

Mauricio Caldas

Cuando votar no basta. Narcotráfico, elecciones y vaciamiento democrático

Introducción: un problema mal planteado

El debate sobre la relación entre narcotráfico y sistema político en Colombia ha sido formulado, de manera predominante, como un problema de ilegalidad electoral, corrupción administrativa o seguridad pública. Bajo este enfoque, la incidencia de economías criminales en la política se concibe como una anomalía externa que irrumpe en el proceso democrático y cuya solución dependería, principalmente, del fortalecimiento del control penal y de los mecanismos de vigilancia electoral. Sin embargo, esta aproximación resulta insuficiente para comprender la profundidad del fenómeno.

La teoría democrática ha advertido de forma reiterada que la democracia no se agota en la celebración periódica de elecciones. Robert A. Dahl subrayó que incluso en regímenes con elecciones competitivas, la democracia exige condiciones reales de participación y oposición para que el procedimiento tenga sentido normativo¹. En la misma línea, David Beetham sostuvo que el poder político solo puede considerarse legítimo cuando se ejerce

1 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, NewHaven, 1971, 2-3.

conforme a reglas justificables y con consentimiento expresado bajo condiciones no coercitivas².

Cuando estas condiciones sustantivas se ven afectadas de manera persistente—por coacción, captura institucional o influencia estructural de poderes fácticos—, el cumplimiento formal de las reglas electorales pierde capacidad legitimadora. Guillermo O'Donnell advirtió que pueden subsistir regímenes con elecciones regulares que, sin embargo, presentan déficits profundos en la rendición de cuentas y en la calidad de la representación democrática³. En estos contextos, el problema no es únicamente la violación puntual de las reglas del juego, sino la validación institucional de procesos que carecen de las condiciones mínimas para expresar la voluntad libre e igual de los ciudadanos⁴.

Este artículo parte de esa tensión entre legalidad electoral y legitimidad democrática, y propone analizarla en el contexto de sistemas políticos atravesados por economías criminales persistentes.

1. Democracia, legalidad y legitimidad: el marco normativo

La democracia contemporánea suele evaluarse, en la práctica institucional, a partir del cumplimiento de procedimientos formales, especialmente la realización periódica de elecciones competitivas. Sin embargo, desde la teoría democrática existe un consenso amplio en que la legalidad del procedimiento electoral constituye

2 David Beetham, *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, London, 1991, 15-16.

3 Guillermo O' Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1, 1994, 59.

4 Guillermo O' Donnell, "Horizontal Accountability in New Polyarchies", *Journal of Democracy* 9, no. 3, 1998, 113.

una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de una democracia legítima. La democracia implica un conjunto de condiciones sustantivas que permiten que las reglas formales produzcan decisiones políticamente significativas y normativamente justificables⁵.

Desde esta perspectiva, la distinción entre legalidad y legitimidad resulta central. La legalidad remite al cumplimiento de normas previamente establecidas, mientras que la legitimidad se vincula con la justificación normativa del ejercicio del poder y con el consentimiento de los gobernados bajo condiciones no coercitivas⁶. Un proceso electoral puede, por tanto, ser legal sin ser plenamente legítimo cuando las condiciones estructurales en las que se desarrolla afectan la libertad del voto, la igualdad política o la competencia efectiva entre alternativas⁷.

La teoría de la poliarquía subraya que las elecciones solo adquieren significado democrático cuando se encuentran acompañadas por garantías reales de participación, oposición y pluralismo, así como por libertades civiles efectivas⁸. En ausencia de estas condiciones, el procedimiento electoral pierde su capacidad de expresar la voluntad ciudadana y se convierte en un mecanismo formal carente de contenido democrático sustantivo. En una línea complementaria, la teoría de la legitimación del poder enfatiza que el consentimiento político solo puede considerarse válido

5 Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 12-18.

6 David Beetham, *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, London, 1991, 3-25.

7 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, 1996, 110-131.

8 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, 1-9.

cuando se produce en contextos libres de dominación estructural o coerción sistemática⁹.

Este enfoque normativo permite problematizar situaciones en las que el orden democrático se mantiene formalmente intacto, pero sus condiciones materiales se encuentran erosionadas. La persistencia de elecciones legales en contextos donde operan poderes fácticos capaces de distorsionar el comportamiento político plantea un dilema fundamental: la posibilidad de que la democracia continúe funcionando como sistema jurídico, mientras pierde progresivamente su capacidad de cumplir con sus fines normativos¹⁰. La literatura sobre representación política ha advertido, además, que la autonomía de los representantes y la igualdad de influencia de los ciudadanos constituyen requisitos esenciales para que el proceso electoral conserve su sentido democrático¹¹.

En consecuencia, evaluar la calidad democrática exclusivamente a partir de criterios procedimentales implica asumir una concepción reducida de la democracia que resulta insuficiente para analizar contextos atravesados por desigualdades estructurales de poder. Este marco normativo es el que permite, en las secciones siguientes, analizar críticamente procesos electorales que, aun siendo legales, pueden carecer de legitimidad democrática sustantiva¹².

