liderazgo para evitar que se impusieran alcaldes de los partidos tradicionales (Cambio, mayo 29, 2000). Cabecillas de organizaciones armadas ilegales no solo opinaban, sino que reconocían su papel activo en la competencia electoral.

En las siguientes elecciones la situación se mantuvo. En 1999 las FARC adelantaron diálogos con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) que condujeron a la creación de una zona de despeje en el municipio del Caguán (departamento del Caquetá), entretanto continuaron secuestrando a políticos. Tras el secuestro del Senador Jorge Eduardo Gechen Turbay en febrero de 2002 se rompió el proceso de paz y las FARC iniciaron una escalada de violencia que condujo a que 60 concejales fueran asesinados, 6.000 fueran amenazados, 1.800 tuvieran que salir de sus municipios, asimismo a que fueran secuestrados los 12 diputados de la Asamblea del Valle en el mes de abril (posteriormente serían asesinados 11 de ellos, en junio de 2007),

el candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez, luego elegido presidente, fue objeto de varios atentados y la candidata Ingrid Betancourt, junto con su fórmula vicepresidencial fue secuestrada (Semana, diciembre 18, 2002). Entre los años 2001 y 2002 fueron asesinados los Representantes a la Cámara Diego Turbay Cote, Jorge Rojas y Octavio Sarmiento por los grupos guerrilleros, y Alfredo Colmenares por los grupos paramilitares. También fue asesinada la senadora Martha Catalina Daniels. Las FARC tenían secuestrados a cuatro congresistas. Este mismo año diferentes candidatos al Congreso denunciaron las presiones, amenazas y vetos por parte de actores armados. Muchas campañas quedaron limitadas a las grandes ciudades del país (El Tiempo, enero 28, 2002). Muchas sedes de los candidatos recibieron atentados o fueron amenazadas. El partido liberal manifestó que las presiones de las guerrillas y los grupos paramilitares impedían hacer proselitismo en 200 de los 1.108 municipios (El Tiempo, mayo 26, 2002). Estas elecciones fueron las de mayor violencia en las dos últimas décadas en el país. En el lenguaje de los medios de comunicación se hacía alusión a Colombia como un caso de un “Estado fallido”. Esta situación coadyuvó al éxito en las elecciones presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, quien enarboló como bandera de campaña la promesa de restablecer la seguridad en el país mediante una política de confrontación a los grupos armados.

Durante el primer gobierno de Uribe Vélez (2002-2006) la violencia política continuó, aunque disminuyó el número de víctimas. En las elecciones locales y regionales de 2003 fueron asesinadas 94 personas y secuestradas 35, dos candidatos a gobernaciones, diez para alcaldes y concejales. Muchos municipios con votaciones tradicionales y con fuerte implantación partidista cambiaron de forma radical en estas elecciones (Semana, agosto 18, 2003). En las elecciones de Congreso de la República de 2006 el ELN expresó que no interferiría en los procesos electorales y se abstuvo de acciones armadas y de amenazar o afectar candidaturas. Por su parte, las FARC mantuvieron su posición. Durante el periodo 2005-2006 se presentaron cinco secuestros y 50 homicidios políticos y en las elecciones de 2007 64 homicidios y doce secuestros a políticos (Ver Tabla 4).

Las sucesivas elecciones se realizaron en un nuevo escenario, tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y el avance de las acciones gubernamentales en contra de las FARC, que la debilitaron. Las presiones han sido generadas especialmente por los denominados “Nuevos Grupos Armados Ilegales” (NGAI), en el lenguaje oficial Bandas Criminales (BACRIM) y algunos reductos de las FARC, así como por estructuras de poder regional subyacentes que operan como empresas ilegales que buscan capturar recursos estatales. Continuaron sucediendo acciones violentas contra actores políticos durante el último ciclo electoral. El Informe de la Misión de Observación Electoral para el 2011 señaló que hubo 159 hechos violentos en el país en contra de candidatos, de los cuales 41 refieren a candidatos asesinados, 24 de ellos eran aspirantes al Concejo, 15, a alcaldías y dos a Juntas de Acción Local. La Misión indicó igualmente que se han registrado siete casos de secuestro durante las campañas electorales. Identificó diversas motivaciones, la más importante es el interés de grupos ilegales y mafias por impedir que candidatos participen en la campaña electoral. En segundo lugar se encuentran los grupos de delincuencia común que buscan controlar diversos territorios. En tercer lugar, en ciertos municipios los hechos de violencia política se atribuyen al proceso de restitución de tierras que está llevando a cabo el gobierno nacional (MOE, 2011).

(3) Durante la última década se redimensionó la injerencia de la coacción en todo el proceso electoral lo que adquirió su mayor dimensión a través de la presencia del paramilitarismo. Los grupos paramilitares, con estrechos vínculos con el narcotráfico, pasaron de incidir en las elecciones nacionales como medio de protección, a cubrirse en las redes de poder político local, por lo cual financiaron a muchos políticos regionales, apoyaron su accionar y proselitismo y ejercieron acciones coactivas para controlar o eliminar la competencia electoral²³ (Duncan, 2007). Se ha planteado la existencia de un tipo de clientelismo armado y mafioso por los nexos entre políticos tradicionales y sus redes con los actores ilegales.

²³ Uno de los jefes paramilitares se refería a estos vínculos de la siguiente forma: “Hay una amistad con los políticos en las zonas en donde operamos. Hay relaciones directas entre los comandantes y los políticos y se forman alianzas que son innegables. Las autodefensas les dan consejos a muchos de ellos y hay comandantes que tienen sus amigos candidatos a las corporaciones y a las alcaldías” (*Semana*, junio 8 de 2005 “Habla Vicente Castaño”).

Tabla 4
Colombia: Homicidios y secuestros de índole político

Implicados	1997		2000		2003		2007	
	Homicidios	Secuestros	Homicidios	Secuestros	Homicidios	Secuestros	Homicidios	Secuestros
Candidatos	56	5	37	60	28	16	25	10
Dirigentes locales	20	426	5	18	8	3	25	2
Alcaldes	9	2	19	23	7	5	1	0
Gobernadores	0	0	0	0	1	0	0	0
Diputados	3	0	0	3	0	0	1	0
Concejales	43	1	52	9	48	11	12	0
Congresistas	2	0	1	0	2	0	0	0
Total	133	434	114	133	94	35	64	12

Fuente: Fundación Seguridad y Democracia (2007): Las elecciones menos violentas en 10 años. Bogotá).

