

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá, D.C. Colombia. Edición No. 69. Diciembre de 2009. Valor \$15.000

El Estado ¿Para quién?

Reforma política del 2009 y democracia en Colombia

Colombia: paraíso fiscal

Enjuiciamiento de crímenes internacionales en Colombia

Niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado

Laboratorios de paz: la Unión Europea y la seguridad democrática

ISSN 0121-25559



00069



9770121255009


Foro
Nacional por Colombia

Suscríbese a Revista Foro

Valor suscripción anual (tres números) Colombia: \$40.000
En toda América: USD 85
Resto del mundo: USD 110

Valor suscripción dos años (seis números) Colombia: \$76.000

Contáctenos para brindarle información detallada:

email: info@foro.org.co
Teléfono: +571-2822550

A través de estos medios usted podrá renovar su suscripción a nuestra revista, solicitar números atrasados, notificar cambios de domicilio o emitir cualquier tipo de reclamación. Nos pondremos en contacto con usted lo antes posible.

Página web: www.foro.org.co
Dirección: Cra 4A No. 27-62
Bogotá D.C. Colombia

Próximamente usted podrá adquirir los títulos de Revista Foro y otras publicaciones de Foro Nacional por Colombia a través del portal www.foro.org.co

Publicado con el apoyo de:



Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 69 \$ 15.000 Diciembre de 2009

Director

Pedro Santana Rodríguez

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (✉)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Esperanza González Rodríguez

Fabio Velásquez Carrillo

Pedro Santana Rodríguez

Ricardo García

Colaboradores Internacionales

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer, Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas y Gustavo Riofrío (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner y David Slater (Inglaterra), Carlos Jiménez, Jordi Borja y Carlos Guerra Rodríguez (España), Candido Grzybowski (Brasil), Alfredo Rodríguez (Chile) y Boaventura de Sousa Santos (Portugal).

Asamblea de Miembros

Pedro Santana, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, Adolfo Álvarez, Diógenes Rosero Durango, Humberto Arboleda.

Diagramación

Edgar Duarte Forero

Carátula

Fotografía de "Mugley" tomada de <http://www.flickr.com/photos/mugley/>

El material fotográfico de esta revista está cubierto por licencias Creative Commons que permiten su uso para objetivos no comerciales.

Impresión

Panamericana Formas e Impresos

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

Bogotá D.C. - Colombia

www.foro.org.co

info@foro.org.co

Contenido

Editorial

El pulso por la Fiscalía o la lucha contra la impunidad 2

El Estado, ¿para quién?

¡Nos hicieron conejo! Reforma política del 2009 y democracia en Colombia 5

Clara Rocío Rodríguez P.

Enjuiciamiento de crímenes internacionales cometidos en Colombia 17

Gustavo Gallón Giraldo

Colombia: Paraíso fiscal 22

Amylkar D. Acosta M.

Dilemas del PDA en una coyuntura compleja que puede ser su oportunidad política 29

Álvaro Villarraga Sarmiento

¡Liberalismo para el liberalismo! 38

Jorge Mejía Martínez

Elementos para la conceptualización del reclutamiento ilícito, la vinculación y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado 47

Paula Andrea Ila

Laboratorios de paz: la Unión Europea y la seguridad democrática 64

Giovanni Molano Cruz

Reconocimiento de los niños y niñas en primera infancia como víctimas directas de los crímenes perpetrados con ocasión del conflicto armado interno 76

Álvaro F. Córdoba Caviedes.

Ciudad y política urbana

“Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos”. La nueva política urbana y habitacional de la ciudad de Buenos Aires 93

María Cristina Cravino

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de las agencias de cooperación Oxfam Novib y EED.



Editorial

El pulso por la Fiscalía o la lucha contra la impunidad

Desde el mes de julio pasado se libra una batalla entre la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y el presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez. El tema del pulso de poder es el nombramiento del Fiscal General de la Nación para reemplazar al fiscal saliente Mario Iguarán Arana, cuyo período terminó el primero de agosto. Desde entonces se libra un pulso entre Uribe, que quiere a toda costa un fiscal de bolsillo, y la Corte que se resiste a nombrarle ese fiscal, que en términos concretos se llama Camilo Ospina. La historia es la misma que se vive desde el año 2002 en que Uribe fue elegido a la Presidencia de la República. Ya nos tenía acostumbrados a postular ternas de uno sin que los organismos que nombran se resistieran a los intereses de Uribe. Así lo hizo para el nombramiento del Defensor del Pueblo, en las ternas para elegir a los magistrados de la Corte Constitucional y a los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En todos los casos Uribe ternó a dos personas de relleno para que le elijan a quien él quiere.

Una de las pocas excepciones se dio precisamente en la pasada elección del Fiscal General de la Nación. En aquella ocasión -es bueno recordarlo ahora- Uribe postuló a Jorge Pretelt para el cargo. La Corte Suprema de Justicia no le nombró a quién era su candidato predilecto sino a Mario Iguarán Arana, que estaba en el Vice-ministerio de Justicia dependiente del Ministerio del Interior. La Fiscalía de Iguarán fue en términos generales mediocre, al punto que la Corte Suprema tuvo que cambiar su jurisprudencia para que los procesos de la parapolítica no murieran en la Fiscalía de Iguarán. En efecto, ante el peligro del vencimiento de términos y el silencio de los fiscales delegados por Iguarán para las investigaciones de la parapolítica, la Sala Penal retomó la competencia y modificó la absurda jurisprudencia que mantuvo durante cerca de veinte años, según la cual el fuero de los parlamentarios podía ser objeto de renuncia, contrariando el texto de la propia Constitución Política que lo considera irrenunciable.

El pulso no es por un asunto de vanidades como lo señala la gran prensa o porque la Corte Suprema haya decidido atravesársele a Uribe en sus proyectos reeleccionistas. Nuestra interpretación es otra. En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia en las investigaciones de la parapolítica ha llegado a comprobar, así no lo afirme explícitamente, que el principal beneficiario de este fenómeno ha sido el propio

presidente Uribe, concretamente en los procesos electorales de 2002 y 2006 que lo llevaron a la presidencia de la República. La inmensa mayoría de los 86 parlamentarios investigados por la Corte Suprema pertenecen a los partidos uribistas y siguen votando sus proyectos en el Congreso dócilmente. Uribe, por su parte, trata de protegerlos y la Corte Suprema, que ha podido comprobar la profundidad de la cooptación de las instituciones estatales por parte de la mafia, se resiste a entregarle el país y quiere aplicar justicia, de paso reivindicando a las víctimas. A este propósito se opone Uribe que, como principal beneficiario de los parapolíticos, quiere para ellos la impunidad y trabaja por reblandecer el sistema judicial.

En segundo lugar, en manos de la Fiscalía General de la Nación están las investigaciones sobre la compra que hizo Uribe de los parlamentarios para que le aprobaran la primera reelección. En Colombia este caso se conoce como la “Yidispolítica”, por el nombre de Yidis Medina que fue una de sus principales beneficiarias, pero que al final decidió confesar sus delitos ante la Corte Suprema para obtener rebaja de penas. En esta investigación, la Corte Suprema puede comprobar hasta la saciedad cómo opera el uribismo en el poder y, de paso, comprobar las responsabilidades del ministro del Interior de aquella época, Sabas Pretelt, y del ministro de la Protección Social, Diego Palacios. La clave para que se les castigue por el delito de cohecho está en las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación toda vez que son fiscales especiales los que tienen que llevar adelante las investigaciones y eventualmente acusarlos ante la propia Corte Suprema de Justicia. Pero para que se les acuse se requiere que lo haga la Fiscalía General y esto es lo que profundiza los desencuentros entre el máximo Tribunal Penal del país y el presidente de la República.

Pero también hay otros procesos que comprometen a funcionarios cercanos a Uribe, tales como las investigaciones por la infiltración del paramilitarismo en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que depende directamente de Uribe, como también por las infiltraciones y las interceptaciones ilegales que este organismo realizó durante los últimos siete años y de las cuales el principal beneficiario es Uribe y su círculo de poder más cercano. Allí están estancadas las investigaciones sobre su director Jorge Noguera y sobre el subdirector de la época, José Miguel Narváez, a quien los propios jefes paramilitares han vinculado como uno de sus militantes y a quien se ha abierto investigación en los crímenes del senador Manuel Cepeda Vargas, de la Unión Patriótica, y del humorista Jaime Garzón. Así pues, Uribe quiere un Fiscal que obstaculice estas investigaciones que pueden llegar a comprometerlo hacia el futuro.

También Uribe tiene intereses en otras dos investigaciones que podrían llegar a enlodar su prestigio. Las primeras, las investigaciones sobre el asesinato de más de 1.700 personas por parte de integrantes de las Fuerzas Militares en el sonado caso que se ha denominado como los “falsos positivos”. Allí el flamante candidato de Uribe a Fiscal General, Camilo Ospina es interesado de primera fila. La mayor parte de los llamados asesinatos extrajudiciales nacieron de una resolución que fue aprobada por Ospina cuando era Ministro de la Defensa Nacional. Es una resolución que concede incentivos a militares activos pero también a supuestos colaboradores que suministren información, y que lleve a incrementar las bajas al enemigo, esto es, de las guerrillas, principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

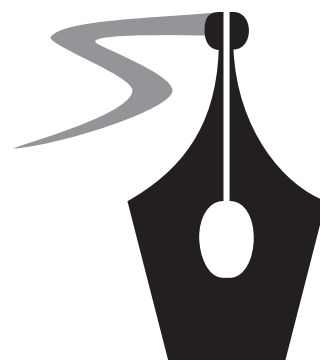
Colombia (FARC). Esta investigación que está en la mira de los organismos internacionales, como por ejemplo de la Corte Penal Internacional (CPI), está en manos de la Fiscalía General de la Nación y compromete a muchos de los Generales y otros altos mandos que fueron llamados simplemente a calificar servicios.

Finalmente, hay una investigación muy especial que podría acabar con las pretensiones del referendo reeleccionista de Uribe. Es la investigación en contra de los promotores de dicha ley del referendo por la violación de los topes electorales y por todas las irregularidades que se han cometido alrededor de este proyecto. Iguarán cambió al Fiscal que había ordenado la apertura de la investigación y desde entonces duerme, como se dice popularmente, el sueño de los justos. Pero también están las investigaciones en contra de sus propios hijos por el episodio de la Zona Franca.

Así pues, son múltiples los intereses directos de Uribe, quien busca ahora desprestigiar a los jueces del Tribunal Penal con palabras de grueso calibre como decir de su presidente, el magistrado Augusto Ibañez que es un mentiroso, o que si no le nombran el fiscal general de la terna que originalmente envió “estarían propiciando un rompimiento de la Constitución, es decir, estarían propiciando un golpe de Estado”. La realidad como hemos señalado es otra. Uribe tiene intereses superiores, es decir, personales, en que la Corte Suprema le nombre un Fiscal con aún menos independencia de la que tuvo Mario Iguarán. Esta es la única realidad de la pelea de Uribe en contra de la Corte Suprema de Justicia.

Como demócratas no tenemos más que apoyar a la Corte Suprema y pedirle que no ceje en su empeño de garantizar la elección de un fiscal independiente. Esta es su responsabilidad en la lucha contra el crimen, esa es su principal tarea hoy.

Bogotá, D.C. Diciembre de 2009.



¡Nos hicieron conejo! Reforma política del 2009 y democracia en Colombia

Clara Rocío Rodríguez P.*

La última oleada de democratización mundial no implicó en la mayor parte de los países de América Latina el avance hacia algún tipo de democracias consolidadas o institucionalizadas. Por el contrario, nuestras sociedades son claro testimonio de esa tendencia general al aumento de regímenes políticos que eligen sus gobernantes mediante elecciones, a la vez que muestran innumerables deficiencias en materia de calidad democrática. Entre otras, dichas deficiencias se derivan de la incapacidad de los partidos políticos para cumplir sus funciones y presentar propuestas alternativas de futuro, así como de evidencias en materia de corrupción y malos manejos por parte de los representantes elegidos, ineficacia de la burocracia para resolver problemas relacionados con la calidad de vida de la gente y limitaciones en las posibilidades de que la representación política exprese la diversidad y complejidad de las sociedades modernas, por nombrar solamente algunas de las más destacadas.

Mientras muchos actores sociales ven en la profundización de experiencias de democracia participativa una posible salida a esta situación, otros sectores apuestan a la implementación de mecanismos de reforma

política que permitan atacar los principales males de la democracia liberal mediante modificaciones normativas, institucionales y en las reglas de juego que regulan la vida política. La fuerza de esta apuesta por la ingeniería institucional ha sido recogida en un libro publicado recientemente por el PNUD y el IDEA (Zovatto y Orozco, 2008), donde se analizan las reformas adelantadas en 18 países de la región entre 1979, “año en que se inicia la primera ola de democratizadora en América Latina” (pág. IX) y 2007 en materia regímenes de gobierno (reformas el ejecutivo), sistema electoral, sistemas de partidos y ampliaciones en términos de democracia directa. Los autores del texto hacen énfasis en lo dinámico del tema, hecho ratificado en que a partir de esa fecha han sido innumerables las propuestas de cambio adelantadas en buena parte de los países estudiados.

Colombia no ha sido ajena a lo planteado, a pesar de las particularidades características de nuestra democracia. La “refundación democrática” vivida con la Constitución de 1991 puso al país a tono con los vientos democratizadores existentes a nivel global; al mismo tiempo, las limitaciones en materia del régimen político que persistieron o se



* Investigadora de Foro Nacional por Colombia. Docente universitaria. Doctora en Ciencia Política.

profundizaron a partir de ese momento han generado la percepción de que las reformas políticas son un mecanismo de primer orden para corregir las desviaciones de la maltrecha democracia representativa. Adicional a lo anterior, con ellas se ha buscado recientemente contrarrestar fenómenos muy propios de nuestra realidad, por ejemplo las relaciones entre actores ilegales y sectores políticos. Pese a que este no es un problema nuevo en el país, las evidencias que se observan desde el 2002 en materia de apoyos electorales, acuerdos y pactos políticos, y sobre todo el denominado escándalo de la “parapolítica” y la relación de políticos con otros actores ilegales que ha involucrado al día de hoy a 84 congresistas, no dejan dudas sobre la necesidad de contar con mecanismos de sanción para aquellos que acceden al poder acudiendo para ello a medios delictivos.

Este último fue precisamente el propósito de la aprobación reciente de una nueva reforma política (Acto Legislativo No. 1 de 2009). Sin embargo, la constatación de que ésta difícilmente aborda los problemas que originaron su surgimiento, pero que sí propició el escenario para garantizar una serie de beneficios a actores que detentan el poder político -muchos de los cuales tienen su cuota de responsabilidad frente a los fenómenos que la reforma pretendía atacar- invita a la reflexión tanto sobre el alcance de dichas reformas para la transformación del sistema democrático, como sobre los efectos e impactos que las mismas pueden alcanzar en determinados contextos políticos. En este sentido el propósito del presente artículo es sustentar la hipótesis planteada en las líneas anteriores y aportar elementos para un debate que se considera necesario. Para tal efecto, se parte de revisar brevemente la trayectoria del tema desde la década de los noventa en el país, analizar las motivaciones, el proceso y las definiciones relacionadas particularmente con la reforma del 2009, y plantear, a partir de lo allí enunciado, algunas reflexiones finales sobre la pertinencia de la llamada ingeniería institucional como instrumento de profundización de la democracia.

Muchos intentos, pocos logros

La aprobación de la Constitución de 1991 significó una reforma política de la mayor importancia para la democracia colombiana. Surgida de un proceso con amplio respaldo ciudadano, generado como respuesta frente a la violencia política del momento, la nueva Carta constituyó el acta de defunción del Frente Nacional¹. Con la Constitución de 1991 se concretaba el anhelo de reforma de un régimen político caracterizado desde muchos ámbitos como cerrado y excluyente. Los nueve intentos de cambio registrados por Dugas (s.f.) durante el Frente Nacional y el más del doble de este número contabilizados entre 1974 y 1991 dan testimonio de un anhelo que surgía de la imposibilidad de transformar un sistema que se mostraba incapaz de dar cumplimiento a las demandas de sus ciudadanos y de tramitar los principales conflictos en curso.

El nuevo pacto político apuesta por la inclusión, pero deja de lado la posibilidad de incidir en la conformación de partidos políticos modernos y democráticos. Así, las posibilidades que se abren para movimientos religiosos, grupos étnicos, partidos de izquierda, *outsiders* y otro tipo de intereses se acompañan de normas laxas en materia de creación de partidos y movimientos políticos y de la imposibilidad de que los mismos operen adecuadamente y sean una garantía para la gobernabilidad.

Esta situación lleva a que, a pocos años de la vigencia de la Carta, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se empiece nuevamente a hablar de la necesidad de una nueva reforma política. Pese a tratar problemas con un alto contenido técnico, el contexto del desarrollo del proceso 8.000 generó poca credibilidad en las posibilidades

¹ Como se sabe, el pacto entre élites que institucionalizaba el bipartidismo debía culminar en 1974, pero la reforma constitucional de 1968 prolongó su vigencia al definir que la paridad en gobernaciones, alcaldías y demás cargos de la administración que no pertenecieran a la carrera administrativa se mantendrían hasta el 7 de agosto de 1978. En la práctica el régimen del Frente Nacional estuvo vigente hasta el gobierno previo a la expedición de la Constitución de 1991, cuando el presidente Virgilio Barco planteó el esquema de gobierno-oposición.

de lo planteado por la Comisión de Estudios de la Reforma de los Partidos, creada durante su gobierno; tampoco fueron exitosos los cuatro intentos promovidos en el gobierno de su sucesor, el presidente Andrés Pastrana. En este caso, y en medio de escándalos de corrupción por el denominado caso Pomarico, la amenaza de revocatoria por parte del mandatario, lleva al traste la Alianza por el Cambio en el Congreso y se frustra igualmente la posibilidad de una reforma política considerada desde muchos ámbitos como necesaria.

No tuvo mejor final la propuesta del presidente Álvaro Uribe, quien inició su primer mandato incluyendo dentro de los 100 puntos de su programa la realización de una reforma política para atacar la corrupción y la politiquería, la cual proponía, entre otras, la eliminación de una de las Cámaras en el Congreso y una disminución considerable en el número de congresistas. Los pocos puntos de reforma política que finalmente hicieron parte del referendo de iniciativa gubernamental, convocado en el año 2007, fracasaron en las urnas, a la vez que el ejercicio pragmático de la política motivado por los intentos del mandatario de perpetuación en el poder a través de cambios normativos negociados con el Congreso, han llevado a que el alcance de cualquier intento de transformación en el sentido de lo planteado por el candidato Uribe en la campaña de 2002 sea completamente nulo, tal y como se verá más adelante.

Las principales reformas aprobadas

En este contexto de muchos intentos y pocos logros en materia de reforma política, sin duda la realización más importante fue la reforma política del 2003. Surgida de un contrapunteo entre el Ejecutivo y el Congreso, tuvo el gran mérito de que efectivamente las normas de carácter electoral acordadas apuntan a atacar uno de los principales problemas del sistema de partidos colombiano agudizado en la década de los noventa: la fragmentación partidista, el personalismo en la política y la multitud de organizaciones



partidistas y listas de candidatos que operan como “micro” o “fami-empresas” electorales.