9 Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 83-110.

10 Guillermo O' Donnell, "Horizontal Accountability in New Polyarchies", *Journal of Democracy* 9, no. 3, 1998, 112-126.

11 Jane Mansbridge, "Rethinking Representation", *American Political Science Review* 97, no.4, 2003, 515-528..

12 Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton University Press, Princeton, 2011, 1-22.

2. Democracias que se degradan sin ruptura institucional

Una de las principales limitaciones de los enfoques tradicionales sobre crisis democráticas es su tendencia a asociar el deterioro de la democracia con eventos de ruptura abrupta, como golpes de Estado, suspensión de elecciones o quiebres explícitos del orden constitucional. Sin embargo, la teoría política contemporánea ha mostrado que los regímenes democráticos pueden experimentar procesos de degradación profunda sin que se produzca una ruptura formal de sus instituciones fundamentales¹³.

En estos escenarios, la democracia no desaparece, sino que se transforma gradualmente desde dentro. Las elecciones continúan celebrándose, las autoridades formales permanecen en funciones y el marco jurídico se mantiene vigente, pero las prácticas que dan contenido sustantivo al régimen democrático se debilitan de manera progresiva. Este tipo de erosión se caracteriza por la persistencia de procedimientos legales que coexisten con la pérdida de controles efectivos, el debilitamiento de la rendición de cuentas y la distorsión de la competencia política¹⁴.

La literatura ha identificado que estos procesos de degradación suelen apoyarse en la normalización institucional de prácticas que, aunque legalmente toleradas, afectan de manera estructural la calidad democrática¹⁵. En lugar de violar abiertamente las reglas del juego, los actores políticos operan dentro de ellas, aprovechando sus vacíos y límites para concentrar poder, restringir la

13 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, New York, 2018, 3-24.

14 Nancy Bermeo, "On Democratic Backsliding", *Journal of Democracy* 27, no. 1, 2016, 5-19.

15 Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 7-14.

pluralidad efectiva o neutralizar los mecanismos de control. De este modo, la legalidad se preserva, pero su capacidad para garantizar resultados democráticamente legítimos se reduce.

Este marco resulta especialmente útil para analizar contextos en los que la democracia se mantiene como sistema jurídico, pero pierde su densidad normativa. La persistencia de elecciones regulares no garantiza, por sí misma, que el régimen conserve su carácter democrático si las condiciones bajo las cuales se desarrollan dichas elecciones se encuentran sistemáticamente distorsionadas¹⁶. En tales casos, la degradación no se manifiesta como una crisis visible, sino como un proceso acumulativo que debilita progresivamente la confianza ciudadana y reconfigura los incentivos políticos.

Comprender la democracia como un régimen susceptible de degradación sin ruptura permite desplazar el análisis desde la pregunta por la supervivencia formal del sistema hacia la evaluación de la calidad y autenticidad de sus prácticas. Esta distinción resulta fundamental para abordar fenómenos en los que el orden democrático persiste institucionalmente, pero se ve afectado por dinámicas estructurales que erosionan su legitimidad desde el interior¹⁷.

3. Narcotráfico, poder criminal y distorsión estructural del proceso electoral

La incidencia del narcotráfico en la política no puede entenderse únicamente como una interferencia ilegal externa al sistema

16 Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 136-160.

17 Guillermo O' Donnell, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy* 7, no. 2, 1996, 34-51.

democrático. Diversos estudios han mostrado que la democracia puede coexistir con estructuras persistentes de poder coercitivo que, sin sustituir formalmente a las instituciones, alteran de manera sustantiva las condiciones bajo las cuales se ejerce la competencia política. En estos contextos, el problema central no es la ausencia de elecciones, sino la transformación de su significado democrático¹⁸.

La literatura sobre integridad electoral ha señalado que los procesos electorales pueden cumplir con los requisitos procedimentales básicos y, aun así, desarrollarse bajo condiciones que afectan la libertad del voto, la igualdad política y la competencia efectiva¹⁹. Estas distorsiones no siempre adoptan la forma de fraude manifiesto o violencia visible, sino que operan de manera estructural a través de la financiación ilícita, la intimidación indirecta, la captura de autoridades locales o el control territorial por parte de actores armados. Cuando estas condiciones persisten, la competencia electoral se desarrolla bajo asimetrías profundas que favorecen sistemáticamente a ciertos actores.

Desde una perspectiva institucional, estas dinámicas resultan particularmente problemáticas porque pueden coexistir con procesos electoralmente legales y con autoridades formalmente legítimas. La evaluación de la calidad democrática basada exclusivamente en el cumplimiento de los procedimientos tiende a invisibilizar los efectos de la coerción estructural y de la desigualdad de poder sobre el comportamiento electoral²⁰. En consecuencia, las elecciones pueden convertirse en mecanismos de validación

18 Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 1-12.

19 Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 19-41.