Los vínculos entre paramilitares y clase política se consolidaron. En las elecciones de 2002 el narco-paramilitarismo habría elegido el 34% de los escaños en el Congreso de la República, ocho de cada diez de estos congresistas hicieron parte de la coalición de gobierno y en las elecciones de 2006, de setenta escaños que tenía en el Senado la coalición de gobierno, 35 resultaron vinculados a procesos de para-política, también cuatro senadores del Partido Liberal estaban involucrados en las investigaciones (López, 2010). Se propusieron armar un proyecto político a nivel regional y local para luego proyectarlo a nivel nacional, incluso se firmaron acuerdos entre políticos y paramilitares, el más conocido (el “pacto de Ralito”), con el propósito de articular un proyecto político de repercusiones nacionales. En las elecciones de 2010 habría disminuido la influencia paramilitar en el Congreso, no obstante 47 congresistas elegidos en 2010 afrontan investigaciones por vínculos con estos grupos armados ilegales (cerca del 18% del total del Congreso).²⁴ En las elecciones de 2011 fue planteado que nueve de los treinta y dos gobernadores fueron respaldados durante sus campañas por ex funcionarios vinculados con el paramilitarismo y el narcotráfico (Arauca, Bolívar, Casanare, Magdalena, La Guajira, Santander, Cesar, Sucre y Valle del Cauca), en departamentos en los cuales hay una alta presencia de grupos paramilitares y las denominadas bandas criminales.²⁵

Los vínculos entre paramilitares y clase política distorsionaron en gran parte los resultados, a través del uso de la coacción movilizaban electores para sus candidatos, y eliminaban a los competidores, miembros activos paramilitares accedían a alcaldías, concejos y asambleas. Los vínculos se han ido develando a través de las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia que ha condenado a decenas de congresistas y ex congresistas por delitos de concierto para delinquir y homicidio (ver Tabla 5) y uno de los aspectos que han sido tenidos en cuenta ha sido la atipicidad de los resultados, se ha venido evidenciando la

²⁴ Verdad Abierta, con base en datos de la Corporación Nuevo Arco Iris, febrero de 2011.

²⁵ Ver los detalles en Verdadabierta.com (2011) “¿Una nueva generación de parapolíticos?”, disponible en línea en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/3633-iuna-nueva-generacion-de-parapoliticos>

relación entre el fenómeno paramilitar y su expansión territorial, y los resultados electorales atípicos de los últimos comicios electorales. Particularmente el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y la relación con la variable de violencia política, homicidios y presencias territoriales armadas por parte de los grupos paramilitares, así como la aparición de votaciones extrañamente mayoritarias en regiones de influencias y candidatos únicos (Bonilla, 2009). Hasta julio de 2010 también existían procesos contra tres gobernadores, cinco alcaldes y seis concejales elegidos para el periodo 2008-2011 y contra 16 ex gobernadores, 38 ex alcaldes, doce ex diputados y 21 ex concejales. Más de diez políticos regionales estaban siendo investigados (Verdad abierta, 2011).

Según un reciente estudio hubo tres tipos de acciones coordinadas entre paramilitares y políticos: paramilitares que buscaron a políticos tradicionales de su región para construir un proyecto político conjunto y apropiarse de los recursos oficiales, manejar los hilos de la administración y del poder local; políticos que buscaron a paramilitares para obtener respaldo en época electoral; acuerdos en que los paramilitares garantizaban votos a cambio de porciones del presupuesto municipal, y departamental (Verdad Abierta, 2010). En conjunto este tipo de vínculos entre poderes fácticos y sectores de la clase política afectó de forma profunda la competencia política y la composición de las corporaciones públicas y distorsionó los resultados de las elecciones. La más reciente manifestación de los vínculos entre políticos y actores ilegales ha sido la participación de muchos candidatos en las elecciones de 2010 y 2011 que son familiares de políticos condenados por paramilitarismo.²⁶

²⁶ Al respecto puede consultarse “El Congreso que elegimos”, [votebien.com](http://www.votebien.com), junio 24 de 2010, disponible en línea: http://www.terra.com.co/elecciones_2010/votebien/html/vbn1123-asi-fueron-las-elecciones.htm y “Firma política” y [Votebien](http://www.votebien.com) julio 22 de 2011, disponible en línea en: http://www.terra.com.co/elecciones_2011/votebien/html/vbn1263-firmapolitica.htm

Tabla 5

**Panorama de los congresistas vinculados al proceso de
“parapolítica” elegidos para el periodo 2006-2010
(condenados y llamados a juicio)**

Partido político	Senadores	Representantes	Total
Colombia Democrática	4	1	5
Partido Liberal	3	5	8
Cambio Radical	5	2	6
Colombia Viva	3	0	3
Partido Social de Unidad Nacional	3	3	6
Partido Conservador	2	3	5
Alas	1	1	2
Apertura Liberal	0	4	4
Convergencia Ciudadana	4	2	6
Total	25	21	46

Fuente: Fundación Nuevo Arco Iris.

Los datos corresponden a marzo de 2010.

(4) Por la presencia y acción de los actores armados extralegales, Colombia presenta una situación de un entorno turbulento, en la cual el proceso electoral se afecta de forma sustancial. Según el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de América Latina Colombia se ubica con un índice promedio que corresponde a los países con más bajo desarrollo, además, el indicador de desestabilización es el más bajo de toda la región (ver Tabla 6). Este indicador mide la presencia de agrupaciones que intentan desplazar y/o reemplazar las instituciones de la democracia e implica que a mayor presencia, menor valor tiene el índice. En el último lustro se aproxima a una desestabilización absoluta.

Incluye dos subindicadores: La existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política y víctimas de la violencia política más Factor de desestabilización (existencia de organizaciones armadas). Se promedian los puntajes de ambos indicadores. El primero, minorías/mayorías, con representación política 0 puntos si el país tiene, y 10 si no tiene; víctimas de la violencia política, con 0

puntos si el país tiene y 10 puntos si no tiene. Una vez obtenido el promedio de los dos indicadores, a cada país se le descuenta el 50% del valor obtenido si cuenta con el factor de desestabilización “presencia de organizaciones armadas fuera de la ley”.

Tabla 6
Desestabilización política 2002-2012

Años	Indicador
2002	2,500
2003	2,500
2004	2,500
2005	2,500
2006	2,500
2007	0,625
2008	0,625
2009	1,875
2010	1,250
2011	1,250

Fuente: Polilat. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Konrad Adenauer Stiftung, años respectivos.

En síntesis, en el entorno turbulento colombiano, con la presencia de diversos actores armados ilegales, se afectan de forma sustancial las condiciones básicas de la competencia política, las elecciones y las libertades de quienes participan de la actividad política. La violencia, la influencia indebida y la coacción constituyen factores que impiden la concreción de algunos mínimos básicos de la democracia. Siempre se ha argumentado que en Colombia existe una larga tradición de elecciones regulares y periódicas, no obstante, éstas han sido interferidas y distorsionadas por la presencia de poderes fácticos, frente a los cuales el Estado ha demostrado incapacidad de regulación y ha sido cooptado parcialmente. La acción de las instituciones sigue siendo insuficiente para garantizar elecciones libres y competitivas. La actividad política en Colombia es de alto riesgo.