Medidas tales como el establecimiento de una sola lista por partido político, la definición de varios tipos de umbrales para acceder a la repartición de curules o para conservar la personería jurídica y el cambio de la formula de cocientes y residuos por la cifra repartidora van todas en el sentido de incentivar la agrupación partidista y organizar, de alguna manera, el caos y la dispersión previamente existente en la oferta electoral. No ocurre lo mismo con el voto preferente, mecanismo utilizado por los actores políticos para seguir haciendo política con los patrones ya conocidos, a través de la movilización de las clientelas políticas dentro de las propias listas de partidos.

Debido a la fuerza de los incentivos que generan, en términos de premios y castigos; las medidas de carácter electoral son las más fuertes y conocidas dentro de la reforma del 2003. Sin embargo, otras definiciones no dejan de ser importantes, bien sea por su carácter positivo, al menos como formulación normativa, bien porque no constituyen un avance o son un retroceso

en materia de lo que pretenden reglamentar. Sólo a manera de ejemplo se podría mencionar en el primero de los casos la obligatoriedad de funcionamiento en bancadas, el reconocimiento del voto en blanco o el establecimiento del voto electrónico, mientras que la politización del Consejo Nacional Electoral a través del mecanismo definido para la elección de sus miembros o el aplazamiento de un verdadero tribunal independiente, hacen parte del segundo.

En todo caso, lo planteado anteriormente da cuenta de un fenómeno bien estudiado teóricamente en materia de reforma política, pero al que quizás no se le ha prestando la atención que requiere por parte de quienes conciben la reforma en su potencial democratizador: estos cambios normativos son realizados por los propios actores políticos implicados, por lo que es inevitable que reflejen en cierta medida intereses particulares que no siempre se orientan al bien común o a lo que demanda el avance en el proceso de institucionalización y fortalecimiento democrático. Incluso, reformas que cambian radicalmente algunos aspectos de funcionamiento del sistema político, como las planteadas, son aprobadas en la medida en que de alguna forma garantizan los intereses de quienes las suscriben, que en el caso de los políticos están usualmente referidos a su posibilidad de hacer carrera política o de mantener su reproducción como parte del sistema.

De algún modo hay que reconocerle a la reforma política del 2003 que pretendió atacar problemas reales y que lo hizo utilizando para ello mecanismos existentes dentro del repertorio de alternativas técnicas disponibles en el contexto internacional. Así mismo, su promulgación puede ser leída como uno de los pocos actos de independencia del Congreso frente al ejecutivo.

Sin entrar en un balance sobre sus logros y dificultades, sí es posible afirmar que es innegable su papel en términos de reconfiguración del sistema de partidos y del sistema electoral. Más aún, la aprobación de dicha reforma muestra su importancia en la medida en que de alguna manera ha servido como mecanismo para contrarrestar

mínimamente el efecto de otra reforma política, la que permitió la reelección presidencial inmediata, en el sistema político colombiano.

Efectivamente, la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2004 es otra de las reformas que es necesario mencionar en este breve recuento. Como se conoce, la misma fue sacada adelante en el Congreso soslayando las críticas a la realización de modificaciones constitucionales y cambios de reglas de juego con nombre propio, o al impacto –hoy demostrado– sobre el equilibrio de poderes y acudiendo a diverso tipo de medios para lograr los fines de la clase en el poder².

Pese al avance del gobierno, expresado tanto en el respaldo obtenido en las urnas por parte del mandatario en su segunda elección como por el crecimiento de la coalición de apoyo en el Congreso, los mecanismos incluidos en la reforma política del 2003 permitieron también unificar un espectro de organizaciones políticas de oposición o ajenas al gobierno que quizás hubiesen tenido dificultad para actuar concertadamente con las normas previamente existentes. Exceptuando por razones obvias al partido Liberal, tradicionalmente dominante, en esta categoría entrarían el Polo Democrático Alternativo, el MIRA, los movimientos indígenas y, como representación de las minorías, el Partido Verde Opción Centro. Si bien este proceso de unificación –al menos desde al punto de vista electoral– alcanza también a los partidos uribistas, el planteamiento de fondo es que la concentración de poder y el impacto en materia institucional frente al sistema de partidos hubiesen sido más críticos si la reelección se hubiese dado en el marco de las normas existentes antes del 2003 en la materia.

Aunque el impacto de cada una de las dos más importantes reformas políticas que se han realizado en la presente década debe verse por separado y analizando

² La referencia es obviamente a la entrega de notariías y a los ya sonados casos de Teodolindo Avendaño y Yidis Medina, condenados por la justicia, sin que ocurra lo mismo contra aquellos funcionarios que propiciaron el cohecho.

componentes diferenciados, lo cierto es que ni la una ni la otra han servido para contrarrestar la relación entre actores ilegales y la clase política nacional. Al contrario podría plantearse que es la propia forma vigente de hacer política y la existencia de un contexto nacional que pareciera no desincentivar este tipo de vínculos lo que propicia su existencia.

Es en este marco donde se plantea la necesidad de una nueva reforma que da origen a la transformación normativa aprobada en el presente año.

Contexto y antecedentes de la reforma de 2009

A diferencia de la reforma de 2003 y de las iniciativas que la precedieron, la de 2009 no surge de un balance del funcionamiento del sistema político o de la percepción de que las normas vigentes no favorecen la representación, la gobernabilidad o algún tipo de elementos similares. Claramente su origen se halla ligado al destape del escándalo de la parapolítica y, en general, de la relación entre la ilegalidad y la política. Se trata, tal y como lo testimonian pactos como los de Ralito o Chivolo y diversas declaraciones de jefes desmovilizados dados a conocer a la luz pública, de un fenómeno que toca todos los niveles territoriales y todos los cargos de representación tanto de ejecutivos municipales o departamentales como de corporaciones públicas. Particularmente relevante resulta el caso de los 84 congresistas del período 2006 - 2010 judicializados, así como el hecho de que 70 de ellos pertenezcan a la coalición de gobierno.

Si bien el escándalo tocó principalmente a la clase política representada en el Congreso, las raíces del mismo son regionales y locales. Más allá de los intentos de alterar resultados de los procesos electorales, como fue claramente mostrado por los estudios de la Corporación Nuevo Arcoiris, los actores ilegales parecen estar alentados por el propósito de cooptar y reconfigurar el Estado de acuerdo a sus intereses, tal y como desde distinta óptica lo han mostrado estudios



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/juglardelzipa/>

publicados recientemente (Velásquez 2009; Garay y otros, 2008).

En este sentido, medios de comunicación, académicos, ciudadanos y organizaciones civiles entre las que vale la pena mencionar el Grupo de Interés de Reforma Política, GIREPO³, presionaron la realización de una reforma que básicamente debería tener como propósito mostrar que el Congreso era capaz de auto sancionarse y realizar algún tipo de acciones que mostrara su interés de efectuar un combate decidido a esta toma de la política y la vida pública por parte de la delincuencia y la ilegalidad.

Así, varias fueron las iniciativas apoyadas en este proceso. Durante el año 2008 particularmente, se realizó un esfuerzo de presión y de acompañamiento a la actividad legislativa a través de cual se logró acordar en el Congreso una reforma constitucional que incluía medidas tales como la silla vacía, la silla congelada, la devolución de recursos percibidos por reposición de votos

³ En el GIREPO han participado, entre otros, la Misión de Observación Electoral, que ejerce la Secretaría Técnica, Transparencia por Colombia, Congreso Visible, Viva la Ciudadanía, Dejusticia, Plural y Foro Nacional por Colombia, así como académicos y ciudadanos independientes.

para aquellos que fueren condenados, la realización de re-conteos de la votación excluyendo a los condenados y la asignación de curules según los nuevos resultados, la pérdida de personería jurídica de los partidos que avalaran candidatos condenados o la imposibilidad de presentarse a elecciones en caso de que sus candidatos fueran juzgados. Si bien algunas de estas medidas generaban críticas y debates relacionados con su aplicación, para las organizaciones ciudadanas aparecían como importantes en la medida en que podrían mostrar hacia la opinión pública la imagen de que aliarse con el crimen tiene un costo y que los propios partidos políticos que por una u otra razón se vieron implicados estaban dispuestos a asumirlo.

Claudia López expresa al respecto cómo “si las sanciones se hubieran aplicado, todos los parapolíticos presos habrían perdido sus curules, por lo menos dos partidos uribistas habrían perdido su personería jurídica (Colombia Viva y Colombia Democrática, éste último partido del primo del presidente Mario Uribe) y los colombianos habríamos recuperado casi dos mil millones de pesos que habían recibido para sus campañas”⁴. Sin embargo, pese a lo avanzado del trámite de la norma, el gobierno, en un acto donde explícitamente hizo conocer su preocupación por la posibilidad de perder sus mayorías legislativas, las más implicadas en investigaciones judiciales, decidió hundir el proyecto. A cambio, estableció una comisión de alto nivel conocida como la Comisión de Ajuste Institucional, que generó análisis y propuestas, la mayor parte de las cuales fueron rechazadas por el Ejecutivo y marginadas del debate desarrollado posteriormente en el Congreso.

En este contexto, fue presentada una nueva iniciativa de origen gubernamental, más ajustada a los intereses del presidente y su coalición de apoyo, que después de los debates reglamentarios dio origen a la reforma política de 2009. Al respecto, la hipótesis que se intentará sustentar a continuación parte de la lectura de que la norma se ofrece a la opinión pública y a la

comunidad internacional como un esfuerzo por establecer sanciones a los vínculos entre la ilegalidad y la política, pero que en realidad fue la posibilidad para reglamentar aspectos concretos que interesaba regular a políticos en el poder. En este sentido, y sin desconocer algunos elementos positivos incluidos dentro de lo aprobado, lo que la reforma parece representar es una aparente posibilidad de ejercer sanciones amplias y severas pero de difícil concreción, al lado de una serie de medidas, esas sí de aplicación más expedita, que benefician a los partidos de la coalición que hoy ejerce el poder político en Colombia.

Sanciones que no operan: allí está el “conejo”

La reforma de 2009 efectivamente recoge muchas de las medidas demandadas por académicos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil a lo largo del proceso que se ha venido relatando. De esta forma:

- Se amplía la inhabilidad para ser inscritos o elegidos a cargos públicos a quienes hayan sido condenados no sólo por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado sino por “delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico en Colombia o en el exterior”.
- Se establecen medidas de responsabilidad política tanto a partidos y movimientos políticos como a directivos de los mismos por los delitos mencionados, definiendo que las sanciones para tales delitos pueden incluir multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos y la cancelación de la personería jurídica
- La responsabilidad política cubre también violaciones o contravenciones a las normas sobre organización, funcionamiento o financiación de partidos o movimientos políticos, así como el otorgamiento de avales a candidatos elegidos o no elegidos que hayan sido o sean condenados. Además de los delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades

⁴ López, Claudia. ¿A quién engaña Ministro? El Tiempo. http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/claudia-lopez/a-quien-engana-ministro_4969128-1

del narcotráfico, la responsabilidad se extiende, en el caso de los candidatos elegidos, a delitos de lesa humanidad y a delitos electorales.

- Se establece también como sanción en el caso de cargos uninominales, la imposibilidad de que el partido o movimiento que avaló a políticos condenados, presente candidatos para las siguientes elecciones en la correspondiente circunscripción. Tampoco podrá presentar la terna para decisión del nominador, en caso de que falten 18 o más meses para la siguiente elección.
- Se eliminan las suplencias y se determina que las faltas absolutas se reemplazarán por el candidato no elegido, que según el orden de inscripción o votación obtenida, siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.
- No existirá reemplazo cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos relacionada con pertenencia, promoción o financiación por grupos armados ilegales, de narcotráfico, o delitos de lesa humanidad. Con eso se espera atacar el denominado “carrusel” de reemplazos y evitar que algunas organizaciones políticas tengan más investigados que curules. Es el caso, por ejemplo, del Movimiento Colombia Viva, que eligió a dos senadores que fueron vinculados a procesos judiciales (Dieb Maloof, y Vicente Blel, detenidos ambos por parapolítica) como lo han sido sus reemplazos (Jairo Castro, detenido por parapolítica y Jairo Gómez, investigado por fraude procesal). Con algunos matices, similar situación se presenta en otros partidos tales como Colombia Democrática, Convergencias Ciudadana o Alas –Equipo Colombia⁵.
- Lo anterior implica adoptar las figuras de la silla congelada, una vez se produzca una orden de captura, y la silla vacía, que empieza a operar tan pronto se produzca condena. Previendo que por faltas absolutas algunas corporaciones queden reducidas a la mitad o menos de sus miembros, se establece la posibilidad de una nueva convocatoria a elecciones,

⁵ Información de Congreso Visible.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/juglardelzipa/>

siempre y cuando falten más 18 meses para la terminación del periodo⁶.

- Se le otorga la posibilidad al Consejo Nacional Electoral de revocar inscripciones de candidatos incursos en causal de inhabilidad.

Sin embargo, y allí está “el conejo” o la trampa realizada por el gobierno y su coalición, se determina que ninguna de las medidas serán de aplicación inmediata, sino que regirán sólo para investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del Acto Legislativo, lo que implica que políticamente no se verán afectados ni los políticos ni los partidos implicados en el escándalo.

Como si lo anterior fuera poco, se determina que las sanciones empezarán a operar cuando existan condenas mediante

⁶ Esta disposición no tiene vigencia inmediata. Sin embargo podría aplicarse ya en varias circunscripciones, como por ejemplo la Cámara por Magdalena, donde de cinco representantes, dos se hayan detenidos por parapolítica (Rodrigo de Jesus Roncayo de Apertura Liberal y Karelly Lara, del Movimiento Moral) y dos fueron ya condenados (Jorge Luis Caballero de Apertura Liberal y Alfonso Antonio Ocampo). Información proporcionada por la Misión de Observación Electoral.

sentencia ejecutoriada y que las mismas operarán si se dan durante el ejercicio del cargo para candidatos elegidos, o durante el período del cargo público al cual se candidatizó, para candidatos no elegidos. Conociendo los tiempos que le toma a la justicia colombiana definir este tipo de casos, estas dos condiciones impuestas en la norma muy seguramente harán que muchas de las denuncias realizadas de ahora en adelante tampoco impliquen una sanción política para las organizaciones que avalen candidatos relacionados con grupos ilegales⁷.

Adicionalmente, la aplicación de las sanciones mencionadas, así como otras normas establecidas en la reforma, deben ser reglamentadas por una ley estatutaria. Pese a que la reforma establece que ésta debería ser presentada antes del 1º de agosto del presente año, ser tramitada en sesiones conjuntas y con mensaje de urgencia e insistencia y pasar la revisión constitucional en la mitad del término previsto, su avance en el Congreso ha sido lento, lo que implica que hoy en día las sanciones difícilmente pueden ser aplicadas y que muy probablemente las elecciones legislativas del 2010 se harán con las mismas normas que permitieron el ingreso de actores ilegales a la política en las elecciones anteriores.

Muchos e inmediatos los beneficios

Lo anterior muestra evidentemente un balance negativo en términos de la apertura y disposición del gobierno y su coalición para atender las demandas de la opinión pública en el sentido de mostrar que las alianzas con el crimen no pagan, y de garantizar una política limpia que recupere

⁷ A manera de ejemplo se puede mencionar el caso de Dosquebradas, documentado en el libro de Vélasquez (2009), donde pese a existir un fallo en contra de todos los concejales del municipio elegidos para el período 1998-2000, quienes firmaban las actas de las sesiones sin desempeñar ninguna actividad, muchos éstos lograron presentarse dos veces más a elecciones, en 2000 y 2003 y ejercer el cargo durante el primero de dichos períodos. Ello debido al tiempo que se requirió para que el fallo de la Procuraduría sobre indebido enriquecimiento patrimonial quedara en firme. La queja inicial había sido puesta en octubre de 1999 por parte de la Veeduría Ciudadana de Dosquebradas.

al país de los grupos ilegales que han venido cooptando la institucionalidad. Más aún, el carácter de “trampa” hecha desde los sectores gobernantes se evidencia en el hecho de que se aparenta cumplir las demandas, pero se hace de tal manera que el efecto real de tal ejercicio es en la práctica mínimo.

Sin embargo, la situación es aún peor. No sólo se hizo “el conejo” sino que se aprovechó para incluir dentro de la reforma medidas que claramente benefician a sectores políticos concretos. La primera y más conocida de estas medidas por su difusión en los medios de comunicación es el denominado transfuguismo. Mediante un parágrafo transitorio se permitió a los políticos actualmente en ejercicio la posibilidad de inscribirse durante los dos meses posteriores a la aplicación de la norma por un partido diferente al que lo avaló sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Además de llevarse al traste avances de la reforma política del 2003, como el funcionamiento en bancadas, la consideración de que la curul es del partido y no de los intereses personales de sus políticos, o la propia prohibición de la doble militancia, la medida transitoria permitió un reacomodo, principalmente de los partidos uribistas, la desbandada de políticos que quieren estar al lado de quien consideran ganador, y el abandono de los partidos más vinculados con la parapolítica, desprestigiados y sin mucho atractivo para la competencia electoral en el 2010. Peor aun, sin los votos de cinco trasfugas de Cambio Radical que desconocieron el pronunciamiento del Comité de Ética del partido, no se hubiera podido aprobar el informe de conciliación que dio vía libre a la ley del referendo para buscar la reelección del presidente Uribe.

En segundo término, la reforma estableció los anticipos para la financiación de todas las campañas políticas, incluyendo a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, así como para las consultas. En esta medida, la competencia política empezará a operar a todos los niveles como lo hizo la campaña presidencial para la reelección de Uribe, según lo contemplado en la Ley de Garan-

tías. En el fondo, esta medida parte de la consideración de que al garantizar mayores recursos para la financiación se pueden fortalecer las agrupaciones políticas y evitar que sean tentadas por recursos mal habidos. Sin embargo, el hecho de que se reglamente en plena coyuntura electoral, que se haga para favorecer los intereses de muchos de quienes la tramitan y que tenga un peso más importante que el de las sanciones, resulta a todas luces inconveniente. En lo poco que se ha observado del ejercicio legislativo, los temas que más han preocupado a los congresistas han tenido que ver con la diferencia de \$400 entre lo solicitado por ellos y lo ofrecido por el gobierno y el manejo de aspectos tales como la financiación de la movilización de los electores para que puedan ser trasladados a votar.