20 Sarah Birch, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 3-22.

formal de relaciones de poder previamente configuradas fuera del ámbito democrático.

La ciencia política comparada ha advertido que la presencia de violencia organizada y economías ilícitas en contextos electorales afecta no solo los resultados, sino también los incentivos de los actores políticos. En estos escenarios, la selección de candidaturas, la movilización electoral y el ejercicio del cargo público se ven condicionados por la necesidad de adaptarse a estructuras de poder ilegales, lo que reduce la autonomía de los representantes electos y debilita el vínculo de rendición de cuentas con los ciudadanos²¹.

Desde el punto de vista normativo, el problema no radica en la inexistencia de elecciones, sino en la normalización institucional de procesos electorales celebrados bajo condiciones estructuralmente antidemocráticas. Cuando el Estado reconoce como plenamente válidos procesos que se desarrollan en contextos de coerción persistente, contribuye involuntariamente a la estabilización de un orden político que cumple con la legalidad formal, pero carece de legitimidad democrática sustantiva²².

4. El caso colombiano: fragmentación territorial y validación institucional

El caso colombiano ilustra con particular claridad cómo una democracia puede mantener su funcionamiento formal mientras experimenta una fragmentación sustantiva de sus estándares democráticos en el territorio. A nivel nacional, el sistema político

21 John Bailey y Matthew M. Taylor, "Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico", *Journal of Politics in Latin America* 1, no. 2, 2009, 3-29.

22 International Crisis Group, informes analíticos sobre gobernanza, violencia y política en Colombia, *Latin America Reports*.

conserva elecciones periódicas y reconocimiento institucional de los resultados. Sin embargo, en diversos contextos locales, los procesos electorales se desarrollan bajo condiciones estructurales de coerción, control territorial y captura institucional asociadas a economías criminales persistentes²³.

Estas dinámicas no constituyen fenómenos aislados. La Misión de Observación Electoral ha documentado de manera reiterada la existencia de riesgos sistemáticos para la libertad del voto, la competencia política y la autonomía de los actores locales en amplias zonas del país²⁴. En estos escenarios, la competencia electoral se ve condicionada por asimetrías de poder que afectan la selección de candidaturas y el ejercicio efectivo de la representación política.

Un elemento crítico es el rol del Estado como validador institucional de procesos electoralmente legales, pero democráticamente problemáticos. Informes de análisis sobre Colombia han advertido que la evaluación de los procesos electorales basada exclusivamente en criterios procedimentales tiende a invisibilizar las condiciones materiales bajo las cuales se emite el voto, contribuyendo a la normalización de estándares diferenciados de calidad democrática dentro del mismo régimen político.

Desde una perspectiva normativa, esta fragmentación territorial no solo afecta a los contextos locales involucrados, sino que tiene efectos sistémicos sobre la democracia colombiana en su conjunto, al debilitar el principio de igualdad política y erosionar

23 International Crisis Group, informes sobre elecciones y actores armados en Colombia, *Latin America Reports*, varias ediciones.

24 Misión de Observación Electoral (MOE), *Mapas y Factores de Riesgo Electoral*, varias ediciones.

la confianza ciudadana en la democracia como mecanismo efectivo de representación.

Conclusión: el dilema democrático

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite sostener que la relación entre narcotráfico y sistema político no puede ser comprendida adecuadamente si se limita a la comisión de delitos electorales aislados o a fallas puntuales de control institucional. El problema central es de naturaleza normativa: la capacidad de la democracia para producir decisiones legítimas cuando los procesos electorales se desarrollan bajo condiciones estructurales de poder criminal persistente.

La coexistencia de elecciones legalmente válidas con contextos de coacción, captura territorial y asimetrías profundas de poder pone en evidencia los límites de una concepción estrictamente procedimental de la democracia. Cuando la evaluación de la legitimidad democrática se reduce al cumplimiento formal de reglas electorales, se corre el riesgo de normalizar procesos que carecen de las condiciones mínimas para expresar la voluntad libre e igual de los ciudadanos. En estos escenarios, las elecciones dejan de operar como mecanismos efectivos de representación y se transforman en instrumentos de validación jurídica de relaciones de poder configuradas fuera del ámbito democrático.

El caso colombiano muestra con particular claridad las consecuencias de esta tensión. La fragmentación territorial de los estándares democráticos y la validación institucional de procesos electoralmente legales pero sustantivamente distorsionados generan efectos que trascienden lo local y afectan la calidad del régimen democrático en su conjunto. La persistencia de estos patrones erosiona el principio de igualdad política, debilita la rendición de

cuentas y deteriora la confianza ciudadana en la democracia como forma de gobierno.

Reconocer este dilema no implica desconocer la importancia de las elecciones, sino exigir que su evaluación incorpore criterios sustantivos acordes con los fines normativos de la democracia. Mientras esta discusión no se asuma de manera explícita, la democracia corre el riesgo de sobrevivir formalmente, pero vaciada progresivamente de su contenido democrático esencial.