Las urnas contaminadas

Las deficiencias estatales y sus efectos sobre el déficit democrático también ponen de manifiesto la incapacidad del Estado para regular las elecciones, que se desvirtúan parcialmente por problemas de manipulación y fraude. Se han hecho comunes las expresiones “montar jurados” (reemplazar jurados o imponerlos para que manipulen los tarjetones y planillas), “operación canguro” (pasar votos de un candidato a otro, o de votos en blanco o nulos a un candidato), “trasteo electoral” (movilizar electores de un pueblo a otro, modificando el censo electoral), “carrusel electoral” (votar en más de una ocasión o con tarjetones pre-marcados y controlados) “sustitución de muertos” (personas fallecidas aparecen votando), “la urna embarazada” (dentro de las urnas están tarjetones ya marcados con anticipación). El menú de la manipulación es amplio y en la década 2002-2011 hay numerosos y relevantes casos de fraude que han conducido a revisiones de los resultados y a modificaciones tardías de la composición del Congreso de la República.²⁷

La información referida a la forma cómo afecta el fraude y la manipulación de los procesos electorales a las elecciones la abordamos a partir del cuadro comparado de los riesgos por fraude de la Misión de Observación Electoral (MOE) y del relato de los hechos más significativos de irregularidades en la década. De acuerdo con la MOE en las últimas tres elecciones se ha presentado un alto porcentaje de municipios con riesgo por fraude (ver Tabla 7) y en 241 municipios coincidieron los riesgos por fraude y por violencia en las elecciones de 2011, lo que equivale al 20% del territorio nacional.

²⁷ Hay antecedentes recientes de fraudes electorales en la historia política del país. Las más recientes en la década de los 90. En 1994, el Registrador Nacional del Estado Civil denunció que se habían detectado anomalías en 27 de los 32 departamentos y se anularon las inscripciones en 301 municipios del país. En esta ocasión el funcionario planteó que la autonomía electoral de los municipios era violentada por la presencia intimidatoria de la guerrilla y los grupos paramilitares, los negocios sucios del narcotráfico y los intereses de políticos corruptos. En las elecciones presidenciales de 1994 los dineros del narcotráfico financiaron la campaña del candidato ganador, Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y decenas de congresistas perdieron su investidura y pagaron condenas por enriquecimiento ilícito (Véase: http://www.terra.com.co/elecciones_2003/informes_especiales/registraduria/23-08-2003/nota103241.html).

Tabla 7
Colombia
Nivel de riesgo electoral por factores de fraude 2007-2011
Total de municipios y porcentajes

Nivel	Elecciones locales 2007	Elecciones senado 2010	Elecciones Cámara 2010	Elecciones locales 2011
Medio	273	265	274	351
Alto	42	28	99	173
Extremo	13	4	34	20
Total	328 (31%)	297 (28%)	407 (38,8%)	544 (49,3%)

Fuente: Claudia López (2011) Análisis de los factores en riesgo electoral. Elecciones locales y regionales de 2011, Misión de Observación Electoral, Bogotá.

Las variables analizadas fueron atipicidades en el nivel de participación electoral y cambios bruscos en la participación entre elecciones (análisis elaborado por investigadores de la Universidad del Rosario), atipicidades en el nivel de votos nulos, blancos y tarjetones no marcados, e indicadores de limitaciones a la competencia como candidatos únicos, reducido número de candidatos o excesiva concentración de votos a favor del candidato ganador.

Un recuento de los eventos más significativos ocurridos durante la última década nos permite ilustrar las dimensiones y características de la contaminación y manipulación de las elecciones.

En las elecciones locales de 2000 se presentaron diversos eventos de fraude electoral. En los departamentos de Bolívar y Atlántico hubo decenas de casos de personas que no votaron y aparecieron en los registros oficiales como si lo hubieran hecho. En ello los jurados de mesas de votación jugaron un papel central en la manipulación a través del manejo de los listados de los ciudadanos incluidos en el censo electoral. En otro departamento, en la Guajira, en más del 40% de los puestos aparecieron registrados votos de personas que estaban excluidas del censo electoral por muerte, por condenas judiciales o por pérdida de sus derechos. En el Huila un candidato se hizo elegir alcalde desde la cárcel, cuando tenía sus derechos suspendidos. En el Guainía miembros de comunidades indígenas venezolanas votaron haciéndose pasar por colombianos (Cambio, febrero 12, 2001). El mayor cuestionamiento se presentó en las elecciones de alcalde de Barranquilla, el ganador por un estrecho margen gobernó más de dos

años sin haber obtenido la mayoría, tiempo que se tomó el Consejo de Estado para decidir sobre el fraude.

En las elecciones de 2002 se presentaron múltiples casos de fraude que afectaron de forma sustancial los resultados. El denominado “Bloque Norte de las Autodefensas”, grupo paramilitar de gran influencia en la costa atlántica, estableció una dinámica de suplantación de electores a través de los jurados, lo que realizaban consiguiendo de forma fraudulenta el censo electoral y marcándose al final de las elecciones los tarjetones suplantados a los electores, y si habían tarjetas marcadas por candidatos diferentes a los que el Bloque había definido, deberían ser reemplazados. Fue en estas elecciones cuando el jefe paramilitar Salvatore Mancuso declaró que el 35% del Congreso había sido elegido con el apoyo paramilitar (Semana, agosto 18, 2003). Posteriormente en una entrevista desde una prisión en Estados Unidos lo ratificó y planteó que habían creado estados paralelos, pactaban con los políticos, afectaban la competencia y decidían quién gobernaba o llegaba al Congreso.²⁸

El hecho más relevante de estas elecciones fue el que condujo al fallo del Consejo de Estado que declaró que había existido fraude electoral en las elecciones para Senado, fallo que se produjo tres años después de que la Procuraduría General de la Nación denunciara que en varias regiones del país los jurados y los funcionarios electorales habían suplantado firmas, cédulas y nombres de electores. Los resultados fueron publicados solo cuatro meses después de realizadas las elecciones y generaron múltiples reacciones y acusaciones, posteriormente el Consejo Nacional Electoral –CNE– excluyó inicialmente del escrutinio mesas de votación en 11 de los 32 departamentos, anuló 1’800.000 votos y promulgó la nueva lista de elegidos. Faltando cerca de ocho meses para cumplirse el cuatrienio para el cual fue elegido el Senado se determinó que en la nueva composición tres senadores perdían