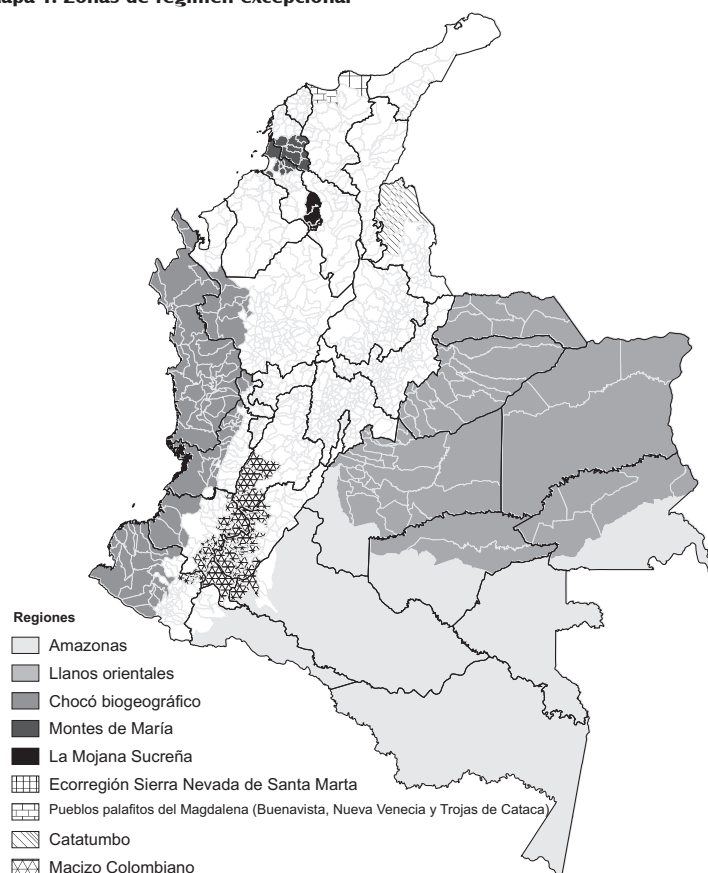
En tercer lugar, algunas normas que por la presión del debate empezarán a ser aplicadas en el 2014 también parecen tener nombre propio. El umbral del 3% para obtener personería y para acceder a corporaciones, claramente favorece a los partidos grandes y más fortalecidos, que en las condiciones actuales y después del ejercicio del transfugismo bendecido por la reforma, son principalmente de corte uribista. Por su parte la exigencia a las organizaciones políticas de carácter étnico de otorgar avales a quienes hayan militado al menos un año en sus filas, con el objeto de castigar la feria de avales, también parece discriminatorio en la medida en que la misma situación se presenta en otro tipo de partidos, sin que por ello sean castigados.

La reforma tampoco acogió otros puntos centrales. Por ejemplo, no se incluyó la exigencia de que las listas estuvieran conformadas con no menos del 30% de representantes de uno de los géneros para tratar de garantizar así una medida de discriminación positiva que favoreciera la equidad de género y el fomento de la participación de la mujer en la actividad política. Esta propuesta, aprobada en varios debates fue eliminada al final del trámite, reduciéndose a un principio que debe regular la actividad partidista, pero sin ningún tipo de carácter vinculante. En el Acto Legislativo tampoco se profundiza la doble militancia pues no

establece consecuencias prácticas y más bien se hace explícita la posibilidad de renunciar un año antes, si desean lanzarse a otro cargo de elección popular, y de hacerlo excepcionalmente 6 meses antes si la aspiración era para las elecciones del 2010. Con ello “contrario a reformar, el Congreso hizo explícita la forma de evadir la responsabilidad” (GIREPO, 2009).

Por último la reforma contiene un “mico” que ha sido poco analizado y que podría tener consecuencias considerables: la posibilidad de que el Congreso expida, “previo estudio por parte de una comisión especial que el gobierno creará para tal efecto”, una ley que establecerá un régimen excepcional en amplias zonas del país en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social. El artículo transitorio que regula esta perla pareciera tener la intención de desconocer el proceso de descentralización para amplias zonas del territorio nacional que son incluidas en el mapa elaborado

Mapa 1. Zonas de régimen excepcional



al respecto por la Misión de Observación Electoral (mapa 1).

Lo que se salva de la reforma

Pese a la lectura crítica que se ha hecho hasta el momento de la reforma aprobada, es necesario reconocer que en medio del articulado se “colaron” algunas normas que podrían resultar favorables para el país. Un conjunto de ellas, entre las que se cuentan la posibilidad de realizar consultas intra-partidistas, contar con candidatos de coalición, la obligatoriedad de las consultas para elegir candidatos, la prohibición de inscribirse por otro partido si se participa en una consulta y la posibilidad de incluir en las listas para circunscripciones pequeñas hasta tres candidatos, responden a requerimientos propios de la competencia electoral o a la necesidad de regular aspectos que no quedaron bien reglamentados en la reforma política del 2003.

Mediante la obligatoriedad de realizar convenciones partidistas cada 2 años, so pena de perder la personería jurídica, se busca incentivar la democratización interna de los partidos, así como la transparencia en la actuación de los representantes elegidos en las corporaciones públicas con el establecimiento del voto nominal y público como mecanismo privilegiado para la toma de decisiones.

Por último, resulta también importante la mayor efectividad otorgada al voto en blanco, pues éste obligará a que se realicen de nuevo elecciones cuando obtiene mayoría en relación con el total de votos válidos. Este reconocimiento del voto en blanco como opción ciudadana que en ocasiones puede contribuir a enfrentar candidatos corruptos o aliados con actores ilegales, debería, sin embargo, contar con las mismas garantías para hacer campaña, en términos de financiación y acceso a medios que los partidos competidores en la contienda electoral.

Pese a que los resultados generales de la reforma política de 2009 dejan mucho que desear si se analizan en relación con los propósitos que la motivaron, es de mencionar que la posibilidad de regla-

mentar aspectos tan importantes como la financiación de la política y las sanciones han llevado a diversos actores de la sociedad civil y a entidades internacionales, como el PNUD, a seguir apostándole a la posibilidad de avanzar pragmáticamente en el logro de algunos aspectos puntuales. Sin embargo, lo que ha mostrado el trámite legislativo, así como el hecho de la poca voluntad existente en este Congreso para sacar adelante normas tan necesarias como la actualización del Código de Régimen Electoral, que es anterior a la Constitución de 1991, parecen estar dando la razón a quienes advirtieron las limitaciones de seguir avalando propuestas impulsadas en el presente gobierno.

¿La reforma política un camino para profundizar la democracia?

La evidencia de las limitaciones de una reforma que fue acompañada por diversas entidades de la sociedad civil para contrarrestar el escándalo de la parapolítica pone sobre la agenda la pertinencia de este tipo de cambios institucionales para profundizar la democracia.

Es innegable el desencanto que este ejercicio ha generado, debido no sólo al esfuerzo que demandó sino a la percepción en ciertos sectores de que a la concentración de poderes se suma el poco interés mostrado por el gobierno del presidente Uribe para afectar su coalición de apoyo, a pesar de la contundencia de los hechos que demuestran relaciones de éstos con actores ilegales.

Pese a lo anterior y sin desestimar dinámicas relacionadas con la cultura política que también deben trabajarse, es posible plantear que no es la reforma política en sí misma la que resulta inadecuada, sino la clase política que tiene en sus manos el control del poder político en Colombia y que esta legislando y gobernando para su propio beneficio, como el ejemplo concreto analizado en este artículo lo ha mostrado. En este sentido, lejos de alejarse de ejercicios de control e incidencia política lo que sería pertinente es denunciar las irregularidades, aprender de la experiencia y seguir intentándolo.

Lo anterior es aún más cierto en la medida en que no son descartables dentro del trámite legislativo intentos por adicionar otros “micos” como las modificaciones del censo electoral u otras mediadas que favorezcan el interés reeleccionista del gobierno y su coalición. Tales intentos fueron denunciados públicamente en su momento por el diario *El Espectador* y planteados posteriormente en las ponencias de algunos congresistas.

Sin embargo, concientes de que con la actual correlación de fuerzas es imposible avanzar en la aprobación de reformas en un sentido democrático y de modernización y limpieza en las formas de hacer política en Colombia, es indispensable plantear claramente la necesidad de transformar la clase política que nos está gobernando. Dos tareas parecen impostergables al respecto en la actual coyuntura:

En primer lugar, realizar todas las acciones tendientes a la defensa de la Constitución de 1991, especialmente frente a aquellas iniciativas que buscan garantizar un tercer período de gobierno al mandatario de turno⁸. Esto incluye la propuesta de fomentar el abstencionismo activo en caso de que la ley del referendo sea aprobada por la Corte Constitucional, y denunciar todas las posibles violaciones que se hagan a la institucionalidad democrática y el equilibrio de poderes en la medida en que al gobierno se le va reduciendo el tiempo para que las “trampas” que hace a la ciudadanía parezcan haber surtido todos los requisitos exigidos.

En segundo lugar, propiciar todos los mecanismos para garantizar la realización de una campaña electoral abierta al debate de la ideas y donde exista la posibilidad para la oposición de expresarse y para el ciudadano de escoger opciones que nos permitan soñar con un Congreso independiente, libre de ataduras y compromisos, que aborde con dignidad la reforma política que el país requiere.

8 A este respecto vale la pena resaltar los esfuerzos realizados por la Alianza Ciudadana por la Democracia, iniciativa respaldada por los Constituyentes y a la que se han sumado diversas organizaciones y ciudadanos. Ver: <http://alianzaciudadanawordpress.com>

Bibliografía

Dugas, Jhon. *Confrontando la crisis de los partidos políticos en Colombia: reformas intentadas y reformas deseables*, Bogotá: mimeo, s.f.

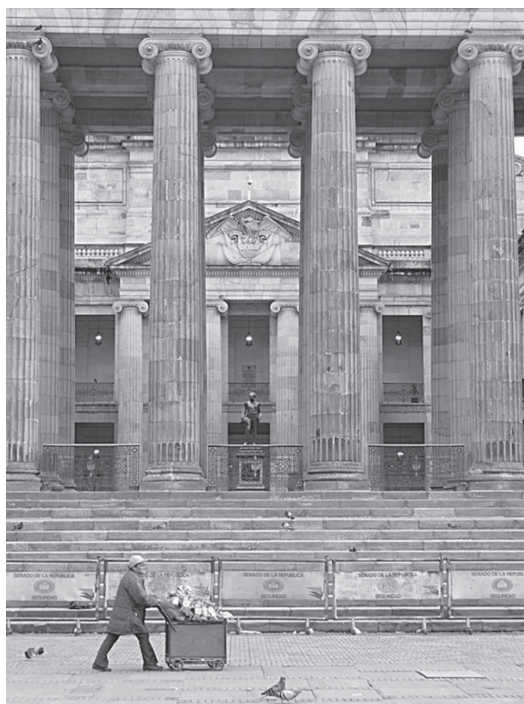
Garay, Jorge Luis y otros. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Avina y Transparencia por Colombia, 2008.

GIREPO. Observaciones Reforma Política 2009. Documento multicopiado, Bogotá, 2009.

Montoya, Nicolás, “Por \$400 y tiempo, no cambiarán las reglas electorales para 2010”. En: Seminario Virtual Caja de Herramientas, edición 00183, noviembre 6 de 2009

Velásquez, Fabio (coordinador). *Las otras caras del poder: Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, GTZ, 2009

Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, 2008.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/wilsno/>

Nuestras publicaciones



Mayores informes sobre estas y otras publicaciones:
Oficina de Presidencia
Carrera 4A No. 27-62. Tel: 57 1 2822550
Bogotá - Colombia

Capítulo Valle del Cauca
Carrera 36A Bis No. 6-35 Tel: 5581534 - 5141141
Cali - Colombia

Capítulo Costa Atlántica
Calle 76 No. 47-36 P.2. Tel: 3602969 - 3603301
Barranquilla - Colombia

Enjuiciamiento de crímenes internacionales cometidos en Colombia¹

Gustavo Gallón Giraldo*

El llamado “Proceso de Justicia y Paz” en Colombia no es un proceso de paz ni fue diseñado por el Gobierno como un proceso de justicia. Es la más gigantesca operación de impunidad realizada en la historia de Colombia. La movilización de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos ha dado lugar a que en algunos aspectos tal impunidad haya sido limitada o corregida parcialmente, para lo cual han sido valiosas las decisiones de algunos órganos de la rama judicial colombiana y la supervisión de otros órganos de carácter internacional, como la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (además de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la antigua Comisión y el actual Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sus procedimientos especiales –relatores y grupos de trabajo– y los órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos). Esos avances son positivos, pero la realización de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las

garantías de no repetición requiere todavía muchas más decisiones de la rama judicial y de los órganos de supervisión internacional para superar los retos existentes para enjuiciar localmente los crímenes internacionales cometidos en Colombia.

Como bien lo señala Cecile Aptel en su ponencia sobre el enjuiciamiento local de los crímenes internacionales, “el reto principal es la falta de voluntad política [del Gobierno, agrego yo, en el caso de Colombia] para buscar la justicia” (Aptel, 2009:2). También advierte ella que “en muchas ocasiones, los responsables por los crímenes son los mismos que están en el poder, o tienen los medios para asegurar que los que están en el poder protejan sus intereses” (Ibid., p. 2). Todo lo anterior hace difícil enfrentar los cuatro retos instrumentales señalados igualmente en su exposición: barreras legales, ausencia de una judicatura independiente (que no es el caso en Colombia de la Corte Constitucional ni de la Corte Suprema de Justicia, pero que sí puede darse en otros sectores de la rama judicial), falta de capacitación (que se expresa especialmente en la ausencia a veces de una visión sistemática para investigar crímenes de lesa humanidad), y problemas



* Director de la Comisión Colombiana de Juristas

¹ Comentarios a la ponencia de Cecile Aptel, “Los sistemas judiciales locales y el impacto del Estatuto de Roma” presentados por el Director de la Comisión Colombiana de Juristas, en la Conferencia Consultiva de Justicia Penal Internacional realizada en septiembre 9 al 11 de 2009 en Naciones Unidas, Nueva York.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/manueleon/>

de seguridad y acceso para actores legales, víctimas y testigos (Ibid., pp. 2 y 3).

La negociación del gobierno con los paramilitares no es un proceso de justicia ni de paz

Según se ha descubierto en procesos adelantados ante la Corte Suprema de Justicia, fue el producto de una negociación pactada, antes de iniciarse este Gobierno, con los paramilitares y con numerosos políticos que contribuyeron a su elección con más del 30 por ciento de los votos en 2002, inicialmente, y luego de nuevo en la reelección en 2006. Dicha negociación implicaba, de una parte, la desmovilización del aparato militar de los paramilitares, pero no el desmantelamiento de su estructura mafiosa. Y, de otra parte, implicaba también la impunidad para ellos, de tal forma que sus jefes pudieran ser elegidos como senadores o representantes a la Cámara, o gobernadores o alcaldes.

La desmovilización del aparato militar fue parcial. El Gobierno afirma que se desmovilizaron aproximadamente 35.000 paramilitares. Es una cifra difícil de entender, porque, según las fuentes oficiales, el número de paramilitares en 2002 era de 12.000. Si fuera cierto que se desmovilizaron 35.000,

ello significa que, antes de desmovilizarse, se multiplicaron por tres durante este Gobierno, lo cual es grave y entraña una seria responsabilidad de la rama ejecutiva, porque se habrían reproducido como conejos en medio de la propia negociación, a la vista de los negociadores gubernamentales. Pero los propios jefes paramilitares han confesado que muchos de los que aparecieron como desmovilizados fueron jóvenes que vincularon a última hora para la foto. Entonces, también es grave que el Gobierno infle de esa manera las cifras, quizás con el propósito de aparentar una operación exitosa. Diversos estudios calculan que actualmente hay 10.000 paramilitares en actividad (Corporación Nuevo Arco Iris, 2008:45)². Eso significaría que, de los 12.000 existentes en 2002, se habrían desmovilizado 2.000, o un poco más, lo cual no está mal, pero no es de las magnitudes que pretende mostrar el Gobierno.

Lo grave es que esa desmovilización, cualquiera que sea su dimensión, no ha significado la terminación de las violaciones por parte de estos grupos. Más de 4.500 personas han sido registradas como muertas o desaparecidas forzosamente por ellos desde cuando el Presidente de la República anunció, el 1º de diciembre de 2002, que había iniciado formalmente las negociaciones con los paramilitares, y que ellas estarían condicionadas a que no hubiera ni un muerto más. Cuando las organizaciones de derechos humanos denunciábamos que los paramilitares continuaban matando gente, el Gobierno descalificaba dichas denuncias diciendo que no eran ciertas, o discutía la cantidad cuando ya le era imposible negarlas, y justificaba esas muertes diciendo, como lo hizo el Alto Comisionado Gubernamental para la Paz, que “el cese de hostilidades [era] una metáfora que debe[ría] manejarse con mucha flexibilidad”³.

² La organización no gubernamental Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) estima, con base en datos de la Policía Nacional, que hay por lo menos 9.000 paramilitares armados que hacen parte de 76 grupos que siguen operando, algunos bajo nuevos nombres, en 25 departamentos del país. Ver Indepaz (2007).

³ El 24 de febrero de 2005, en Residencias Tequendama, en Bogotá, durante un seminario organizado por la Corporación Nuevo Arco Iris y otras organizaciones no gubernamentales, con el fin de hacer seguimiento al proceso de negociaciones con los paramilitares.

En todo caso, para el grueso de los paramilitares, la impunidad se dio de inmediato. A través de un decreto, el 128 de 2003, el Gobierno dispuso que los desmovilizados que no tuvieran condenas o procesos judiciales en su contra quedaban exonerados de responsabilidad penal. Les otorgó así una amnistía de facto, contraria a las normas internacionales de derechos humanos, a la Constitución colombiana y a la ley que regula las amnistías en Colombia, según la cual tales beneficios no se pueden conceder a quienes hayan cometido delitos atroces. De esta manera, según las cifras del Gobierno, 30.000 paramilitares quedaron en libertad, sin ninguna investigación judicial. Este hecho ha pasado desapercibido para la mayoría de la gente, tanto en Colombia como en el exterior, porque luego de ello el Gobierno promovió una ley para garantizar la impunidad de los jefes paramilitares que sí tuvieran procesos judiciales o condenas en su contra. A esta ley, número 975 de 2005, le dio una gran publicidad y le puso el atractivo nombre de “ley de justicia y paz”, con lo cual quedó en la sombra la amnistía de facto concedida al grueso de los paramilitares.

En relación con las personas sometidas a esta ley 975, el Gobierno volvió a inflar las cifras. Presentó a la Fiscalía un listado de 3.600 jefes paramilitares que deberían ser procesados bajo ese procedimiento. Según la Fiscalía, los paramilitares que se han acogido a esta ley son 600. No es nada despreciable, pero eso significa que hay 3.000 jefes paramilitares que no se han acogido a la ley, que se encuentran en libertad, y la Fiscalía no se atreve a dictar contra ellos orden de captura, ni el Gobierno tiene ninguna política orientada a perseguirlos.

Así las cosas, la observación que la mayoría de la gente hace a nivel nacional e internacional sobre la aplicación de justicia local para crímenes internacionales cometidos por paramilitares en Colombia se concentra en estos 600 procesados, es decir, si aceptamos las cifras del Gobierno, se concentra en menos del 2 por ciento de los 35.000 paramilitares supuestamente desmovilizados (o en el 5 por ciento de los 12.000 paramilitares que había en 2002). El restante 98 o 95 por ciento está en total

impunidad, sin investigación judicial ninguna, por decisión del Gobierno, a través de una política de hechos cumplidos.

Un poco de verdad se estaba consiguiendo a través de las confesiones de algunos de estos 600 paramilitares. En virtud de ello ha sido posible conocer la forma como se cometieron algunos delitos, encontrar cadáveres de personas desaparecidas, y saber algo acerca de las estructuras paramilitares y de sus cómplices. Sin embargo, ha sido notoria la pasividad de la Fiscalía colombiana en la investigación de algunos de esos cómplices, especialmente de quienes se encuentran o han estado en los más altos niveles del Gobierno, o de los organismos de seguridad, así como de importantes empresarios nacionales e internacionales.