²⁸ La entrevista completa puede verse en [verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com) “Perdón, mil veces perdón: Salvatore Mancuso”, disponible en línea en: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/177-entrevista/3174-qperdon-mil-veces-perdonq-salvatore-mancuso>

su curul,²⁹ (Semana, febrero 20, 2005). Luego de las elecciones el Consejo Nacional Electoral describió diversas prácticas de fraude en estas elecciones que incluían suplantación de electores, cientos de personas fallecidas que aparecían votando, muchos casos de “mesas homogéneas”, mesas en las cuales todos los tarjetones aparecían marcados por un mismo candidato, ni siquiera había votos en blanco o anulados, esto se presentó en el departamento de Córdoba. También describió la práctica del “canguro”, como el salto que dan los votos de un formulario a otro. Candidatos con pocos votos en los formularios elaborados por los jurados aparecen con nuevos votos en las actas de escrutinio, es decir, son agregados sin que se hayan presentado. En estas elecciones hubo incluso acusaciones de fraude y presiones indebidas por parte de antiguos congresistas que no resultaron electos (El Tiempo, julio 20, 2002). En 4.000 de las 60.174 mesas de votación se detectaron irregularidades y muchas de ellas implicaban redistribución de electores utilizando especialmente los votos no marcados que disminuyeron de forma sustancial en decenas de miles de votos entre uno y otro boletín informativo, lo que implicaba a los registradores y funcionarios municipales. Incluso hubo un secuestro de un registrador de una capital departamental que fue obligado a cambiar la documentación³⁰ (El Tiempo, abril 13, 2002).

En estas elecciones la injerencia de actores armados ilegales y las prácticas de manipulación y fraude confluyeron de una forma más contundente. En un hecho sin precedentes, un testigo declaró ante la Corte Supre-

²⁹ Se trataba de una disputa entre congresistas muy conocidos en el país y que en su mayoría tuvieron problemas legales posteriormente. Perdieron el escaño Piedad Córdoba (que en el 2010 sería destituida por la Procuraduría General de la Nación), José Renán Trujillo y Gabriel Acosta Bendek y otros, y entraron Miguel Pinedo Vidal (condenado en 2010 a noventa meses de cárcel por nexos con grupos paramilitares), Tito Edmundo Rueda y Miguel Ángel Pérez, quien había sido elegido en el intermedio gobernador de Casanare y luego fue condenado a seis años de prisión por el delito de enriquecimiento ilícito.

³⁰ Se presentó en el municipio Córdoba del departamento de Bolívar, el registrador denunció que había sido secuestrado por hombres armados y retenido durante un día, en el cual habían cambiado la documentación electoral. El secuestro fue cuestionado por las autoridades de policía (El Tiempo, 13 de abril 2002, “Así fue el fraude electoral”). Los departamentos más afectados por denuncias de fraudes y por anomalías en la documentación fueron los de la costa norte: Bolívar, Córdoba, La Guajira y Magdalena, así como el Chocó en la región del Pacífico.

ma de Justicia que el jefe paramilitar alias “Jorge 40”, jefe del Bloque Norte de los paramilitares, había establecido zonas en los departamentos de Magdalena y Cesar donde se votaría por sus candidatos, con un plan que incluía suplantar a los electores a través de jurados preestablecidos y reemplazar tarjetones que no fueran por sus candidatos. La misma manipulación habría sido practicada en las elecciones presidenciales de 2002 a favor del candidato Álvaro Uribe Vélez.³¹

En las elecciones regionales de 2003 hubo denuncias de fraudes y protestas en algunas ciudades capitales motivadas por presuntas irregularidades en las elecciones. La propia Registraduría denunció que en Barranquilla habían sido llenadas planillas de votación antes de abrirse las mesas con cientos de votos supuestos (“la urna embarazada”), de igual forma denunció la trashumancia de votantes como una práctica muy frecuente, muertos que aparecían inscritos para votar y presiones políticas para que fueran designados jurados de votación seleccionados por políticos. Fueron anuladas las inscripciones de 215.000 cédulas. (El Tiempo, septiembre 21, 2003). En todo el país se habían solicitado 256 investigaciones por trashumancia de electores, es decir, el 22% de municipios, y en 24 de los 32 departamentos se habían presentado cancelaciones de inscripciones de cédulas por sospecha de tratarse de votantes de otras localidades movilizados y pagados por votar (El Tiempo, septiembre 20, 2003). Hubo candidatos únicos para la gobernación en Cesar y Magdalena y al menos para 22 municipios.³²

De igual forma que en las elecciones para Congreso de la República de 2002, en las dos siguientes hubo problemas de fraude. En 2006 el Consejo de Estado ordenó de nuevo el conteo para Senado y un fallo anuló las votaciones en 600 mesas tras comprobar que había

³¹ Se trata de un funcionario del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, ex director de informática de esta dependencia, quien, luego de hacer parte de esta trama de fraude, se vinculó como auditor de sistemas de la campaña de Álvaro Uribe Vélez (Semana, noviembre 25, 2006, “El fraude electoral de 2002”).

³² El candidato único en Magdalena fue Trino Luna, quien fue condenado a 40 meses de prisión por vínculos con grupos paramilitares. Su hermano es el jefe paramilitar alias “el Cóndor” (Véase: El Tiempo, octubre 3 de 2011 “Las deudas del ex gobernador Trino Luna con la justicia”).

fraude en los departamentos de la Costa Atlántica, Santander, Valle del Cauca y Chocó. Esta decisión fue tomada como respuesta a la demanda interpuesta por un ex Procurador General de la Nación en la cual planteaba que se habían manipulado los tarjetones y se habían suplantado votantes en 26 de los 32 departamentos. Tras el recuento de votos fueron anulados más de 30.000 votos y dos senadores que inicialmente habían sido elegidos quedaron por fuera del Congreso tres años después, tiempo que se tomó el Consejo de Estado para decidir sobre las anomalías (Semana julio 7, 2009). En las elecciones para Congreso del año 2010 se tuvo que aplazar la publicación de los resultados por tres meses debido a múltiples denuncias de anormalidades y fraudes. El presidente del Consejo Nacional Electoral reconoció la presencia de fraude y atribuyó la culpa a jurados y escrutadores (El Espectador, abril 29, 2010). En estas elecciones más de la tercera parte de los municipios del país estaban en riesgo de fraude según el MOE (ver Tabla 7) y se presentaron irregularidades por conteo de votos en los departamentos de Valle del Cauca, Atlántico y Bolívar. Para afrontar las anomalías el Consejo Nacional Electoral decidió trasladar a Bogotá toda la documentación de los votos de varios municipios pues se podrían afectar los resultados por manipulación. Se demostró que había anomalías pues no coincidían los votos registrados en las urnas y los que figuraban en las planillas de cómputo, por las proporciones de las irregularidades una publicación nacional habló del “votogate” (Semana, abril 2, 2010). En estas elecciones todas las entidades de control recibieron denuncias de compra de votos, de participación de funcionarios en política, de trashumancia electoral

En las elecciones locales realizadas entre las dos anteriores también hubo situaciones anómalas. En el preámbulo de las elecciones de 2007 el magistrado Joaquín José Vives, ex presidente del CNE, hizo un llamado al Registrador Nacional para que se hiciera un nuevo sorteo y reasignaran jurados de votación en todo el país, por cuanto se habrían presentado irregularidades en el proceso. Fue dejada sin efectos la inscripción de 384.357 inscripciones de cédulas (CNE, 2007). Después de las elecciones hubo graves perturbaciones del orden público en treinta ciudades y en doce de los 32 departamentos, hubo enfrentamientos con las autoridades, protestas por miles

de votantes trasladados de uno a otro municipio y cinco sedes de la Registraduría del Estado Civil fueron incendiadas. Éstas fueron expresiones de descontento por los resultados (Semana, octubre 31, 2007). La violencia poselectoral de tales dimensiones no se había presentado antes en el país y expresaba que muchos candidatos eran renuentes o rechazaban los resultados, acompañados de muchos de sus seguidores que manifestaban desconfianza en las instituciones y en las elecciones.

En las elecciones de 2011 la mitad del país estaba en alerta por posibles fraudes y llegaron cientos de denuncias al Ministerio del Interior por posible trashumancia electoral, inscripción irregular de cédulas o prácticas de constreñimiento al elector en 785 municipios. En estas elecciones el Consejo Nacional Electoral eliminó la inscripción de 463.762 cédulas por “trasteo electoral” y planteó que el aumento de votantes coincidía con zonas de narcotráfico y de regalías, en donde las administraciones locales reciben transferencias especialmente significativas. También ordenó repetir en todo el país la asignación de jurados, por presunta manipulación (CNE, 2011; Semana, octubre 15, 2011). Después de las elecciones hubo asonadas en 19 municipios, algunas dependencias oficiales fueron atacadas y candidatos derrotados y sus seguidores enfrentaron a las autoridades (El Tiempo, noviembre 1, 2011).

En las elecciones presidenciales aparentemente los problemas de fraude han sido menores, los resultados han sido aceptados en todos los casos, aunque hubo anomalías en el año 2002, cuando se presentaron denuncias por fraude, especialmente en departamentos de la costa norte por influencia de grupos paramilitares, si bien se considera que debido a la amplia ventaja obtenida por el candidato ganador, Álvaro Uribe Vélez, la manipulación probablemente no habría determinado el resultado final.³³

³³ Además de las denuncias del jefe de informática del departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, el ex candidato presidencial Antonio Navarro Wolf planteó en una entrevista que se había presentado infiltración paramilitar y fraude que se expresó en la votación atípica del departamento de Magdalena de cerca de 75.000 votos (Semana, mayo 5 de 2006, “Fue un fraude gigante”). El presidente electo negó los cuestionamientos y a las acusaciones del

Además de los poderes fácticos que a través de la coacción, la violencia y la cooptación inciden en las elecciones, las diversas modalidades de fraude y manipulación electoral impiden que se realicen elecciones limpias y competitivas. Las frecuentes situaciones de fraude y manipulación de los procesos electorales que han afectado la competencia y los resultados han generado desconfianza por parte de candidatos, partidos y ciudadanos hacia las propias instituciones. El Consejo Nacional Electoral es una de las instituciones que genera menor confianza en el país (en 2010, el 52,7% expresó su desconfianza y en 2011, 52,5%) y la población desconfía en un alto porcentaje de las elecciones -en 2010 el 53,1% manifestó desconfiar de ellas y en 2011 el 46,8%- (Rodríguez-Raga y Selingson, 2011).

Violaciones de los derechos políticos y las libertades civiles

En términos de derechos civiles y libertades el país presenta una situación crítica, lo cual tiene un efecto directo en la funcionalidad democrática. El Estado es incapaz de evitar que actores armados ilegales y múltiples y variadas organizaciones criminales afecten los derechos de libre pensamiento, expresión, asociación y movilidad.

Como se observa en la Tabla 8, los indicadores de derechos políticos y civiles denotan poco respeto a los derechos humanos, a los derechos de asociación y organización, autonomía personal, incluidos también los derechos económicos, que trascienden los aspectos propiamente políticos. De acuerdo a las categorías de Freedom House Colombia sigue siendo catalogada como un país parcialmente libre. En libertades civiles se ha presentado un relativo avance en los últimos años pasando de parcialmente libre a libre, aunque en el umbral mínimo. El peor indicador corresponde al que da cuenta del condicionamiento de libertades y derechos por la presencia de actores armados. Incluso se acerca a un índice de 0, sobre 10.

ex funcionario del DAS que declaró que los grupos paramilitares le habían aportado 300.000 votos. El hecho que resalta es que la victoria en primera vuelta de Álvaro Uribe Vélez fue con el 53% de los votos (5.862.655), si a esta votación se le restan los votos obtenidos en los departamentos en los que supuestamente obtuvo apoyo paramilitar (Magdalena, Cesar, Córdoba y Guajira) habría habido necesidad de balotaje (Véase: Semana, abril 2 de 2006, "Uribe dice que no hubo fraude en su campaña").

Tabla 8
Colombia
Indicadores de libertades y derechos políticos

Años	Indicador de derechos políticos (1)	Indicador de libertades civiles (2)	Condicionamiento de libertades y derechos por la inseguridad (3)
2002	5,000	5,000	-----
2003	2,500	2,500	-----
2004	2,500	2,500	0,300
2005	2,500	2,500	0,408
2006	3,333	3,333	0,385
2007	3,333	3,333	0,649
2008	3,333	3,333	0,518
2009	3,333	2,500	1,515
2010	3,333	2,500	1,054
2011	3,333	2,500	0,906

Fuente: <http://www.idd-lat.org/>

(1) Percepción acerca del grado de respeto que hay en el país sobre los derechos políticos (incluye los derechos humanos, los de asociación y organización, autonomía personal y derechos económicos). Es un indicador combinado, ya que se toma el puntaje de los indicadores que forman el índice de Freedom House. El nivel de medición es ordinal. Los países cuyo puntaje está entre 1,0 y 2,5 son designados libres; entre 3,0 y 5,5 “parcialmente libres” y entre 5,5 y 7,0 como “no libres”.

(2) Percepción acerca del grado de respeto de las libertades civiles básicas: libertad de expresión, asamblea y asociación. Es un indicador combinado, ya que se toma el puntaje de los indicadores que forman el índice de Freedom House. El nivel de medición es ordinal. Los países cuyo puntaje está entre 1,0 y 2,5 son designados libres; entre 3,0 y 5,5 “parcialmente libres” y entre 5,5 y 7,0 como “no libres”.