Parte importante de las revelaciones sobre la verdad de los crímenes cometidos por los paramilitares se truncó desde mayo de 2008, cuando el Gobierno decidió extraditar a Estados Unidos a 15 jefes paramilitares, inicialmente, y otros tres, posteriormente, para un total de 18. Para el efecto, el Gobierno argumentó que había descubierto que estos jefes paramilitares habían continuado delinquir desde la cárcel. Llama la atención que durante más de cinco años el Gobierno hubiera negado las denuncias hechas por las organizaciones de derechos humanos en este sentido, y que de la noche a la mañana hubiera reconocido, de alguna manera, que dichas denuncias eran veraces. Pero llama más la atención todavía que, en vez de solicitar el traslado de estos procesados a la justicia ordinaria, privándolos de los beneficios de la ley 975 (por incumplir sus condiciones al continuar delinquir, tal como lo ordena la ley colombiana), hubiera decidido enviarlos a Estados Unidos a responder por un delito ciertamente grave, como es el de narcotráfico, pero innegablemente menos grave que los crímenes de lesa humanidad cometidos contra miles de víctimas en Colombia.

Estas extradiciones constituyen una burla a la justicia y una denegación de los derechos de las víctimas. Las dificultades de acceso que ellas han tenido para ejercerlos en Colombia se multiplican al infinito al trasladar a sus



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/orianomada/>

victimarios a un escenario lejano, tanto desde el punto de vista geográfico como cultural y lingüístico. Pero, además, tales extradicciones constituyen la evidencia, e incluso la confesión por parte del Gobierno, de que esta negociación con los paramilitares no ha sido un proceso de paz. O que, si en algún momento, y en gracia de discusión, pudiera haberse considerado como un proceso de paz, fracasó estruendosamente.

Limitación o corrección parcial de la impunidad por decisiones judiciales y supervisión internacional

Tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia en Colombia han producido decisiones importantes para limitar o corregir en parte la impunidad contenida en la Ley 975. La Corte Constitucional, anuló, en mayo de 2006, disposiciones claves de dicha ley, que les permitían por ejemplo a los paramilitares mentir en sus versiones y, en caso de ser descubiertos en la mentira, sufrir una sanción adicional de aproximadamente un año de prisión. La Corte dijo que, por el contrario, no decir la verdad implicaría la pérdida total de los beneficios, es decir, de la reducción de la pena, pues la Ley 975 precisamente permite reducir a paramilitares penas que serían hasta de 60 años de prisión, para convertirlas en un mínimo de 5 o un máximo de 8 años. La Corte también hizo un importante balance de los derechos a la justicia y a la paz y concluyó que, en caso de un genuino proceso de paz, sería lícito reducir

la pena, como uno de los aspectos del derecho a la justicia, siempre y cuando se hicieran más exigentes los otros elementos del derecho a la justicia, como la verdad, la reparación y la garantía de no repetición⁴.

La Corte Suprema de Justicia también ha proferido decisiones importantes en esta materia. En julio de 2007 declaró inconstitucional la amnistía de facto concedida a un paramilitar en virtud del ya mencionado decreto que permitía exonerar de responsabilidad penal a

los desmovilizados que no tuvieran procesos judiciales anteriores a su desmovilización⁵. Recientemente, hace pocas semanas, la Corte anuló la única sentencia que se ha producido bajo la Ley 975 porque advirtió que la investigación del procesado había sido de tal manera incompleta que no se le había imputado el delito de paramilitarismo o concierto para delinquir, que era el núcleo central de todas las demás conductas delictivas a él atribuidas (Corte Suprema de Justicia, 2009). También hace pocos días la Corte negó la autorización para la extradición de un paramilitar sujeto a la Ley 975, y advirtió: *“autorizar la extradición de un nacional colombiano requerido en el extranjero por delito de narcotráfico, conociéndose que esa misma persona también debe responder por los más graves delitos de lesa humanidad, constituye una modalidad de impunidad que se repudia desde el mencionado Tribunal Internacional que lo autoriza a intervenir en aquellos Estados que patrocinan tales prácticas”* (Corte Suprema de Justicia, 2009a).

La Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha tenido así mismo intervenciones importantes al respecto. En marzo de 2005 le solicitó al Gobierno colombiano que le informara acerca del alcance del proyecto que luego se convertiría en la ley 975, lo

4 Corte Constitucional, sentencia C- 370 del 18 de mayo de 2006. M.P. Manuel José Cepeda, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

5 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 11 de julio de 2007, segunda instancia 26945. M.P. Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca.

cual incidió positivamente en algunos aspectos de su discusión en el Congreso⁶. A mediados de 2008 solicitó también información al Gobierno en la extradición de los primeros 17 paramilitares enviados a Estados Unidos⁷. En consecuencia, antes de extraditar al siguiente paramilitar en la lista, el Gobierno señaló un plazo de varios meses para que este continuara rindiendo su confesión en el proceso de la Ley 975. De igual forma, el Fiscal Moreno Ocampo y su equipo han visitado el país en más de una ocasión y las autoridades colombianas tienen conciencia de que su oficina está vigilando estos procesos.

La Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también han tenido actuaciones relevantes en esta materia⁸.

Necesidad de mayor acción frente a la impunidad

Pese a estas decisiones y actuaciones, el Gobierno colombiano ha continuado actuando en contra de los derechos de las víctimas

a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Luego de la sentencia de inconstitucionalidad de varias de las normas de la Ley 975, el Gobierno expidió decretos orientados a reducir todavía más la pena mínima de prisión de cinco años establecida en dicha ley. Adoptó por decreto un programa de reparaciones administrativas, que desestimula la reclamación judicial de reparación y fija como montos de indemnización sumas inferiores al 5 por ciento de las establecidas en la jurisprudencia nacional. Actualmente se discute en el Gobierno un proyecto de decreto orientado a limitar el derecho a la verdad en relación con estos crímenes de lesa humanidad.

Por todo lo anterior, es importante que las autoridades judiciales en Colombia y los órganos internacionales de supervisión continúen desarrollando las acciones que estén a su alcance para corregir la operación de impunidad producto de la negociación del Gobierno con los grupos paramilitares, tanto en relación con la Ley 975 como con la amnistía de facto concedida en virtud del Decreto 128 de 2003.

Bibliografía

Aptel, Cécile, “Los sistemas judiciales locales y el impacto del Estatuto de Roma”, documento de trabajo preparado para la Conferencia Consultiva de Justicia Penal Internacional, septiembre 9-11, 2009, Naciones Unidas, Nueva York, mimeo.

Corporación Nuevo Arco Iris, “‘Bandas Criminales’, Seguridad Democrática y corrupción”, en Revista *Arcano* n.º 14, Bogotá, 2008.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 31 de julio de 2009, expediente de Wilson Salazar Carrascal, alias “el loro”, M.P.: Augusto Ibáñez Guzmán, 31 de julio de 2009.

_____, Concepto sobre solicitud de extradición de Luis Édgar Medina Flórez, alias “Comandante Chaparro”, M.P.: Yesid Ramírez Bastidas, 19 agosto de 2009.

Indepaz, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, *Nuevo mapa paramilitar, 76 grupos paramilitares, julio 2007*, Bogotá, 21 de agosto de 2007, www.indepaz.org.co.

6 Carta enviada por el Fiscal de la Corte Penal Internacional, Luis Moreno Ocampo, al Embajador de Colombia en la Haya, Guillermo Fernández de Soto, el 2 de marzo de 2005. Ver en: “Corte Internacional pide cuentas al País”, diario El Tiempo, 31 de marzo de 2005, pág. 1-4.

7 En agosto de 2008, el Fiscal de la CPI envió al gobierno colombiano una carta, en la que le pregunta: ¿Cómo se asegurará el juzgamiento de los máximos responsables de crímenes que estarían bajo la competencia de la CPI, incluyendo a dirigentes políticos y miembros del Congreso presuntamente vinculados a los grupos desmovilizados? “Carta enviada por el Fiscal Moreno de la CPI”, diario El Espectador, en: www.elespectador.com, consultada el 16 de agosto de 2008.

8 “La Comisión observa que esta extradición afecta la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares. La extradición impide la investigación y el juzgamiento de graves crímenes por las vías establecidas por la Ley de Justicia y Paz en Colombia y por los procedimientos criminales ordinarios de la justicia colombiana. También cierra las posibilidades de participación directa de las víctimas en la búsqueda de la verdad sobre los crímenes cometidos durante el conflicto y limita el acceso a la reparación del daño causado. Asimismo, este acto interfiere con los esfuerzos por determinar los vínculos entre agentes del Estado y estos líderes paramilitares”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comunicado de Prensa número 21/08 del 14 de mayo de 2008, en www.cidh.org.

Colombia: Paraíso fiscal

Amylkar D. Acosta M.*

En 2006 se aprobó la segunda reforma tributaria de este gobierno¹, y decimos que la segunda y no la última porque, pese a la retórica gubernamental en el sentido de que no habría más reformas tributarias, ya veremos cómo se las apañaron para introducir nuevos tributos y seguir erosionando la base impositiva con la profusión de gabelas a los más poderosos, siempre por la puerta de atrás. Se habló para entonces que se trataba de una reforma “estructural”, que la misma se proponía sustituir “el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, pero al final se convirtió en una especie de “parto de los montes”.

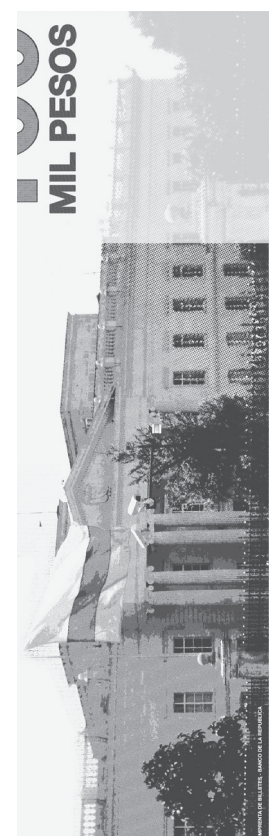
El Estatuto Tributario siguió igual de farragoso, con la misma dispersión de tasas impositivas y con las mismas aberraciones que hacen de él algo así como el queso *gruyère*, por cuenta de las exenciones, deducciones, exclusiones y descuentos tributarios, siempre para los más pudientes. Y ello en un país que exhibe los mayores índices de concentración del ingreso y la riqueza, como lo es Colombia. Es muy

diciente que durante el llamado quinquenio virtuoso, cuando la economía creció por encima del promedio histórico, debido en gran medida al *boom* de los precios de las materias primas, no sólo no mejoró el coeficiente Gini, que mide el grado de concentración del ingreso y la inequidad, sino que empeoró al pasar del 0,57 en 2003 a 0,59 en 2008, según datos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep).

Este gobierno, así como ha sido de cicatero con la inversión social, ha sido de generoso con las rentas de capital; han sido muchas las adehalas y concesiones a la inversión y a los inversionistas, so pretexto de promover y proteger el empleo. Empezando por las reformas tributarias, que al tiempo que le han apretado las clavijas a las rentas de trabajo se las han aflojado a las rentas de capital, otorgándoles todo un cúmulo de descuentos, exenciones, exclusiones, deducciones que le favorecen ampliamente, a tal punto que las continuas perforaciones al estatuto tributario han convertido a éste en un verdadero colador². Se suele decir coloquialmente que no hay impuesto sin representación, pero

¹ La primera Ley 788 de 2002 y la segunda Ley 1111 de 2006

² Amylkar D. Acosta M. Otra vuelta de tuerca. Septiembre, 11 de 2006



* Miembro de Número
Academia Colombiana
de Ciencias Económicas.

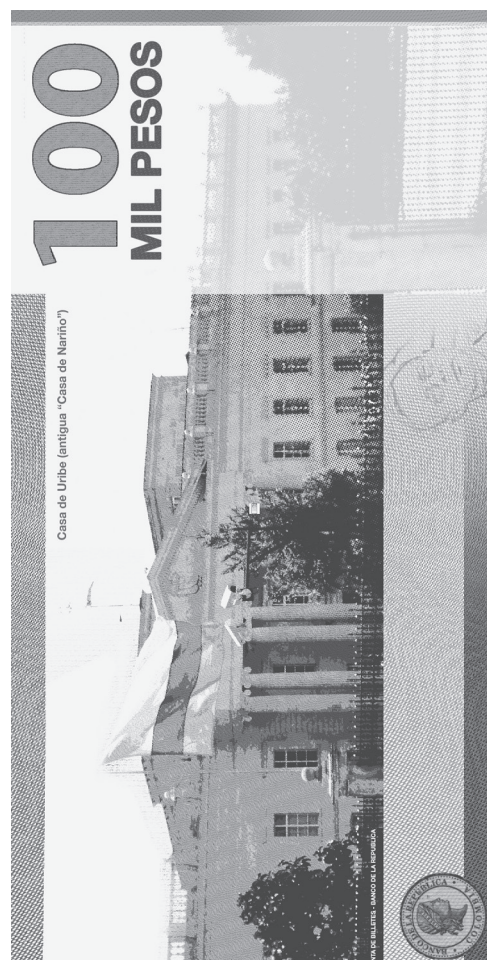
Fuente: <http://www.flickr.com/photos/adapar/>

en el caso colombiano, a diferencia de los demás países, no hay deducción, exención o descuento tributario que no tenga representación. En la más reciente reforma no sólo se le rebajó el impuesto de renta a las empresas del 38.5% al 32%, sino que además se les abrió la posibilidad de descontar del mismo el 40% del monto de las utilidades que se reinviertan³, disposición esta que “les permite llevar como costo sus inversiones”⁴, lo cual es un despropósito. Como nos lo contó el Nobel profesor de Economía, Paul Krugman, en un reportaje a la revista Dinero, un esquema semejante a este se ensayó durante la administración Reagan en los Estados Unidos, pero pocos años después se percibió que generaba una reducción de impuestos para las compañías demasiado grande⁵. A poco andar, el gobierno reformó además la normatividad respecto de las zonas francas⁶, estableciendo una nueva categoría, la de las “no colindantes” y por ahí derecho les rebajó el impuesto de renta a las plantas que en ellas se instalaran a sólo el 15 por ciento. Es de anotar que tales beneficios no son excluyentes sino acumulativos y su aplicación le ha abierto una tronera a los recaudos de tal magnitud que según cifras oficiales superan los \$7 billones anuales.

A los anteriores beneficios se añade la eliminación del impuesto a las remesas de utilidades de la inversión extranjera, lo cual le ha costado al fisco la friolera de más de \$2 billones, tan sólo entre el año 2006 y el primer trimestre de 2008. Y, para colmo de males, se le dio a este gobierno por blindar a las empresas y a los empresarios, para que las gabelas que han recibido de parte de un Estado tan generoso para con los poderosos se tornen intocables. Pues bien, a través de Ley 963 de 2005 “Por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica”, se les da vía libre a los acuerdos “de promoción y protección de la inversión” entre las empresas y el gobierno, para que se les mantenga las reglas de juego vigentes a la fecha de suscripción de los mismos. “Expertos aseguran que, por

un lado, se está comprometiéndose una buena tajada del impuesto de renta. Si se firmaran pactos sólo con las 87 mayores empresas del país, se tendría atadas las reglas de juego tributario con las compañías que hoy responden por el 45 por ciento de todo el gravamen”⁷. De este modo, las mayores cargas impositivas que se decreten hacia el futuro habrán de recaer sobre las rentas de trabajo o sobre los impuestos indirectos, especialmente el IVA. De este modo, la estructura impositiva del país, que ya de por sí es tremendamente regresiva⁸, lo será aún más, contribuyendo de esta manera a la mayor concentración del ingreso y la riqueza en Colombia. Bien dijo Cervantes que “pocas o ninguna vez se cumple la ambición que no sea con el daño de tercero”.

De este modo se le trasvasan recursos públicos aportados por todos los contribuyentes desde los pobres hacia los ricos. Rico Don Pepe, ¡no! No obstante los alegatos del gobierno de que con ello se está estimulando la inversión y el empleo, la experiencia indica que “a pesar de que los gobiernos repiten una y otra vez que conceden dichas exenciones para atraer a las inversiones extranjeras, no existe ninguna correlación entre tales beneficios y el aumento de las inversiones”⁹. La prueba más contundente la tenemos en el hecho de que lejos de mejorar la tasa de empleo se ha venido deteriorando consistentemente, a ello ha contribuido mucho la más reciente reforma laboral¹⁰, calcada al carbón de la Ley 50 de 1990.



3 Estatuto Tributario. Artículo 158 – 3 y Decreto reglamentario 1766 de 2004

4 Portafolio. Javier Fernández Riva. Julio, 7 de 2006

5 Dinero. Julio, 21 de 2006

6 Ley 1004 de 2005 y Decreto 383 de 2007

7 Portafolio. Abril, 24 de 2008

8 Amylkar D. Acosta M. La inequidad y la inequidad tributaria. Diciembre, 11 de 2003

9 Portafolio. Beethoven Herrera. Julio, 31 de 2006

10 Ley 789 de 2002

El impuesto al patrimonio

Desde que el banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo le planteó al gobierno la necesidad de extender la vigencia del impuesto al patrimonio¹¹ y ampliar la base del mismo, el gobierno no ha hecho más que desvariar sin ton ni son en torno a las ideas que se le ocurren al Ministro de Hacienda, Oscar Iván Zuluaga y al propio Presidente Uribe, cada vez que los abordan los medios al respecto o cuando asisten a los eventos que convocan los gremios empresariales. Lo que empezó como una propuesta de arbitrar los recursos para garantizar la continuidad de la “seguridad democrática”, luego que el Presidente le prometió absurdamente a quienes venían pagándolo que los iba a eximir del mismo hacia el futuro, ya va en el anuncio por parte del gobierno de la presentación al Congreso de la República el 20 de julio de un proyecto de Ley mediante el cual se le pretenden introducir unos “ajustes” al Estatuto tributario.

La penúltima versión –porque con este gobierno nunca se sabe cuál será la última – de la reforma tributaria que se pretende expedir, expuesta por el Presidente Uribe en la Convención de Asobancaria en “La Heroica” esta semana en su discurso de clausura de la misma, duplica el recaudo esperado con respecto al que se planteó originalmente. Ya el impuesto del patrimonio, como lo indicó el Presidente, es sólo “uno de sus objetivos”, definido por él como “un esfuerzo bien importante para la disminución del conflicto social de Colombia, para la sostenibilidad de la Seguridad Democrática y también para la confianza doméstica e internacional en el país”¹². Y ello se explica porque las preocupaciones del gobierno van mucho más allá de asegurar los recursos para su programa bandera; a ello subyace el hecho de que el estrés del gobierno llegó a su paroxismo al conocer el dramático estado de sus finanzas, puesto al desnudo en la más reciente versión del

¹¹ Ley 1111 de 2006

¹² www.presidencia.gov.co. Discurso de clausura de la Convención bancaria. Cartagena, julio 10 de 2009



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/adapar/>

Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹³. Según éste, al cierre de 2009 el déficit fiscal del Gobierno Central Nacional (GCN) será del 3,7 por ciento y el de 2010 se proyecta en el 4,3 por ciento, el cual, según los analistas, puede considerarse como optimista dada la gravedad de la crisis fiscal. Según el Codirector de Fedesarrollo, Mauricio Santamaría, “posiblemente el gobierno del Presidente Álvaro Uribe terminará el año con una situación fiscal igual a la que encontró en 2002”¹⁴.

La misma se explica en gran medida por el impacto de la caída de los recaudos a consecuencia del frenazo de la actividad económica¹⁵, pero también al hecho de que “en medio del buen comportamiento de la economía entre 2003 – 2007, el gobierno decidió actuar como si la bonanza fuera a perpetuidad”¹⁶. Por ello, como lo afirma Dinero, “se lanzó a promover la inversión a través de dos tipos de beneficios y exenciones. El primero, una *exención* de 40 por ciento del impuesto de renta para las empresas que invirtieran en activos fijos. El segundo, una *tasa de renta preferencial* de 15 por ciento para las empresas que se localizaran en zonas francas”¹⁷. Por el sólo concepto de las tales exenciones se privó el Estado de recibir la bicoca de \$5,9 billones en 2008; entre tanto las empresas beneficiadas con dicha tasa de renta preferencial¹⁸, al acumular este

¹³ Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Junio, 16 de 2009

¹⁴ Dinero. Julio 10 de 2009

¹⁵ Amylkar D. Acosta M. Atrapado sin salida. Julio, 1 de 2009

¹⁶ Dinero. Editorial. Julio, 10 de 2009

¹⁷ Idem

¹⁸ Ley 1004 de 2005 y Decreto 383 de 2007

beneficio con el de la exención¹⁹ terminaron pagando el ínfimo 9 por ciento de tarifa *efectiva* de impuesto sobre la renta *contra el 33 por ciento de las demás empresas*. Después de defender con pies y manos tales gabelas, con el socorrido argumento de la “confianza inversionista”, como él la entiende, *ahora* una de las propuestas del Presidente es precisamente la de reducir el beneficio del 40 por ciento al 30 por ciento y que los proyectos de inversión amparados con el régimen de Zona franca no puedan acumular los beneficios de la exención y de la tasa preferencial de impuesto sobre la renta, manteniéndosele sólo este último. Mas, sin embargo, aquellas empresas que ya firmaron los famosos contratos de estabilidad con el gobierno, en virtud de la Ley 963 de 2005, estarán a salvo ya sea de la extensión del impuesto al patrimonio o de la reducción de los beneficios recibidos, ya que estos son intocables, *eso es clavo pasado*; sólo los que se firmen en el futuro, según la tardía propuesta del gobierno, serán susceptibles de la aplicación del recorte de tales prerrogativas. Con sobrada razón ha dicho el ex ministro Gabriel Rosas Vega que dichas gabelas tornaron el “esquema impositivo discriminatorio, con un conjunto de exenciones de carácter discrecional difícil de administrar”²⁰, dando “lugar a grandes inequidades, tanto entre empresas como entre individuos. *A la inflexibilidad del gasto se añade una inflexibilidad por el lado de los ingresos*, lo cual implica que el presupuesto como instrumento de política económica resultó inocuo”²¹ e inane, añadiría yo.

Desde que el gobierno empezó a plantear la necesidad de este “ajuste” tributario, no han faltado las iniciativas de todo género para incorporar al proyecto del gobierno desde propuestas de reformas “estructurales”, pasando por la de Fedesarrollo del incremento en dos puntos en el IVA para suplir los recursos provenientes de los aportes parafiscales *que ellos proponen suprimir*, hasta la abolición de la contribución del “cuatro por mil” que reiteraron los banqueros en su Convención, que recibió el

Presidente con el esperanzador ofrecimiento de “discutir sobre ese impuesto *antitécnico*”. Lo cierto es que, como lo sostuvo la Presidenta del gremio de los banqueros, “lo que pasa es que cuando se va al Congreso con una reforma tributaria se entra con una cosa y se sale con otra. *Estamos en año electoral*”²². En ello tiene toda la razón María Mercedes Cuéllar, de este Congreso se puede esperar cualquier cosa, en todo caso lo que a bien quiera el gobierno que lo cooptó hace rato. En todo caso, el gobierno insiste en el carácter *transitorio* de la norma atinente al impuesto al patrimonio, supuestamente *por otros cuatro años*; pero, bien se sabe que en materia de impuestos nada es más permanente que lo temporal.

El blindaje de las gabelas

Hablar de la “confianza inversionista” se ha vuelto un lugar común en boca de los altos funcionarios del gobierno, quienes la consideran como el ábrete sésamo para la mayor afluencia de inversiones e inversionistas extranjeros al país. No cabe duda que la *inseguridad jurídica* en cualquier país espanta la inversión, pues, como lo afirma un estudio de la Universidad de los Andes, “...un ordenamiento jurídico volátil y cambiante caprichosamente no es un orden justo por la incertidumbre que provoca”²³. Pero, de allí a convertir en normas pétreas las que estén vigentes, a despecho de su inconveniencia o pertinencia, hay un abismo; como dice el adagio popular: “ni tanto que queme al santo ni tan poco que no lo alumbre”. Es bien sabido que *las malas leyes desacreditan a las buenas y se termina con un bajo cumplimiento de todas ellas*; de allí que una de las funciones esenciales del Congreso es justamente la de reformarlas e interpretarlas con autoridad, cuando hay lugar a ello. Las reformas *per se*, entonces, no son atentatorias contra la seguridad jurídica; otra cosa muy distinta es la “reformatas”, las reformas por las reformas.

19 Ley 1111 de 2006. Artículo 158 - 3

20 Portafolio. Julio, 9 de 2009

21 Idem

22 El Nuevo Siglo. Julio, 10 de 2009

23 Revista Estrategia económica y financiera. Mayo, 31/96

La camisa de fuerza

Es entendible que en los acuerdos y tratados *entre los países*, especialmente en lo atinente a la inversión, se pacten *acuerdos de promoción y protección* a sus inversiones, que las amparen frente a eventuales procesos de intervención, confiscación o nacionalización por parte del Estado. A guisa de ejemplo, Colombia y Suiza firmaron el 17 de mayo de 2006 uno de estos acuerdos, mediante el cual se obligan a garantizarse recíprocamente estándares internacionales de tratamiento y protección para las inversiones provenientes de ambos países. Ello es parte de las reglas de juego de la economía global en la que está inserta la economía colombiana.

Lo que sí nos ha parecido inconveniente y peligroso, por múltiples razones²⁴, es ir más allá, hasta ofrecerle al inversionista una especie de blindaje, al garantizarle la intangibilidad de las normas que le sean aplicables, *sin importar las contingencias a las que pueda verse avocado el país hacia el futuro*. Y precisamente este es el alcance de la Ley 963 de 2005 “por la cual se instaura una Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”, aprobada en el Congreso de la República a los trompicones y reglamentada por el Decreto 2950 del mismo año. Cuando apenas se gestaba este esperpento jurídico, advertimos de los riesgos que entrañaba su puesta en vigencia²⁵; volvimos sobre tan espinoso tema a raíz de la reacción que suscitó en la opinión pública la firma del más reciente de tales acuerdos con la empresa Bavaria. Antes de ésta, otras empresas se habían acogido a sus estipulaciones, destacándose entre ellas: Alpina, Proficol Andina, Disco, Almacenes Éxito, Sofasa y Comertex. Además de estos siete acuerdos ya suscritos, se han aprobado trece más y veinticuatro solicitudes están en lista de espera. A este paso, cabe preguntarse a quienes les serán aplicables los cambios que ameriten las normas en el futuro.

²⁴ Amylkar D. Acosta M. De la protección a la inversión. Junio, 11 de 2004

²⁵ Idem



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/sicoactiva/>

Entre falacias y espejismos

Según el anuncio de prensa, este Convenio “hará posible un plan de expansión de las plantas de producción de Barranquilla, Antioquia, Bucaramanga y Bogotá” y ello conllevará una inversión de \$960.351 millones, concomitantemente con una generación de 2.973 de empleos *indirectos* nuevos. Pero, ¿acaso la decisión de este ensanche obedeció a las garantías que le ofrece este Acuerdo o, en cambio, respondió a los planes de la multinacional surafricana SAP Miller, que se hizo a Bavaria justamente con el propósito de capturar el mercado suramericano de la cerveza?²⁶ De hecho, Bavaria invirtió, antes de firmar este Acuerdo y sin necesidad de él, \$2 billones en el lanzamiento de nuevas marcas, en la construcción de una nueva planta en el Valle del Cauca y en ampliar y renovar otras tres. De modo que los beneficios que le reporte a Bavaria durante los próximos veinte años, como a las demás empresas que se han acogido o se acojan a esta legislación, se constituyen en una gabela más, que se viene a sumar a las exenciones, deducciones y descuentos tributarios, la rebaja en la tasa del impuesto a la renta, así como la desgravación a la remesa de utilidades²⁷, *a las que, desde luego no van a renunciar*. En virtud del Convenio de marras, se les garantiza a ellas que si “durante su

²⁶ Amylkar D. Acosta M. La guerra de las polas. Junio, 25 de 2005

²⁷ Amylkar D. Acosta M. El Estado benefactor. Junio, 20 de 2007

vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo”²⁸. Ahora bien, “para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente”²⁹.

Incluso, “podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos específicos de *leyes, decretos o actos administrativos de carácter general*, concretamente determinados, *así como las interpretaciones administrativas vinculantes efectuadas por los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado* por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, a los que se refiere el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las Comisiones de Regulación y los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 40 de la misma ley”³⁰.

Así las cosas, por la vía de enervar anticipadamente las normas que se expidan en lo sucesivo, tanto el Congreso de la República como los tribunales administrativos verán menguadas sus funciones y competencias, al hacerlas nugatorias en su aplicación. Es de anotar que, como lo explica el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, “la estabilidad jurídica cubrirá la totalidad de las actividades que desarrolle la empresa”³¹ y no sólo aquellas que se deriven de las inversiones *nuevas* o *ampliaciones* que contempla la Ley. Se puede alegar que el sacrificio fiscal que puede representarle al erario estos acuerdos tiene su compensación,

puesto que las empresas deberán pagar “una prima igual al uno por ciento del valor de la inversión que se realice en cada año”³².

Más caro el caldo que los huevos

Sin embargo, a la hora de hacer el análisis costo – beneficio de sus implicaciones es previsible que tales acuerdos resulten desventajosos para el Estado y eventualmente se puede constituir en otra fuente de conflictos, que pueden terminar como tantos otros en condenas contra el Estado³³. En el caso específico de Bavaria, vale la pena recordar que su adquisición por parte de la SAP Miller, que involucró una transacción por un monto de US \$7.800 millones, la mayor en mucho tiempo, se hizo de modo que no se causara impuesto alguno por ese concepto. Asesorados por los más hábiles tributaristas, se ingeniaron la fórmula de la “fusión por absorción”, conocida como “triangulación”, *extraña a nuestra legislación*, para camuflar lo que a todas luces era una compra – venta de acciones. Con razón sentenció Solón, en el Consejo de los siete sabios de la antigua Grecia, que “las leyes, como las telarañas, enredan a los débiles y son rotas por los fuertes”.

Con este subterfugio le birlaron, en concepto del jurista Francisco Vergara Carulla, más de US \$1.200 millones al fisco, cifra esta ante la cual palidecen los \$9.600 millones (!) que le pagó Bavaria a la Nación por prima de estabilidad. Eso sí, el hueco fiscal que se abre con estos acuerdos se taparán en su momento con más impuestos o más endeudamiento, que recaerán sobre las ya laceradas espaldas de los demás contribuyentes, quienes no estarán al abrigo protector de tales acuerdos.

Claro que el Ministro de Comercio, Industria y Turismo sigue sermoneando con que “para el inversionista las reglas del juego claras son las más importantes en el momento de tomar una decisión, por eso en Colombia hemos decidido garantizarlas”. Pero, ¡a qué precio, por Dios! El flujo de

²⁸ Ley 963 de 2005, artículo 1º

²⁹ Idem

³⁰ Ley 963 de 2005, artículo 3º

³¹ www.presidencia.gov.co. Febrero, 8 de 2008

³² Ley 963 de 2005, artículo 5º

³³ Amylkar D. Acosta M. De la protección a la inversión. Junio, 11 de 2004

las inversiones responde más a tendencias globales, las que a su vez se ven influidas por múltiples factores, los cuales son valorados a la hora de tomar la decisión de invertir en un país o en un proyecto dado. Son estos y no otros los factores que contribuyeron al repunte de la inversión directa en Colombia en los últimos años, respondiendo además a una tendencia que favoreció a toda la región y no sólo a Colombia. Las mismas que ahora, merced a la crisis global, se han revertido.

Es cierto que la inversión privada en general y la extranjera en particular pasaron por un buen momento; pero, en absoluto se puede atribuir a este endriago, ya que las decisiones de inversión en nuevos proyectos o en la ampliación de estos no se toman de la noche a la mañana. En efecto, la participación de la inversión privada en el PIB pasó del 12 al 14 por ciento a comienzos de la década al 27 por ciento; de una inversión extranjera directa de tan sólo US \$2.000 millones en 2001 y 2002, Colombia pasó a recibir más de US \$6.000 millones.

Colombia es pasión

Además, como ya lo hemos dicho, Colombia cuenta con todo un cúmulo de tratados comerciales y acuerdos de inversión bilaterales, como los suscritos con la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero - OPIC (por sus siglas en inglés), la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones - MIGA (por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones - ICSID (por sus siglas en inglés). En consecuencia, aquí en Colombia la inversión extranjera no tiene nada qué temer y goza de las mayores prerrogativas, que hacen de ella en este aspecto una Nación atractiva a la inversión extranjera. Los frenos con

los que aún tropieza son los mismos con los que se enfrenta la inversión nacional, su rezago en materia de infraestructura, ciencia y tecnología³⁴, amén de las falencias institucionales, que no se van a obviar con tales acuerdos. Por ello, estamos seguros de que ayudaría muchísimo más a estimular la inversión productiva en Colombia tomar en serio la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, que seguir en esa carrera de dadirosidad para con la inversión y los inversionistas. Además, un país en donde la seguridad jurídica se tenga que contratar y pagar por ella no es de fiar, porque ello no habla bien de él.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/heartindustry/> Afiche del XVIII Foro Universitario Juan Luis Vives. Valencia. Febrero y Marzo de 2010.

Dilemas del PDA en una coyuntura compleja que puede ser su oportunidad política

Álvaro Villarraga Sarmiento*

La dinámica política del país exige iniciativa, imaginación y nuevas apuestas políticas ante situaciones cruciales. El Polo Democrático Alternativo (PDA) ha sido el proyecto político más representativo de la izquierda democrática, pero entró en crisis y afronta una posible división precisamente cuando se le presenta la oportunidad de erigirse como alternativa al ser la fuerza de oposición más caracterizada y el único proyecto político importante ajeno a los factores que configuran una grave crisis en el ejercicio de la política y del gobierno. Colombia se encuentra conmovida por sucesivos escándalos y casos judiciales relativos al paramilitarismo, la mafia y la corrupción que comprometen de manera directa y grave a la coalición de gobierno, a instancias del gobierno y a parte importante del Congreso.

En tales circunstancias, se profundiza la recomposición del mapa político; varios partidos uribistas desaparecen o cambian de nombre para aparentar renovación; el Presidente, alentado por el apoyo mayoritario conseguido con la polarización propiciada por su política de seguridad y las medidas autoritarias, se empeña en conseguir a cualquier costo una segunda reelección.

Pero paralelamente, surgen y se recuperan dinámicas y posibilidades políticas desde el centro y la izquierda política, de forma que crecientes sectores de la población abrigan expectativas de un cambio que propenda por la recuperación democrática y la defensa de un marco de garantías y derechos.

En este contexto, en el seno del PDA se debate sobre la política a seguir y se precipitan contradicciones que con frecuencia se han desbordado o de manera equivocada conllevan al sectarismo o a enfrentamientos personales entre algunos dirigentes. Gustavo Petro representa los sectores que abogan por congregarse con amplitud, urgencia y flexibilidad una alternativa de convergencia democrática que congregue todas las vertientes de izquierda, del centro, al Partido Liberal y a sectores políticos tradicionales e incluso uribistas que toman distancia del Presidente, para confrontar el propósito reeleccionista y el proyecto autoritario de Uribe. Pero por su parte Carlos Gaviria, en calidad de Presidente del PDA, se declaró contrario a tal tipo de alianzas y llamó, liderando a sectores mayoritarios en la estructura del Polo, a perfilar una campaña partidista que enfrente de manera independiente al uribismo en las elecciones presidenciales de 2010. Tales diferencias



* Presidente de la Fundación Cultura Democrática. Consultor y docente universitario

representaban el pulso entre tendencias disímiles dentro de la izquierda y marcan derroteros inmediatos y de mediano plazo, ante los cuales el colectivo del PDA habrá de buscar entendimientos y definirse a partir de dos hechos determinantes; las contradictorias conclusiones de su Segundo Congreso y el reciente triunfo en la consulta abierta que otorgó a Gustavo Petro la candidatura presidencial del partido.

Ascenso y crisis del uribismo y despliegue de dinámicas importantes de la izquierda y del centro

En los últimos años irrumpió con inusitada fuerza el uribismo como reacción al fracaso del proceso de paz con las guerrillas aún activas, sustentado en la ofensiva militar, el otorgamiento de garantías y favorecimiento a grandes propietarios e inversionistas y la recuperación de la seguridad a partir de medidas comprometidas con el detrimento de los derechos humanos. Pero, paralelamente se han desarrollado nuevas expresiones del centro político y de la izquierda, con presencia notoria en el Congreso y en gobiernos territoriales. El PDA consiguió, por primera vez en la historia reciente, agrupar a todas las vertientes de la izquierda y obtuvo impacto político relevante con dos alcaldías consecutivas en Bogotá y una importante bancada parlamentaria. Gobiernos de centro, de coaliciones democráticas y con sentido renovador se han expresado, entre otras numerosas experiencias, con las alcaldías de Antanas Mockus en Bogotá y Sergio Fajardo en Medellín y con gobernaciones como las de Angelino Garzón, en el Valle, Anatolio Quirá, en Cauca, y Parmenio Cuellar, en Nariño.

Con tales manifestaciones de la izquierda y el centro puede entenderse que no somos ajenos al fenómeno latinoamericano actual de búsqueda de nuevas alternativas ante el fracaso del modelo neoliberal, que ha dado lugar al ascenso de fuerzas políticas progresistas, de movimientos sociales y de partidos de izquierda que han conseguido mediante triunfos electorales numerosos gobiernos. Pero las circunstancias internas para tal tipo de proyecto político son de ausencia de garantías, riesgos y dificultades políticas y de

seguridad apremiantes, en medio de la pervivencia prolongada de expresiones de guerra interna, que lo hacen particularmente vulnerable.

La paradoja es que a pesar de la derechización de Colombia, producto de la guerra interna contra la guerrilla, ciertos ideales liberales y de izquierda están empezando a soplar con más fuerza. La llegada de Barak Obama, luego del oscurantismo de Bush, cierto agotamiento de la política de seguridad democrática del presidente Uribe, problemas estructurales no resueltos como la pobreza, la concentración de la tierra, los desplazados, o la violación de los derechos humanos, son el ambiente propicio para que exista un movimiento que capitalice esa coyuntura¹.

En el mediano plazo puede observarse en el país notoria inestabilidad y recomposición de las fuerzas políticas como fenómeno que expresan situaciones distintas y contradictorias. Luego de la Constituyente del 91 se resquebrajó el esquema bipartidista liberal-conservador y aparecieron nuevos actores políticos, sociales, religiosos, entre ellos las iniciativas políticas procedentes de los procesos de paz². Desde las regiones irrumpieron proyectos políticos alternativos que lograron numerosas alcaldías y gobernaciones así como representaciones en las corporaciones públicas y que conllevaron al logro de las alcaldías de varias de las principales ciudades del país. Pero, paralelamente, también asistimos con el despliegue del paramilitarismo y el narcotráfico al surgimiento de otro tipo de alianzas que involucraron a sectores políticos y sociales en el logro por la vía violenta y fraudulenta



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/kozumel/>

¹ *Estalla la izquierda*, revista Semana, No. 1413, junio de 2009, página 27.