(3) Mide el límite a las libertades individuales. Es de carácter individual, ya que se ocupa de un solo indicador: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Si no hay homicidios se da un puntaje de 10 y al valor más alto se le asigna un puntaje de 0.

El informe más reciente de Amnistía Internacional (2011) resalta que en Colombia se siguen dando múltiples violaciones de los derechos humanos, que hay una alta impunidad y que miembros de las fuerzas armadas están involucrados en éstas. Recopila una amplia información de las acciones de los grupos guerrilleros y paramilitares y da cuenta

una vez más de los lazos entre actores armados ilegales y fuerzas del Estado.³⁴

Otros hechos indican también la ausencia de garantías a las libertades políticas y civiles. Colombia es el país de América Latina en donde se presentan más muertes de periodistas. Entre 1995 y 2009 han sido asesinados 81 periodistas, de un total de 2.011 en todo el subcontinente (PNUD, 2010). Por otra parte, como lo señala el Informe sobre la Democracia en América Latina (2010), con la concentración de una parte importante de los medios de información de mayor influencia nacional se restringe el pluralismo. También sigue vigente la normatividad respecto a la injuria, la difamación y la calumnia, lo cual constituye un freno a la libertad de prensa y de opinión.

Con lo que hemos planteado acerca de la precariedad estatal, la presencia de actores armados que afectan los derechos políticos y civiles, y la forma como se afectan la funcionalidad de la democracia, adquieren más sentido los diversos adjetivos por la vía negativa aplicados al régimen político. Sin libertad personal, el derecho a la privacidad, la libertad de elegir el lugar de residencia, de movilización, de pensamiento, expresión y asociación se evidencian de forma clara los déficits democráticos del país. Colombia constituye una subpoliarquía, una democracia de submínimos.

A manera de cierre: ¿El tránsito hacia una poliarquía?

Colombia ha sido objeto de diversos estudios y reflexiones, la mayoría de ellos se han centrado o en los riesgos o en la incertidumbre respecto a la democracia. A comienzos de la década del noventa un estudio comparado de Peter Hakim y Abraham Lowenthal (1990), en pleno proceso de la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia, señalaba que la democracia colombiana estaba siendo puesta a prueba

³⁴ Un apartado da cuenta del tono del informe de Amnistía Internacional, que como suele ocurrir, fue rechazada por el gobierno nacional: “Los paramilitares siguieron matando a civiles, amenazando y matando a defensores de los derechos humanos y dirigentes sociales, reclutando a menores de edad, y realizando actos de ‘limpieza social’. Estos grupos siguieron expandiéndose y mejoraron su organización. Continuó la connivencia con las fuerzas de seguridad en muchas partes del país”, disponible en línea en: <http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2011>).

de forma severa y no se podía garantizar su sobrevivencia. Tres lustros después Laurence Whitehead se preguntaba lo siguiente:

¿Proveen actualmente los Estados colombiano y salvadoreño de un nivel de seguridad personal y colectivo mínimo para el conjunto de sus ciudadanos? Aunque estos dos Estados pueden calificarse, en líneas generales, de “democráticos,” es mucha la evidencia etnográfica que indica que un sector amplio de su electorado tiene que recurrir a otras fuentes para obtener su autopreservación (a la cruel protección que proveen las fuerzas paramilitares locales, o movimientos de guerrilla, o bandas juveniles *maras*). Incluso hasta los agentes oficiales del Estado —la policía, el ejército, los tribunales— pueden ser mucho más efectivos en la fabricación de peligro para la ciudadanía que en defender cualquier tipo de libertades públicas. (2007:70).

Uno y otro, de igual forma que el abanico de adjetivos que presentamos en el primer apartado, se han referido a la democracia y al Estado colombianos abriendo interrogantes y enfatizando los riesgos, debilidades y deficiencias. Como lo hemos presentado en los apartados II y III, existen fundamentos para sustentar la tesis de las deficiencias estatales y los déficits democráticos. Colombia puede ser considerada una democracia frágil y con muchas asignaturas pendientes en un nivel básico de los fundamentos de la poliarquía. Es un caso de subpoliarquía.

No obstante lo anterior, hay algunos hechos que podrían indicar ciertos avances, si comparamos el momento actual con la situación de una década atrás. Al menos en cinco direcciones existen algunos síntomas que podrían indicar una mejoría en el estado actual de la democracia y mejores perspectivas futuras en sus componentes básicos mínimos. Colombia podría transitar hacia una poliarquía en el mediano plazo.

(1) El sobredimensionamiento de las fuerzas armadas y la orientación de una porción importante del presupuesto nacional a programas de seguridad han producido algunos resultados positivos. Si bien los actores armados ilegales siguen disputándole al Estado el uso de la fuerza y hacen presencia en una parte significativa del territorio, tam-

bién es claro que se ha generado una nueva situación que rompió con el tradicional “empate negativo” y las fuerzas armadas están ganando la guerra. Las guerrillas han sido afectadas de forma sensible y una parte importante de los grupos paramilitares fueron desmovilizados o dados de baja. Persisten las nuevas organizaciones que, aunque no son marginales, tampoco tienen las mismas dimensiones de la década anterior. En este sentido hay una mayor estatalidad, con expectativas creíbles de consolidación en el mediano plazo. Son muy grandes los retos, pero hay relativos avances.

(2) La acción de la justicia, aún con las altas tasas de impunidad, ha sido efectiva a la hora de enfrentar los vínculos de la clase política con la criminalidad. La Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía, así como la Procuraduría General de la Nación, han adelantado cientos de procesos que han conducido a condenas y destituciones de congresistas, excongresistas y políticos locales que habían establecidos nexos con criminales y con sus acciones afectaron de forma sustancial la competencia política, los resultados de las elecciones y los derechos fundamentales. Persisten estructuras y redes locales de poder con nexos entre la clase política y los grupos ilegales, pero hay cientos de investigaciones y decenas de condenas a políticos regionales y nacionales.