² Un reagrupamiento de fuerzas políticas y sociales contó con la participación del M19, el EPL y el PRT en la conformación de la AD M19. Y el Quintín Lame en la legalidad impulsó con el concurso del movimiento indígena la ASI.

de representaciones políticas y la captura de gobiernos territoriales en distintas regiones, dando lugar al surgimiento de nuevas agrupaciones políticas (Romero, 2007).

En la actualidad, la coalición gobernante, no obstante las mayorías que se registran en las encuestas a favor del Presidente Uribe, afronta una grave crisis política, moral y de legitimidad, en la medida en que parte importante de sus congresistas y dirigentes de todos los partidos que la integran están en la cárcel o investigados por delitos asociados al paramilitarismo, el narcotráfico y la corrupción. Precisamente entre los partidos de dicha coalición aparecen prácticamente todos los que han sido reconocidos como expresión de la interferencia del paramilitarismo y el narcotráfico en el Estado³. El Partido Liberal no puede ahora recuperar las mayorías que tuvo en la historia reciente, en la medida en que franjas suyas muy importantes en términos de poder económico y electoral así como de clara estirpe política tradicional -lo que indica prácticas de clientelismo y corrupción- se integraron al proyecto del Presidente Uribe. Así mismo lo hizo de manera institucional el Partido Conservador. Entre tanto, algunos sectores tradicionales y los sectores más proclives al centro y a la socialdemocracia se mantienen en el Partido Liberal, lo cual explica su viraje en buen grado hacia la oposición, en medio de matices y tensiones políticas en su interior. Y han sido muy notorios los casos de congresistas que hicieron parte de la coalición de gobierno, pero que luego confrontaron sus políticas y las negativas situaciones que lo afectan⁴.

3 Entre ellos Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, Alternativa Liberal y Convergencia Ciudadana. A la vez asociados a tal fenómeno delictivo aparecen también numerosos dirigentes procedentes de antiguos o de nuevos partidos que integran la coalición de gobierno como el Partido Conservador y el Partido de la U, Cambio Radical. Son menos los casos de políticos igualmente implicados pertenecientes al Partido Liberal. Y sólo el PDA y el movimiento político cristiano MIRA son ajenos a tal fenómeno delictivo.

4 Entre ellos se destacan Rafael Pardo quien regresó al Partido Liberal y hoy es su candidato presidencial y Gina Parody quien optó por una posición independiente.

Irrupción política del PDA en el panorama nacional

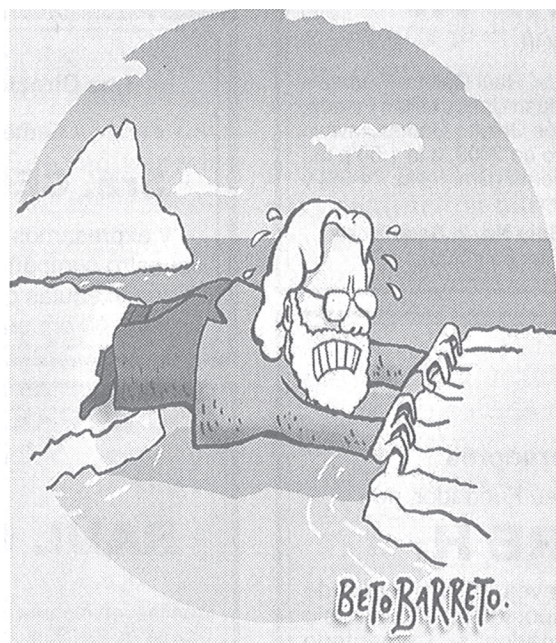
El Polo Democrático surgió con ímpetu, ganó simpatías y generó una alternativa que despertó expectativas en la ciudadanía. Inicialmente, el Polo Democrático Independiente (PDI)⁵ lanzó la candidatura presidencial de Lucho Garzón en las elecciones de 2002, de forma que consiguió un sorpresivo tercer lugar con más de 680 mil votos que representaron el 6,15 por ciento. Luego se produjo el proceso de unificación que llevó a la fusión del PDI, Alternativa Democrática (AD)⁶ y otros sectores independientes⁷ en el Polo Democrático Alternativo (PDA), a partir de la concertación de un Ideario de Unidad que constituye su base programática, un acuerdo entre los senadores, una mesa de unidad con representación de todos los sectores, y de la realización del Primer Congreso de Unidad⁸.

5 El PDI fue el resultado de la unificación de vertientes políticas de la izquierda como Vía Alterna, liderada por anteriores miembros del M19, como Antonio Navarro y Gustavo Petro; el Partido Socialdemócrata liderado por Jaime Dussán, la ANAPO, liderada por Samuel Moreno; el Partido del Socialismo Democrático donde habían confluído activistas de derechos humanos y de las organizaciones no gubernamentales, líderes políticos provenientes del liberalismo como Guillermo Alfonso Jaramillo, del conservatismo como Hugo Ernesto Zárate y de los procesos de paz de la CRS, el EPL y el PRT; de la CGT liderada por Julio Roberto Gómez; de organizaciones de las mujeres y los LGTB; sectores indígenas provenientes de la ASI, liderados por Gerardo Jumí y Rojas Birry y de organizaciones vivendistas, comunales y sectores populares.

6 Alternativa Democrática agrupaba partidos y sectores de izquierda como el Partido Comunista liderado por Jaime Caicedo; el MOIR de cuyo seno se proyectó de forma especial el liderazgo de Jorge Robledo; el Frente Social y Político cuyo presidente había sido Carlos Gaviria; Unidad Democrática liderada por Luis Carlos Avellaneda; el Movimiento Ciudadano encabezado por el padre Bernardo Hoyos; Presentes por el Socialismo y otros sectores con particular incidencia en sectores sindicales y líderes populares.

7 Entre tales sectores se destacan el liderazgo anteriormente desde el liberalismo por Parmenio Cuéllar, el que lideraba Angelino Garzón, quien había sido antes dirigente de la UP y la AD M19, el que representaba María Emma Mejía, proveniente del Partido Liberal, y de sectores indígenas entre quienes estaba el reconocido líder Lorenzo Muelas.

8 En diciembre de 2005 se realizó el Congreso que consolidó la fusión del PDI, Alternativa Democrática y sectores independientes en el PDA.



El Polo Democrático se proyectó como fuerza política importante al ganar la Alcaldía de Bogotá con Lucho Garzón con cerca de 800 mil votos y conseguir ser la segunda fuerza política en el Consejo de la capital, con el 9,26 por ciento de la votación. Pero el mayor logro electoral y de alcance político nacional lo consiguió con la candidatura presidencial de Carlos Gaviria que tuvo el respaldo de más de 2,6 millones de votos, el 22 por ciento de la votación, de forma que superó en más de un millón de votos al candidato liberal Horacio Serpa, lo que lo proyectó al Polo como la primera fuerza de la oposición⁹. A la vez, el PDA para las elecciones al Congreso consiguió más de 875 mil votos que le representaron una bancada de 10 senadores. Entre ellos fueron elegidos reconocidos líderes políticos de izquierda, líderes sociales y sindicales. Posteriormente, en 2007, Samuel Moreno logró la Alcaldía de Bogotá con más de 900 mil votos¹⁰.

El Polo le dio tres grandes lecciones al país: que la izquierda podía trabajar junta, que podía ganar las elecciones y que podía gobernar. Era tal el entusias-

⁹ En marzo de 2006 Carlos Gaviria ganó la consulta interna a Antonio Navarro y fue proclamado candidato presidencial.

¹⁰ Samuel Moreno fue proclamado candidato a la Alcaldía de Bogotá tras haber ganado la consulta interna en la que participaron María Emma Mejía, Clara López y Hernando Gómez.

mo político y electoral que, se pensaba, el Polo se podía convertir en un partido con una vocación real de poder, similar a lo que ha ocurrido con otros partidos o coaliciones de izquierda en América Latina...¹¹.

En efecto, el PDA abrió una opción similar a las que trascurrieron en Ciudad de México con el PRD, en Sao Paulo con el PT, en Montevideo con el FA y en San Salvador con el FMLN; en estas capitales o grandes centros urbanos de México, Brasil, Uruguay y El Salvador, la izquierda logró alcaldías que fueron el preámbulo de su ascenso al gobierno nacional¹².

En su gestión como alcalde Lucho Garzón mostró capacidad política y administrativa; sumó a su propuesta social temas desarrollados por los anteriores mandatarios, entre ellos los de seguridad, movilidad, obras de infraestructura y finanzas públicas. Entre tanto, la bancada del PDA en el Congreso se destacó por iniciativas de control político, debates a las políticas gubernamentales y acciones orientadas al bienestar de la población, los derechos humanos y la defensa de iniciativas legislativas de corte democrático. Como lo reconocieron en su momento todos los sectores políticos y de opinión, el senador Gustavo Petro, con las denuncias contra el horror paramilitar y los nexos que guardaba con sectores políticos e institucionales, se convirtió en el hecho político de mayor relevancia.

Sobrevienen dificultades y marcadas divergencias en el PDA

Pero pronto afloraron en el PDA dificultades y marcadas diferencias. Una de ellas muy importante fue la falta de sintonía y la ruptura entre el Alcalde Garzón y el PDA. Como lo analiza el destacado concejal de ese partido en Bogotá, Carlos Vicente de

¹¹ *Estalla la izquierda*, revista Semana, No. 1413, junio de 2009, página 24.

¹² A propósito de México el triunfo presidencial reclamado por el PRD dio lugar a una masiva y contundente protesta que denunció un fraude electoral que le impidió asumir la presidencia actual.

Roux, Lucho Garzón evitó como alcalde relacionarse con el Polo y con su bancada en el Concejo. Priorizó la inclusión en la administración de otros sectores, sin acuerdos programáticos, otorgando cuotas burocráticas a otros partidos. Al dejar su mandato se marginó del Polo y no asistió a su segundo Congreso, a la vez que asumió una polémica pública contra sus posturas. Carlos Vicente de Roux también discute el alcance de la política social de su administración.

Garzón no es un reformador social. No trabajó en contra de la inequidad socio-espacial (ciudades que empujan a los pobres a extramuros), ni asumió a fondo el reto de dar atención primaria en salud por fuera del mercado o reequilibrar a favor del Distrito las relaciones con los grandes contratistas. Fue sí un promotor del gasto público bajo condiciones de bonanza fiscal, para financiar comedores populares, construir o reforzar colegios y aumentar el aseguramiento subsidiado en salud¹³.

A la vez, el PDA retrocedió al negarse a establecer acuerdos o alianzas con sectores democráticos de centro en las elecciones territoriales de 2007, puesto que se impuso en su dirección y en varias regiones una posición sectaria que condujo al tradicional marginalismo de grupos de la izquierda tradicional. De tal forma, estuvo al margen del nombramiento de las alcaldías progresistas de Cali, Medellín y Cartagena, entre otras, incluso dejando el campo libre a las maniobras en busca de incidencia en ellas del uribismo.

Se hizo palpable que en estas circunstancias el Polo acusaba pérdida de carisma, de opinión favorable y que se reducía su credibilidad y su posibilidad electoral. El Comité Ejecutivo bajo la presidencia de Carlos Gaviria se trenzaba en discusiones por lo regular no resueltas, lo que derivó en pérdida de iniciativa y falta de pronunciamientos políticos claros y oportunos. Así, cuando las grandes marchas de 2008

contra el secuestro y en rechazo a la masacre de los diputados tomados como rehenes por las FARC, no adoptó una respuesta sintonizada con la reacción ciudadana. Por supuesto, ello no reñía con el rechazo a todas las violaciones a los derechos humanos y a sus responsables, así como se articulaba a las demandas de verdad, justicia, reparación integral a las víctimas y garantías de no repetición. Situación que comprendieron y resolvieron de mejor forma los movimientos sociales y las ONG.

La falta de habilidad política también fue palpable ante la rigidez de la mayoría del Comité Ejecutivo que, tras el argumento genérico de la ilegitimidad que le asistía al Ejecutivo y al Congreso, se opusieron a respaldar el proyecto contra la intervención del narco-paramilitarismo en éste organismo, el cual mediante una reforma política conllevaba la posibilidad en aquel momento de consagrar figuras como “la silla vacía” y las sanciones políticas a los partidos implicados.

Pero la situación se complicó más allá de las divergencias políticas cuando se presentaron agrios ataques personales entre los dirigentes del PDA más reconocidos. Esta situación fue aprovechada por los contradictores del Polo, explotada por los medios de prensa y contribuyó a que las problemáticas se entendieran como una inevitable división o la crisis definitiva del proyecto.

El Polo no ha logrado encontrar el camino para dirimir los desencuentros y en ese proceso está sacrificando sus líderes. Las razones son varias, las responsabilidades también. De esa incapacidad para mantener la unidad por encima de las diferencias son culpables sus dirigentes. Ninguno está libre de culpa como para tirar la primera piedra¹⁴.

Bajo la presidencia de Carlos Gaviria el PDA perdió aliados, no fue capaz de establecer los necesarios acuerdos políticos y se perfiló hacia la condición de ser un partido de izquierda radical que ocupa un lugar

13 *Retiro sin hecatombe*, Carlos Vicente de Roux, concejal de Bogotá D.C., revista Cambio No. 831, junio de 2009.

14 *Todos pierden, el debate en el Polo Democrático fue superado por los egos y las vanidades personales*, por María Elvira Samper, Revista Cambio, número 830, mayo-junio de 2009, página 20.

minoritario en el espectro político. El sectarismo, y la falta de iniciativa y las tensiones mal manejadas ocasionaron debilitamiento, marginamientos y aislamiento. Faltó un liderazgo que unificara, tratara constructivamente las diferencias y reconociera las respectivas responsabilidades políticas que permitieran resolver, canalizar y superar tales problemáticas. Más aún, en ocasiones Carlos Gaviria, por el contrario, fue parte activa de los problemas antes que unificar y proyectar soluciones.

La consulta por la candidatura a la Presidencia de la República del PDA

Sorpresivamente y contra todos los pronósticos Petro ganó la consulta del PDA¹⁵, abierta a la ciudadanía, que lo proclamó como candidato oficial a la Presidencia de la República de este partido para las elecciones de mayo de 2010. Los medios de prensa, los sondeos y las encuestas percibieron el progresivo acercamiento entre las dos candidaturas en juego y el ascenso final de Gustavo Petro, gracias a los votos de la opinión ciudadana sensible a sus mensajes llamando a la defensa de la vida, la concertación y la construcción de un futuro distinto, en ruptura con las posiciones y los mensajes contestatarios. Dos meses antes de la consulta del PDA todos los pronósticos daban como seguro ganador a Carlos Gaviria por lo menos con un 66.1 por ciento contra un 27.5 por ciento¹⁶. Pero a menos de un mes la diferencia se había reducido de 38 puntos a sólo 8.9 puntos, al registrar Gaviria el 36.4 y Petro el 27.75 por ciento¹⁷. Se corroboraba así la tendencia de acercamiento entre las candidaturas con descenso de Gaviria y cierto ascenso de Petro, a la vez que se mostraba una franja del orden del 20 por ciento de votantes posibles en la consulta

que no habían definido su voto o que lo registraban en blanco¹⁸.

Siempre incisivo, innovador y sorprendente, Petro se beneficiará de la visibilidad que tendrá durante los meses de campaña, mientras que en la constelación de los 'quintuples' habrá pasado inadvertido. Y la percepción de que es una figura joven rebelada contra las maquinarias del PC, el MOIR y la ANAPO, será una carta valiosa. Aunque el último Congreso del Partido demostró que el ala radical es mayoritaria, existe un sector de electores que no son del Polo pero que votan amarillo. (...) hubo electores externos que ahora Petro podría atraer, y en los últimos meses ha surgido un germen de polistas desilusionados que podría buscar refugio en el Senador¹⁹.

Las campañas fueron diferentes; Gaviria se apoyó en la mayoría a su favor en las bancadas del Polo en el Congreso, en la movilización regional de los sectores que lo respaldaban y de publicidad programática. Entre tanto Petro recorrió varias regiones con aproximación a los sectores de la población, incursionó en redes de Internet con los jóvenes y focalizó la publicidad en mensajes precisos y con un sentido pedagógico. Gaviria adoptó el eslogan de "un país decente" para significar la no exclusión, no discriminación y el disfrute de los derechos fundamentales. Enfatizó en temas sociales y en la oposición al reclutamiento de los jóvenes para la guerra. Petro adoptó el eslogan "acordemos el futuro" que llamó a la participación y alertó sobre el riesgo de que el autoritarismo gubernamental conlleve a una dictadura. Llamó a la izquierda a adoptar un giro para confrontar el calentamiento global, el deterioro ambiental, las hambrunas, las guerras y la violencia.

Según el balance realizado por Gustavo Petro en la reunión que sostuvo con los participantes de su campaña en el Consejo de Bogotá, el triunfo conseguido tuvo como soportes un discurso no polarizante sino

¹⁵ 27 de septiembre de 2009.

¹⁶ Opinódromo, Satexco Company S.A., realizada el 16 de junio de 2009, con una muestra de 700 encuestas aplicadas en 13 ciudades capitales departamentales.

¹⁷ Opinódromo, Satexco Company S.A., realizada el 1 de septiembre de 2009, con una muestra de 700 encuestas aplicadas en 13 ciudades capitales departamentales.

¹⁸ Varios sondeos publicados en El Tiempo, entre julio y septiembre de 2009.

¹⁹ Petro v.s. *Goliath*, Rodrigo Pardo, revista Cambio, No. 832, página 82.

constructivo y dirigido a la ciudadanía; la convocatoria a los jóvenes a través de redes de internet; la recuperación de las bases del Polo en el Valle superando el sectarismo; la aproximación a las víctimas del paramilitarismo en la Costa Atlántica; y la recuperación de una votación libre y ciudadana en Bogotá que buscó superar los amarres burocráticos o condicionados que pudieran existir desde otros sectores.

La presente coyuntura y la perspectiva del PDA

En la actualidad el Gobierno Uribe en su segundo mandato, aunque mantiene un apoyo mayoritario, según las encuestas, empieza a acusar síntomas de desgaste ocasionados por la crisis de legitimidad, la precariedad política, el autoritarismo y decadencia moral que afecta su coalición. Además, está aislado en el contexto regional y afronta graves tensiones con varios países fronterizos. De otra parte, las recientes consultas para elegir los candidatos presidenciales del Partido Liberal y del PDA dejaron al descubierto que las fuerzas de la oposición aún son minoritarias; en particular, el liberalismo vio sensiblemente reducido su respaldo mientras el PDA registró estancamiento. Pero a la vez, sectores políticos de centro se reagrupan en torno al ahora denominado Partido Verde Opción Centro²⁰ y paralelamente se destaca la campaña presidencial emprendida por Sergio Fajardo –ex alcalde de Medellín– desde una postura política similar.

La competencia política en el 2010, sin desestimar la mayoría significativa pero en desgaste de Uribe, es bien marcada. En el seno del uribismo se mantiene la U como principal partido, pues a Cambio Radical el gobierno le ha quitado cuotas burocráticas y parte de sus parlamentarios se retiraron e ingresaron a la U, ante las tensiones creadas por la aspiración presidencial de su jefe, Germán Vargas Lleras, lo que lo lleva a rivalizar con Uribe. El Partido Conservador busca

recuperar identidad, presencia política y liderazgos, pero a partir del respaldo de sus actuales dirigentes a Uribe.

La aprobación del Referendo, a pesar de las irregularidades y delitos cometidos en su trámite, dificulta las posibilidades de la oposición. Las encuestas muestran que de habilitarse con ese mecanismo la participación del Presidente Uribe en las elecciones a la presidencia, previstas para el 30 de mayo de 2010, podría ganar con mayoría absoluta en la primera vuelta, mientras que de no validarse el referendo si obran en derecho los tribunales de justicia –el Tribunal Nacional Electoral y la Corte Constitucional–, se abriría una nueva situación a partir prácticamente del empate registrado entre las principales opciones del uribismo y de las fuerzas alternativas y de la oposición. Pero más aún, varias de las primeras tienden a debilitarse mientras que las segundas tienden a fortalecerse. De allí el argumento que se discute en el Partido Liberal, el PDA y otros sectores sobre la conveniencia de adoptar una coalición frente al uribismo, especialmente si se presenta el escenario de la imposición legalizada de un referendo marcado de numerosas circunstancias de ilegitimidad.

Como se ha advertido por muchos sectores de opinión, la oposición está en una encrucijada difícil porque a pocos meses de la elección presidencial no son claras las reglas de juego y pueden cambiar las circunstancias notoriamente en uno u otro sentido sin suficiente tiempo para reaccionar, lo cual favorece al presidente Uribe que se ha declarado sin rubor en campaña permanente, con todas las garantías y el apoyo en los Consejos Comunitarios y la repartición, manipula ante los medios de comunicación de subsidios otorgados por programas presidenciales que actúan bajo un claro esquema clientelista y asistencialista.

Sin embargo, para el gobierno la situación no es fácil y la tendencia es a perder aliados y márgenes de apoyo. Es bastante representativo el sector de los estamentos tradicionales y en el seno del mismo uribismo que se oponen a la segunda reelección. Entre ellos varios ex presidentes, la Iglesia Católica, sectores gremiales y reconocidos

²⁰ A partir del ingreso conjunto de los ex alcaldes de Bogotá Antanas Mokas, que lideraba el Partido Visionarios, Enrique Peñalosa, procedente del Partido Liberal pero con posiciones políticas uribistas, y Lucho Garzón, quien se había retirado del PDA.



personajes de la política y de ámbitos sociales. En el ámbito internacional declaraciones como las del presidente Obama, notas editoriales de los principales periódicos de Estados Unidos y España y declaraciones de presidentes de la región como Luis Ignacio “Lula” Da Silva, Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet sobre la inconveniencia del reeleccionismo han sido importantes. Un argumento que pesa en la opinión nacional e internacional ha sido el que una nueva reelección tendría efectos negativos para la democracia.

Uribe es derrotable, tiene múltiples dificultades, su respaldo ya muestra un descenso de casi 10 puntos en las últimas encuestas y un posible triunfo electoral se ha registrado sobre un margen del 55 por ciento²¹. Es preciso considerar al respecto la alta dinámica y fragilidad de los procesos políticos en el país, en medio de la grave crisis existente, por lo cual se pueden presentar cambios notorios en el desarrollo de las campañas sobre las preferencias ciudadanas.

Gustavo Petro ha propuesto un acuerdo democrático alrededor de la Constitución del 91 y de generar transformaciones con parte importante del espectro político, no sólo contra el reeleccionismo ni de simple oposición contestaría frente a Uribe, sino al estilo de la Concertación Democrática de Chile. Llama a evitar que una persona, el presidente, concentre todo el poder del Estado. Su discurso plantea la ruptura entre

el ejercicio de la política y el crimen, la violencia y el narcotráfico; la ruptura entre unas políticas sociales fuertes y los intereses del mercado y los monopolios y la ruptura con el proyecto autoritario del presidente Uribe con el recurso de una amplia convergencia política, social y ciudadana.

El momento exige al Polo afianzar su unidad y recuperar espacio político y respaldo, en un marco de pluralismo y tolerancia. Proyectarse hacia el dinámico centro político y a todas las diversas posturas democráticas, incluyendo las que reaccionan y se distancian del proyecto autoritario y de la pretensión reeleccionista del uribismo. Por supuesto que tal afirmación no desconoce la complejidad de las divergencias y las responsabilidades en las problemáticas existentes. Todas las vertientes deben ahora respaldar la candidatura presidencial de Gustavo Petro y éste, con el apoyo de los sectores que lo han respaldado, debe buscar entendimiento y respaldo activo del conjunto del partido y de los sectores sociales y de opinión susceptibles de apoyar su aspiración. En tal sentido, es necesario recuperar el entendimiento entre los dos bloques y los distintos sectores en el seno del PDA.

La que viene para Petro será la batalla de su vida. La candidatura oficial le da oportunidad de mostrar su habilidad política, su conocimiento profundo de los grandes temas nacionales y una imagen de renovación que apenas comienza a despertar. Si algo demuestra su victoria es que en política caben las sorpresas...”

²¹ En las últimas semanas las denuncias y los debates en el Congreso por la corrupción gubernamental con el programa Agro Ingreso Seguro, ligada directamente a los intereses del referendo y la campaña de Uribe, le ha hecho mella notable a la imagen del gobierno.

Gustavo Petro expresa también la renovación necesaria de liderazgos y la apertura para que generaciones más jóvenes tengan protagonismo y peso decisivo en la conducción del proceso político democrático. El PDA experimenta ahora una nueva situación, de forma que la ciudadanía que lo acompañó en las elecciones de la consulta le marcó un derrotero de giro hacia una postura más amplia y dispuesta al entendimiento con otros sectores. Ahora el Polo tendrá que definir su programa de gobierno y su estrategia electoral y el asunto de las coaliciones, de forma que salga del esquema rígido que lo atrapa y asuma las propuestas audaces como las que Petro empezó a proponer en torno a temas como la pobreza, la violencia y el narcotráfico. Pensar en la división del Polo es pensar en que marche por la vía del absurdo político en las actuales circunstancias.

Si la crisis actual se resuelve por vía de la división se revertiría el proceso de unidad conseguido luego de décadas y se abriría una nueva fase de rupturas en la izquierda que conllevaría al retroceso político y al debilitamiento de las expectativas existentes alrededor de éste proyecto político. Sería irresponsable para el proyecto democrático, todo hecho que debilite o mine los proyectos políticos alternativos, necesarios de fortalecer y de unificar en las actuales circunstancias, ante los peligros que conlleva la posible nueva reelección del presidente Uribe. El PDA no es un proyecto político agotado. Resume diversas tendencias y posiciones de la izquierda. Refrendar su unidad requiere no de un concepto burocrático sino de persistir en construir con mucho esfuerzo consensos, acuerdos políticos e inclusión de diversos sectores.

Se necesita capacidad política, flexibilidad, grandeza y pretensión política para entender las posibilidades que hay que forjar. La Dirección Nacional, el Ejecutivo y el candidato a la vez tendrán que ser los principales animadores para consolidar una gran coalición y, en correspondencia con la evolución de las situaciones, tomar las medidas y decisiones pertinentes. En todo caso, en materia de acuerdos y alianzas no todo está escrito, son complejos los entendimientos y se requieren voluntades mutuas

entre los partidos y sectores involucrados que hay que tejer en medio de resistencias y notorias dificultades. La sensatez indica que hay que pensar y actuar con responsabilidad ante los efectos nefastos que traería para el país un proceso de involución política marcada por el afianzamiento de factores como autoritarismo, elitismo, intolerancia, pervivencia de la violencia y del conflicto y connivencia desde instancias de poder con el delito.

Bibliografía

Revista Cambio (varias Ediciones).

Periódico El Tiempo.

Romero Mauricio (editor), *Para-política, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Corporación Nuevo Arco Iris, Intermedio editores, Bogotá, 2007.



LA RED POSTAL DE COLOMBIA

Línea de Atención al Cliente Nacional ◀
01 8000 111210

¡Liberalismo para el liberalismo!

Jorge Mejía Martínez*

Cuando el Partido Liberal empezó a hibernar, luego de la debacle del gobierno de Samper, era un oso grande, fuerte y peludo; hoy es un pequeño mamífero que se da contra las paredes, casi ciego por la oscuridad de tanto tiempo. El liberalismo está raquítico pero vivo, con chichones. Su reto es aprender a sobrevivir y volver a ser grande, en un entorno hostil. Pero si no se sacude, no pasará de ser un enano. En cerca de doce años el partido Liberal pasó de ser la opción política para más de la mitad de la población a ser la quinta parte de las alternativas. Y el panorama no es alentador.

Convengamos que el principio del fin arrancó con el Frente Nacional. Para el ejercicio de la política y para los partidos. Eso de que los dos partidos tradicionales se alternaran el poder sin ninguna emulación, con un reparto milimétrico de la torta oficial, fue fatal. Las fronteras ideológicas y políticas se desvanecieron; daba ser lo mismo liberal o conservador. La precaria diferenciación programática era un asunto más interno, hacia adentro de los partidos al calor de la puja por la designación del candidato presidencial, en lugar de una confrontación entre partidos en aras de merecer el respaldo popular.

Resultado del Frente Nacional fue la consolidación de un régimen político soportado en relaciones clientelares, desfiguradoras de una democracia representativa en la cual los ciudadanos se limitaban a depositar el voto sugerido por los caudillos de ocasión, sin ejercer ningún tipo de control sobre el comportamiento de los elegidos para el ejecutivo o para las corporaciones de elección popular.

El nacimiento de los partidos liberal y conservador, luego de finalizada la colonia, estuvo marcado por un régimen en el cual las relaciones se definían por el autoritarismo y el paternalismo. Las lealtades se heredaban, cruzadas por actividades económicas artesanales y mercantilistas o retardatarias. Hasta la primera mitad del siglo XX la necesidad de conservar el poder político, nacional y centralizado, desplazó las diferencias de clase y las simpatías partidistas. Con el Frente Nacional el sistema político se colocó de espaldas a los impactos de un acelerado proceso de transformación social y económica del país. Para Fernando Guillén el sistema excluyente del Frente Nacional se asemeja a un “sistema político social capaz de modernizar las formas exteriores de poder económico y desarrollar un actividad progresista de asociación de



* Economista. Ex-secretario de Gobierno del Departamento de Antioquia.

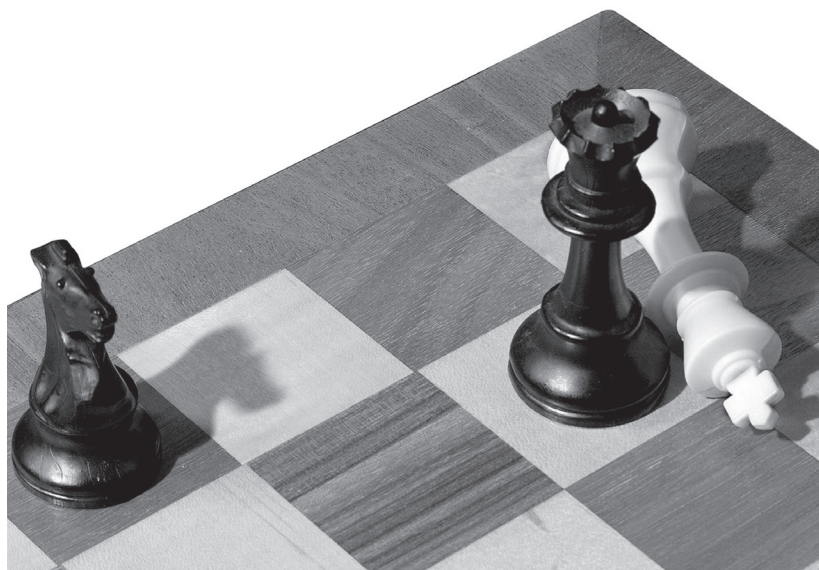
Fuente: <http://www.flickr.com/photos/jaumedurgell/>

élites sin sustituir las estructuras asociativas generadoras de mando y de influencia, antes alentándolas y estimulándolas artificialmente, para eludir o impedir por fuerza la aparición de nuevas estructuras permanentes de poder”. Los partidos se dedicaron a reproducirse vegetativamente a costa de las mieles del poder, excluyendo a amplios sectores de la sociedad que no se cobijaban con las banderas del liberalismo o el conservatismo, forzados algunos de ellos a incursionar en tercerías partidistas, algunas de fuerte arraigo popular con capacidad para hacer tambalear el régimen, o en organizaciones guerrilleras radicales convencidas de que en Colombia “quien escruta elige” y que el fusil es el instrumento para hacer política por otros medios.

Desapareció la capacidad de convocatoria de los partidos, se congeló el debate programático e ideológico, se acentuó la crisis de representación y de credibilidad. La sangre del régimen político se redujo a un desfachatado clientelismo para lo cual se desbordó el crecimiento del aparato del Estado, sin que ello implicara el cumplimiento de su obligación de satisfacer las expectativas de mejoramiento de las condiciones de existencia de los habitantes del país.

Los cuatro gobiernos del llamado periodo de desmonte del Frente Nacional: López Michelsen, Turbay Ayala, Betancur Cuartas y Barco Vargas, intentaron paliar la crisis política de credibilidad y legitimidad con reformas que finalmente, y una tras una, fracasaban en las Cortes o en el Congreso, apegados a los amarres de un sistema aislacionista y excluyente. El gobierno de López (1974-1978) quiso convocar una “Pequeña Constituyente” motivada por una reforma a la justicia y al régimen de ordenamiento territorial. La iniciativa murió por una demanda ante la Corte Suprema de Justicia. Turbay también impulsó su propia reforma a la justicia y al Congreso al calor del represivo Estatuto de Seguridad. Terminó “enmochilada” por la Corte. Luego, el Congreso enterró los intentos de reforma política de Betancur y Barco. Pero el Partido Liberal con César Gaviria pudo dar el paso.

El impacto del asesinato de Luis Carlos Galán, la movilización estudiantil alrede-



dor de la séptima papeleta y una estrecha mayoría en la Corte Suprema, afecta a la urgencia del cambio, le permitieron a César Gaviria la convocatoria exitosa de la Asamblea Nacional Constituyente. La nueva Constitución incorporó avances en la recuperación del equilibrio de poderes, derechos y garantías constitucionales y mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente no fue capaz de remozar el sistema político, al negarse a legislar sobre un régimen de partidos políticos. La crisis política no tardó en reaparecer como una grave crisis de legitimidad al hacerse evidente la connivencia del narcotráfico y el paramilitarismo con un buen número de actores políticos e institucionales reacios a posibilitar la renovación del poder local, regional y nacional. Los grupos armados ilegales que no participaron en el proceso constituyente se reactivaron a partir de la incapacidad del Estado para ejercer el monopolio de la autoridad, la justicia y el control territorial. Las dificultades de la economía para brindar las oportunidades requeridas por la población permitieron la agudización de la crisis humanitaria que ha transversalizado la vida nacional en la última década.

El Partido Liberal tuvo la visión de promover un gran pacto nacional por la oxigenación formal del sistema político y el fortalecimiento del frente social con la adopción del concepto de Estado Social de Derecho. Pero introdujo como un caballo de Troya la apertura económica abrupta e indis-

criminada. Los sectores agrícola e industrial se resintieron hasta casi desaparecer por sus bajos niveles de competitividad y productividad, y el Estado entró en la ola de su reducción en tamaño, con las consecuencias en el desempleo y subempleo, de las cuales aún hoy el país no se ha podido reponer.

La oxigenación quedó en el papel porque rápidamente la clase política tradicional logró reponerse hasta el punto que los congresistas revocados por la Constituyente reaparecieron de nuevo en las elecciones siguientes del nuevo parlamento. Los métodos y procedimientos para hacerse elegir en Colombia permanecieron intactos: partidos débiles, precariedad ideológica, indisciplina y relación clientelar entre candidatos y electores. El partido liberal se enredó en su audacia al posibilitar el proceso constituyente, sin dilucidar las repercusiones de cobijar en su seno el neoliberalismo rampante de la época y la socialdemocracia a quien se encomendó al afiliarse a la Internacional. La coexistencia no debatida ni concertada de ambas tendencias extremas a la manera de la famosa historia de Stevenson del Doctor Jekyll y Mister Hyde, generaron tensiones y desgastes, de los cuales el liberalismo no se pudo reponer. César Gaviria fue gobernante que quiso quedar bien con Dios y con el diablo, pero no pudo sacar al partido de la hoguera que carcomía sus entrañas.

Llegó la corriente socialdemócrata del liberalismo al gobierno en cabeza de Ernesto Samper y Horacio Serpa. Las llamaradas no sofocadas del proceso 8.000 abortaron la implementación de su propuesta socialdemócrata que tuvo como principal logro la construcción de la red de solidaridad social para bien de los sectores más desprotegidos de la población. El proceso 8.000 destapó la podredumbre acumulada por la connivencia de la clase política colombiana con el narcotráfico. Desde la clandestinidad de los carteles de la droga salían los recursos para financiar las campañas políticas, en aras de protección y entierro de amenazas como la extradición de narcotraficantes hacia los Estados Unidos. La confirmación de esa evidencia marcó el declive fulminante del Partido Liberal como opción de poder

en Colombia. El recurso del tradicional clientelismo como herramienta para acallar conciencias o comprar voluntades logró que el juez natural del Presidente, la Cámara de representantes, absolviera a Samper de toda responsabilidad formal. Pero la sociedad no comulgó con la decisión y sobre los hombros de los actores de este bochornoso episodio se descargó un pesado piano del cual jamás se lograrán desprender.

Los costos de eludir la responsabilidad política

Con el proceso 8.000 el liberalismo frustró las posibilidades de poder, por un buen rato, de la izquierda liberal. El Partido Liberal fue inferior a su responsabilidad histórica. No asumió la grave coyuntura con responsabilidad política. Eludió hacerle frente a la encrucijada escondido en las responsabilidades individuales de los gobernantes de ocasión. Negar la responsabilidad política es una inveterada costumbre nacional. Luis Carlos Galán la había definido como “la obligación que tiene todo actor político de responder por las acciones u omisiones suyas en relación con el poder público ante el pueblo y los demás actores políticos”. Al calor del escándalo de la parapolítica se radicó en el Congreso el proyecto de Acto Legislativo Número 106 de 2008 o Reforma política, frustrada por la falta de voluntad del gobierno y del Congreso para asumir las consecuencias de la penetración del narcotráfico y el paramilitarismo en la política nacional. Sin embargo, como lo que pudo haber sido y no fue, es ilustrativo destacar lo planteado en la exposición de motivos del proyecto respecto a la urgencia de introducir el concepto de la responsabilidad política para que los Partidos no le siguieran haciendo el quite a sus obligaciones colectivas:

“La reforma constitucional llevada a cabo a través del Acto legislativo número uno de julio de 2003, introdujo importantes cambios al sistema electoral, al régimen de partidos políticos, a la financiación de las campañas políticas, al funcionamiento de las cámaras legislativas y a la organización electoral. Esta reforma política buscaba el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos, así como la erradicación de los estímulos que

impulsaban las malas costumbres y/o prácticas políticas en general, y el clientelismo y la corrupción en particular. Después de cinco años de vigencia de la mencionada reforma, se han venido presentado circunstancias de carácter político, social y de orden público, que han generado la necesidad de considerar nuevos cambios, entre los cuales se impone la necesidad de introducir algunas sanciones a los partidos políticos que, como consecuencia de la penetración por parte de actores ilegales, como el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla, se han visto afectados en su estructura institucional y han afectado a su vez, al mismo Congreso de la República. En consonancia con lo anteriormente expresado, es necesario estructurar un régimen de responsabilidad política de los partidos, expresado tanto en normas constitucionales como legales, que tenga como base los siguientes fundamentos: Las sanciones a los partidos políticos que tengan nexos con asociaciones ilícitas o se financien con dineros de procedencia indebida, pueden llegar hasta la cancelación de la personería jurídica, o la suspensión de sus actividades...”, y así sucesivamente el proyecto detalla las faltas y las sanciones, los términos y las competencias, para que los partidos políticos no continúen eludiendo su obligación de responder y velar por el comportamiento de sus miembros. Con el proyecto, el gobierno mató el tigre y se asustó con el cuero.