(3) El Estado se ha dotado de nuevas herramientas para el control y regulación de los fenómenos de corrupción e ilegalidad en los procesos electorales, éstas incluyen la adopción de nuevas tecnologías (la Registraduría implementó un sistema que permite identificar la manipulación de listados de jurados; hay un nuevo sistema de rendición de cuentas por parte de los candidatos); fue aprobada una nueva ley estatutaria que regula la financiación de campañas por parte de particulares que luego contrataban con el Estado (la Ley Estatutaria 1475 de 2011 establece que los dueños de empresas de suerte y azar y contratistas que reciban más del 50% de sus recursos del Estado no podrán aportar a ninguna campaña, también se prohíben donaciones anónimas de personas que desempeñan funciones públicas, excepto los de elección popular), el propio gobierno ha tomado la iniciativa de investigar grandes casos de corrupción en el país. También hay

nuevas disposiciones de regulación que sanciona a los partidos que no jueguen limpio -El Consejo Nacional Electoral puede suspender a los partidos la financiación estatal, revocarles el derecho de inscribir candidatos, cancelar su personería jurídica y decretar su disolución, Ley Estatutaria 1475 de 2011- y desde el 2010 se viene aplicando la figura de la silla vacía (los escaños en el Congreso que correspondan a personas judicializadas se pierden, sus partidos no pueden reemplazarlos). También han generado expectativas en el mediano plazo.

(4) Las acciones de la justicia y de las autoridades electorales, las decisiones de algunos partidos y la competencia electoral han sacado del juego político o han contrarrestado la presencia de algunos actores políticos desleales con la democracia y con fuertes vínculos con grupos ilegales (los casos de los desaparecidos partidos Colombia Viva, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana y Alianza Democrática Nacional, ADN –estos dos últimos reagrupados parcialmente en el cuestionado Partido de Integración Nacional, PIN). De igual forma, con apoyo de una labor de inteligencia en las elecciones de 2011 se depuraron las listas impidiendo que muchos candidatos con antecedentes penales o impedimentos legales hicieran parte de la competencia electoral. En las elecciones de 2011 en algunas ciudades importantes fueron derrotados candidatos con presuntos vínculos con grupos paramilitares (Santa Marta, Magangué, Cúcuta, Buenaventura, Quibdó son ciertos casos significativos).

(5) Algunos partidos han avanzado en el ejercicio de un mayor control en la confección de las listas y en la selección de los candidatos, asimismo, en un nuevo contexto institucional, han establecido más controles en la financiación y en los vínculos de sus dirigentes departamentales y municipales con actores políticos cuestionados.

Podemos finalizar planteando que las lecturas en clave negativa de la democracia colombiana cuentan con muchas evidencias que el régimen político no alcanza a cubrir las condiciones mínimas básicas que caracterizan a las poliarquías, por lo cual parece adecuado calificarla como una subpoliarquía, una democracia de submínimos. No obstante, algunas recientes dinámicas institucionales y políticas, así

como un mayor grado de estatalidad pueden representar expectativas de mediano plazo para la superación gradual de algunos de los déficits y transitar hacia una poliarquía.

Bibliografía

- Advisory Council on International Affairs (2004). “Failing States. A Global Responsibility”, n° 35, mayo 2004, La Haya.
- Amnistía Internacional (2011). Informe Anual sobre Colombia, disponible en línea en: <http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2011>
- Archer, Ronald (1995). “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy.” En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.) *Building Democratic Institutions. Party system in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press.
- _____ (1994). “Recuperar el Estado para fortalecer la democracia”. En *Análisis político* n° 22, mayo a agosto.
- Beissinger, Mark y Young, Crawford (2002). “Introduction. Comparing State Crisis across two Continents”. En Beissinger, M. y Young, Crawford (comp.), *Beyond State Crisis: Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*, Woodrow Wilson Center, Washington.
- Bejarano, Ana María (2011). *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Bonilla (2009). *Elecciones y proceso de cooptación de institucionalidad pública en Colombia: entre la fragmentación y la impotencia*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Botero, Felipe (2007). Colombia “¿Democracia, paracracia o simplemente desgracia?”. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen especial, Universidad de Chile, pp. 97-111.
- Camacho, Álvaro (2006). “De narcos, paracracias y mafias”. En Leal, Francisco (ed.), *La encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Norma.
- Chernick, Marc (1989). “Reforma política, apertura democrática y del desmonte del Frente Nacional”. En Vásquez de Urrutia, Patricia (com.). *La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Center for Systemic Peace, George Mason University, disponible en línea en: <http://www.systemicpeace.org/peace.htm>

- Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto -CERAC- (2012). *Riesgo por presencia de grupos armados ilegales en Colombia*. Bogotá.
- Consultoría para los Derechos Humanos (2009), disponible en línea en: www.nrc.org.co/docs/codhesinforman75Abril2009.pdf
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2006). “Balance del proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia”, en: *Memorias del seminario-taller: Corte a la Impunidad-Colombia en la Mira de la Corte Penal Internacional*, Bogotá,
- Consejo Nacional Electoral (2007). “El CNE solicitó a la Registraduría Nacional de Estado Civil repetir la asignación de jurados”, Bogotá.
- _____ (2011) “Proceso de transhumancia electoral”, 29 de octubre 2011, Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad (2011). *Informe Nacional de Competitividad*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2011). *Informe Especial de Riesgo Electoral Elecciones 2011*, disponible en línea en: <http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/gobernaciones-2011/home/ARCHIVO/ARCHIVO-10072745-0.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2011). Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014, Bogotá.
- Diamond, Larry (2002). “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes”, En *Journal of Democracy*, Vol. 13(2), pp. 21-35.
- Echandía Castilla, Camilo (2011). *Situación actual de las FARC: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad 1990-2011*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Ferro, Juan Guillermo y Uribe, Graciela (2002). *El orden de la guerra. Las FARC entre la organización y la política*, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Flórez, José Fernando (2011). “¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”. En *Revista de Derecho del Estado* n° 27, julio-diciembre, pp.193-234.
- Foreign Policy y Fondo por la Paz (2011), disponibles en línea en: http://www.fp-es.org/indice_estados_fallidos_2011/index.html
- Garay, Luis Jorge et. al. (2008). “La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la captura económica del Estado”, disponible en línea en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>
- González, Fernán (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado? *Colombia Internacional* n° 58, Universidad de Los Andes, Bogotá, pp.124-158.

- González, Fernán (2007). Espacio, violencia y poder, una visión desde las investigaciones del Cinep”. En *Controversia* n° 189, pp. 9-62.
- International Property Rights (2011), disponible en línea en: <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/>).
- Kline, Harvey (1995). *Colombia: Democracy under Assault*. 2a. ed., Westview: Boulder.
- Leal, Francisco (1988). *Estado y política en Colombia*, Bogotá: Siglo XXI.
- _____ (1996) “Alcances y dilemas de la crisis política”, en: Francisco Leal, (ed.). En *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo, Fescol, IEPRI.
- López, Claudia (2011). *Análisis de los factores en riesgo electoral. Elecciones locales y regionales de 2011*, Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Mainwaring, Scott (2007). “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En Mainwaring, Scott, Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María (eds.) *La crisis de representación democrática en los países andinos*, Bogotá: Norma
- Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel, Pérez, Aníbal (2000). “Classifying political Regimes in Latin America”, 1945-1999, Working Paper n° 280.
- Mann, Michael (1986). *The Sources of Social Power*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Mason, Ann (2002). “Exclusividad, autoridad y Estado”. En *Análisis Político* n° 47, Bogotá: IEPRI. p. 55-75,
- Medellín, Pedro (2006). *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*, Bogotá: Planeta.
- Medina, Carlos (2010). “Conflicto armado, corrupción y captura del Estado”, disponible en línea en: <http://www.camega.org/inicio/index.php?option=comcontent&view=article&id=48:carlos-medina-gallego&catid=40:articuloscarlos&Itemid=72>
- Medina, Carlos, Posso, Christian y Tamayo, Jorge Andrés (2011). “Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín”. En *Borradores de Economía* No 674, Banco de la República, Bogotá.
- Merkel, Wolfgang (2004). “Embedded and Defective Democracies”. En *Democratization* Vol. 11 n° 5, p. 33-58.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). “Gasto en defensa y seguridad 1998-2011”, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Misión de Observación Electoral (2011). “La violencia política en el periodo pre-electoral”, disponible en línea en: <http://www.moe.org.co/web->

moe/index.php?option=com_content&view=article&id=286:la-violencia-politica-en-el-periodo-pre-electoral&catid=41:top-headlines&Itemid=97

Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*, México: Ediciones Cepcom.

_____ (2007). Explicar la calidad democrática: “¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”. En *Revista de Ciencia Política* n° 2, Vol. 27.

_____ (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Florencia: Mimeo.

_____ (2008). “Hybrid Regimes or Regimes in Transition?” Manuscrito inédito.

O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”. En *Journal of Democracy*, Vol. 5, n° 1, 55-69.

_____ (2007). *Disonancias. Críticas democráticas*, Buenos Aires: Prometeo libros.

_____ (1997). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”. En *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.

Pécaut, Daniel (2007 [1987]). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Bogotá: Norma.

Personería Nacional (2011), disponible en línea en: <http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/gobernaciones-2011/home/ARCHIVO/ARCHIVO-10072745-0.pdf>.

Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, disponible en línea en: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

_____, disponible en línea en: <http://www.derechos-humanos.gov.co/Sindicalismo/Paginas/estadisticas-derechosfundamentales.aspx>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, PNUD.

Pizarro, Eduardo (1981). “La democracia restringida en Colombia”. En: *Colombia Estudios Marxistas*: Vol. 21, fasc. pp. 3-29, 1981.

_____ (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Norma.

_____ (2006). *Una democracia asediada*, Bogotá: Norma.

- Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María (2007). "Political Reform after 1991: What Still Needs to be reformed?", en Welna, C. y Gallón, G. (eds.) *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia*, Notre Dame: Notre Dame University.
- Rivera, Sneider (2009). "La impunidad antes del sistema penal acusatorio-SPOA". En *Una mirada a la impunidad en el marco del sistema penal acusatorio*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Selingson, Mitchell (2011). *Cultura política de la democracia en Colombia 2011. Actitudes democráticas en la sucesión*, Bogotá: USAID-Universidad de Los Andes y Vanderbilt University.
- Rotberg, Robert (2007). "El fracaso y el colapso de los Estados-nación. Descomposición, prevención y reparación". En: *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rubio, Mauricio (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Santana, Pedro (1989). *Los movimientos sociales en Colombia*, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia
- Santos, Gabriel Mario (2009). "Estados fallidos, definiciones conceptuales", disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>
- Scott Mainwaring, Brinks Daniel, Pérez Aníbal (2000). "Classifying political Regimes in Latin America, 1945-1999", Working Paper n° 280.
- The Economist (2011). "Democracy Index 2011", disponible en línea en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2011_web.pdf
- Transparency Internacional, disponible en línea en: www.transparency.org/survey
- Ungar, Elisabeth (2010). "La corrupción en Colombia, Razón Pública", 1 de noviembre de 2010, disponible en línea en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1510-la-corrupcion-en-colombia.html>
- verdadabierta.com (2010). "La parapolítica", agosto 1 de 2010.
- verdad.abierta.com (2011). "¿Una nueva generación de parapolíticos?", disponible en línea en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/3633-iuna-nueva-generacion-de-parapoliticos>
- Villaraga, Álvaro (2011). Entrevista en: Semana 18 de enero 2011 "Las Bacrim tendrían unos seis mil hombres, en seis estructuras".

- Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier Eduardo (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Bogotá: De-Justicia.
- Votebien.com Elecciones una historia de fraudes, disponible en línea en: http://www.terra.com.co/elecciones_2003/informes_especiales/registraduria/23-08-2003/nota103241.html.
- Wilde, Alexander (1982). *Conversaciones de caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Whitehead, Laurence (2003). “El lado oscuro de la democratización: “Dysfuncional”. ¿Las democracias en América del Sur?” En *Colombia Internacional* Universidad de los Andes, pp.8-35.
- _____ (2007). “Variabilidad en la aplicación de derechos. Una perspectiva comparada”. En: *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima: PNUD.
- Zartman, I William (1995). “Introduction: Posing the problem of State Collapse”, en Zartman, I Willian (comp.) *Collapsed State*, Colorado: Lynne Tierner Publishers.

Fuentes hemerográficas

- Cambio, febrero 12, 2001, “La urna contaminada”.
- El Espectador 16 de febrero 2011 “Colombia sigue como número uno mundial en desplazados”.
- El Tiempo, julio 26, 2005, “El presidente colombiano absuelve a los paramilitares, afirma el diario francés Le Figaro”..
- El Tiempo, septiembre 21, 2003, “Así se montó el fraude electoral”.
- El Tiempo, septiembre 20, 2003, “Habría más fraudes electorales”.
- El Tiempo, enero 30, 2009, “Pie de fuerza militar llegó a su techo”.
- El Tiempo, mayo 12, 2010, “Corte Suprema investiga fraude electoral de varios congresistas”.
- El Tiempo, mayo 23, 2011, “ONU cifra más de 57.200 desaparecidos en últimos treinta años”.
- El Tiempo, noviembre 1, 2011, “19 asonadas tras elección dejan dos muertos y daños en registradurías”.
- Semana, julio 7, 2009, “Hubo fraude en las elecciones de Senado: Consejo de Estado”.
- Semana, octubre 31, 2007 “A 30 asciende el número de municipios donde hubo disturbios por los resultados electorales”.

Semana, abril 2, 2010, “Crece el votogate”.

Semana, julio 14, 2011, “Cinco razones por las que la corrupción no para de crecer”, disponible en línea en: <http://www.semana.com/nacion/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/160318-3.aspx>

Semana, octubre 15, 2011, “Democracia en la mira”.