Hizo carrera en el país la creencia de que las responsabilidades en política son individuales mas no colectivas. Se castiga, cuando se castiga, a los individuos, mas no a las colectividades. Es lo ocurrido con la parapolítica. Partidos enteros tienen a sus congresistas tras las rejas, pero siguen cobrando los beneficios económicos del Estado y de manera imperturbable, continúan con sus cuotas en los medios de comunicación como la televisión y en la burocracia oficial. Ninguna personería jurídica se ha cuestionado por culpa del contubernio con el paramilitarismo. Esa conducta de no reconocer la responsabilidad política por lo que hacen sus miembros y voceros, condujo al Partido Liberal a la bancarrota, de la cual todavía no se ha repuesto. El proceso 8000 fue el comienzo del fin. No haber realizado

la saludable catarsis del 8000 tiene al liberalismo atragantado; no le pasa ningún alimento. Por ello la anemia.

El liberalismo hoy

La democracia, la política y los partidos son los principales descalabrados del Frente Nacional. De manera particular el liberalismo, que durante las décadas de mitad del siglo XX fue en Colombia el gran reformador y caja de resonancia de la inconformidad social. El Partido Liberal se anquilosó, burocratizó y rompió los vínculos que lo mantenían atado a las más apremiantes urgencias del país. Tuvo un respiro con la Constitución del 91, que rápidamente se desvaneció ante la realidad de promover una Carta pródiga en garantismo social, pero en manos del sector neoliberal de la colectividad. Luego vino el proceso 8.000 y la falta de claridad para levantarse como alternativa de poder ante la grave crisis de liderazgo y ejercicio de autoridad del gobierno de Pastrana Arango.

Cuando el país esperaba una propuesta programática que priorizara el anhelo de seguridad y tranquilidad, consecuencia de la burla de las FARC a la iniciativa negociadora del Caguán -pincelada en la famosa foto de la silla vacía al lado de un Presidente desconcertado- y de la degradación del conflicto armado ante la pérdida del horizonte político por parte de la guerrilla al reformular sus prioridades, para ceder el paso a la producción, comercialización y tráfico de coca. La toma del poder y la lucha popular se narcotizó. La combinación de todas las formas de lucha se dirigió en contra de la población civil con la generalización del secuestro, el desplazamiento, los cilindros de gas y las minas anti-persona. El partido liberal tirado a la izquierda tradicional, siempre renuente a reconocer que la seguridad es un derecho civil, menospreció el clamor de la tranquilidad ciudadana y abandonó ese espacio para que la derecha en cabeza de Alvaro Uribe Vélez lo copara con su iniciativa de la seguridad democrática. Una vez más el liberalismo – y en general la izquierda- leyó mal la coyuntura y el péndulo lo lanzó al ostracismo del poder. Muchos dirigentes liberales acostumbrados a reducir

la actividad política a la gestión de gabelas y prebendas, rápidamente engrosaron las filas de los nuevos partidos uribistas. No por casualidad, la mayoría de ellos terminaron vinculados por la acción de la justicia a las investigaciones de la parapolítica. Para el Partido Liberal, la aparición del proyecto de derecha uribista constituyó una depuración. Pero la ausencia de lucidez para determinar su ubicación en el escenario político no le ha permitido que se reconstruya como una seria y real alternativa de poder. Le ha faltado vocación de renovación. Ese tiene que ser el nuevo discurso: de temas, prácticas y actores. Nuevos temas en boca de los actores desgastados de ayer, se contaminan. Los ex presidentes liberales, cada uno en una orilla, se han convertido en un fardo muy pesado de cargar. Y así el grueso de la dirigencia liberal.

César Gaviria Trujillo arriesgó su patrimonio político para detener la enterrada del Partido Liberal. No se le puede negar al ex presidente su postura vertical frente a la necesidad de que la parapolítica no pasara de agache y todo ese contubernio quedara en la impunidad total, como era el querer de vastos sectores políticos, económicos y sociales de Colombia. Su voz se escuchó para reclamar actuación de la justicia y respaldo para la Corte Suprema, estrujada desde el Ejecutivo nacional, ante la mirada atónita pero imperturbable de una sociedad que no pudo dimensionar la envergadura de la podredumbre que se empezó a destapar por el aporte responsable de investigadores sociales como Claudia López, León Valencia y otros. El Senador del Polo, Gustavo Petro, arrancó con las denuncias en el seno del Congreso y César Gaviria cogió el guante con la autoridad política que le da haber sido gobernante.

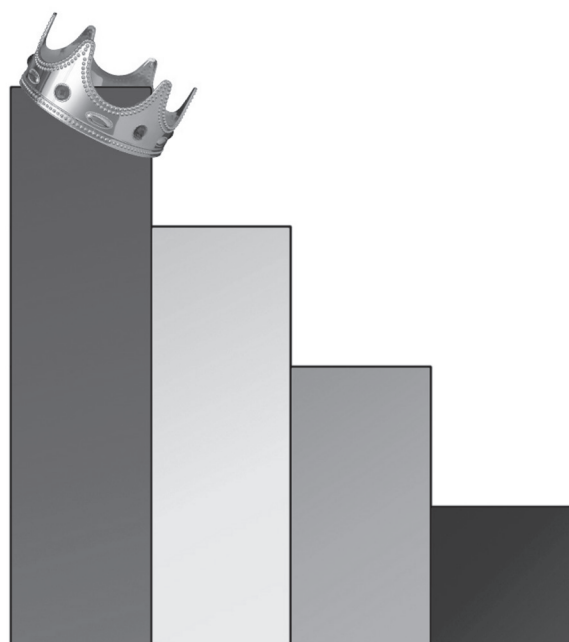
Gaviria tiene otro acierto: como enemigo de la reelección presidencial, fue el primero en proponer una gran confluencia nacional que cristalice en una consulta interpartidista para producir un solo candidato presidencial para enfrentarlo con el candidato que habrá de postularse como heredero de Álvaro Uribe. E incluso, para que compita con el mismo Presidente si este logra saltar por encima de las cortapisas jurídicas que

hacen no viable, legalmente, una segunda reelección. ¿Cuál es la principal consecuencia de la Confluencia nacional? Evitar que el modelo uribista termine por desmontar la Constitución del 91 y haga más maltrecha la democracia que todavía respiramos los colombianos. Ese propósito –defensa de la Constitución y de la democracia– está por encima de las ubicaciones en cualesquiera de los “ismos” que tienen polarizado al país: uribismo y antiuribismo. El espectro de la convocatoria permite la participación de quienes tengan clara la amenaza que para el futuro de Colombia representa una nueva reelección presidencial.

La iniciativa de César Gaviria tiene otro presupuesto de valor estratégico: recuperar para un proyecto de país democrático a las grandes mayorías hoy obnubiladas por el liderazgo de Álvaro Uribe. La lucha por ganar al centro del espectro político, copado por el uribismo, es un objetivo ineludible si la vocación de poder de los defensores de la Constitución del 91 y la democracia no es un simple asunto del pasado. El centro fue abandonado por el liberalismo y el Polo. Las clases medias y pobres esperan respuestas inmediatas a sus frustraciones y expectativas.

Liberalismo y Socialdemocracia

La modernización es un imperativo para el liberalismo. En lo ideológico, programático y organizativo. La izquierda democrática en Colombia debe entender que mientras la guerrilla tenga vigente su renuencia a negociar su desmovilización, no tendrá ninguna posibilidad de ser gobierno nacional. Sin renunciar a los fundamentos filosóficos del liberalismo consignados en la lucha por la equidad social y la vida, el Partido Liberal debe abandonar las trilladas formulas planteadas con un lenguaje que a la



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/jaumedurgell/>

población colombiana le huele a las mismas vainas de personajes antipáticos de adentro y de afuera del país. El chavismo, por ejemplo. El discurso del liberalismo se debe acercar más al de Luis Carlos Galán que al de Jorge Eliecer Gaitán. Interpretar el salto dado por Colombia en las últimas cinco o seis décadas al pasar de un país rural a un país urbano.

Una nueva Agenda Nacional debe abrigar temas como la movilidad en los grandes centros poblacionales; el espacio público, el manejo del suelo, la vivienda y el medio ambiente; la salud y la seguridad social, la educación con cobertura, calidad y pertinencia; la seguridad y la convivencia ciudadanas, la solución dialogada de los conflictos con ejercicio de la autoridad; redefinir la política pública contra las drogas; política de ingresos y oportunidades laborales; productividad, competitividad y conectividad; esfuerzo grande en infraestructura; verdadera reforma agraria y verdadera reforma urbana. La defensa de la democracia, la separación de las ramas del poder público y de la alternancia; respeto de los Derechos humanos y al derecho Internacional Humanitario; La lucha por la descentralización y la protección de la identidad cultural de las regiones. La integración latinoamericana y las relaciones cordiales con todos los pueblos del mundo.

El Partido Liberal renovó su discurso con la afiliación a la Socialdemocracia internacional. Se alentaron algunos sectores del liberalismo para que privilegiaran el debate ideológico y político, pero las prácticas, costumbres y actores siguieron iguales. Acá no sobra un poco de historia sobre el origen, evolución y lo que es hoy la socialdemocracia. La Socialdemocracia como doctrina y movimiento político también afronta su propia crisis de identidad luego de surgir en Europa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El movimiento socialdemócrata se ha caracterizado fundamentalmente por su capacidad de transformación y voluntad de adecuarse a las exigencias de la realidad histórica que se vive en el momento. A pesar de esta tendencia transformadora, puede afirmarse que la esencia de esta doctrina se ha mantenido durante toda su evolución: la búsqueda de los medios necesarios para

alcanzar las mayores cuotas de libertad, igualdad y bienestar entre los miembros de una sociedad. Asimismo, existen valores que también han permanecido como rasgos característicos del paradigma socialdemócrata: la justicia social, la solidaridad, la responsabilidad, el humanismo y el progresismo.

El modelo de crecimiento económico que había financiado al Estado de bienestar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial mostró sus límites, lo que condujo a la implantación de un nuevo modelo: el neoliberal. A escala doméstica la crisis del Estado de bienestar fue insostenible. Si bien a nivel ideológico comenzaba la ofensiva del discurso conservador contra la viabilidad de un Estado interventor, la realidad también mostraba las fallas y el agotamiento de las políticas de bienestar económico y social. Algunos de los problemas que se presentaron fueron: el aumento excesivo de los gastos públicos, los índices elevados de inflación, el aumento de la deuda pública, la ineficiencia de la burocracia, la pérdida de competitividad de las empresas públicas, etc. Como respuesta, el nuevo modelo neoliberal propugnó por el adelgazamiento del Estado y la mayor intervención del sector privado en la economía. A partir de entonces el motor del crecimiento económico de los países se basó en el comercio internacional. Asimismo, se promovieron políticas de privatización, liberalización y desregulación como los nuevos ejes del desarrollo económico. La instauración de este modelo se justificó erróneamente en las supuestas fallas y excesos del Estado de bienestar. Para los neoliberales el Estado se presentaba como el gran culpable de la quiebra del sistema capitalista.

Ante este nuevo panorama, la socialdemocracia respondió una vez más con una propuesta alternativa: la tercera vía. Una tercera vía que se ubicó entre el modelo socialdemócrata clásico y el modelo neoliberal. En palabras de su gran ideólogo, Anthony Giddens: ...la “tercera vía” se refiere a un marco de pensamiento y política práctica que busca adoptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Es



una tercera vía en cuanto que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo. En términos generales, se trató de un proyecto de centro-izquierda para renovar la socialdemocracia en el marco de la globalización y para responder a la ola neoconservadora. En Europa y Estados Unidos los gobiernos que representan esta tendencia son: el británico encabezado por Tony Blair y su “Nuevo Laborismo” (1997); el alemán con Gerhard Schröder y su “Nuevo Centro” (1998) y; el norteamericano dirigido por el demócrata William Clinton (1993-2001). Estos gobiernos aceptaron las condiciones de disciplina fiscal, estabilidad macroeconómica y reformas políticas que demandaba el neoliberalismo. Sin embargo, fieles a los principios y valores socialdemócratas, también fueron capaces de mantener la esencia del modelo: a) un Estado socialmente responsable, b) un Estado como regulador último de la economía y c) el compromiso con el bienestar social de las mayorías.

A pesar de estas distintas versiones de gobiernos de centro-izquierda en Europa y Estados Unidos, puede afirmarse que todos promovieron los mismos ejes programáticos: la reconstrucción del Estado hacia un nuevo Estado democrático, social e inversor; el impulso de una sociedad civil más activa; el establecimiento de una economía mixta y; la promoción de valores como la igualdad, la justicia, la responsabilidad y la inclusión. En conclusión, la socialdemocracia renovada logró afirmarse como una alternativa progresista frente a las tendencias conservadoras que han avalado el desarrollo desigual entre los ricos y los pobres en un contexto de trasnacionalización económica. Asimismo, se ha preservado la idea de un Estado social democrático que garantice los derechos y el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, es posible encontrar varias socialdemocracias dentro de la socialdemocracia. Lo que puede explicar la cercanía de Tony Blair con Bill Clinton, primero, y luego con George Bush, como si no hubiera ocurrido ningún salto. En Colombia el principal adalid de la tercera vía, la última gran renovación dentro de la socialdemocracia, es Juan Manuel Santos, que muy poco tiene de socialdemócrata.

La última gran gesta del liberalismo Colombiano fue realizada en el año 2002 cuando sometió a consideración de la población liberal su plataforma programática. Fue adoptada por más de dos millones y medio de votos.

La Declaración Ideológica asumida fue la siguiente:

1. El Partido Liberal Colombiano es el partido del pueblo, tiene carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática, cuya misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y políticos, nacionales y regionales, mediante la intervención del Estado.

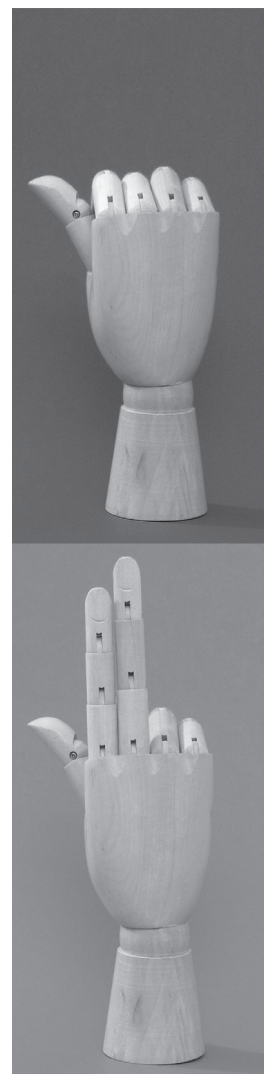
2. El Partido Liberal Colombiano tiene su razón de ser en la promoción del ser humano y la defensa de los derechos fundamentales de las personas, entre otros, el derecho a la vida, a la libertad, a la salud, al trabajo, a la educación, al desarrollo cultural, a la equidad, incluyendo la de género, a la solidaridad, a la libre asociación y a un desarrollo social sustentado fundamentalmente en la educación y la salud públicas.

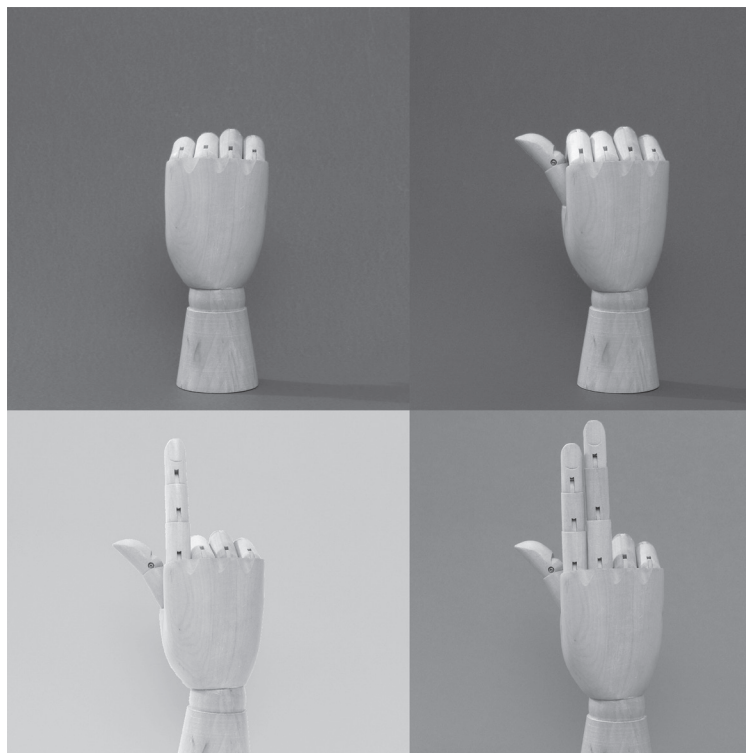
Para el Partido Liberal Colombiano, el Estado y la economía están al servicio de los seres humanos.

3. El Partido Liberal Colombiano está comprometido con la defensa y promoción de las comunidades regionales y locales, la evolución de sus propias culturas en un ambiente de pluralidad étnica y un medio ambiente sano con servicios públicos a costos razonables que satisfagan sus necesidades básicas, en especial, vivienda digna, así como condiciones democráticas que garanticen su desarrollo autónomo en armonía con el de la nación.

El Partido Liberal Colombiano reitera su convicción de que la autonomía regional y local favorece la democracia y garantizan la unidad y el desarrollo equilibrado del país.

4. El Partido Liberal Colombiano apoya y promueve las organizaciones sindicales de la ciudad y del campo, las organizaciones de





Fuente: <http://www.flickr.com/photos/aldoaloz/>

empresarios, al igual que las instituciones de economía solidaria.

5. El Partido Liberal Colombiano defiende y promueve el uso racional y sostenible de la biodiversidad, la profundización en las investigaciones del genoma humano y el acceso de toda la población a los bienes tecnológicos, científicos y culturales.

El medio ambiente será parte integral de la concepción que el Partido tenga del desarrollo económico.

6. El Partido Liberal Colombiano se compromete a buscar la solución de los conflictos existentes en el seno de la sociedad colombiana, incluyendo los armados, por medio de la deliberación, la concertación y la negociación política, entendiendo estos procesos como el desarrollo de una función de Estado que debe materializarse en formas económicas, políticas y sociales que hagan posible la reconciliación.

7. El Partido Liberal Colombiano promoverá el liderazgo juvenil y la participación directa de los jóvenes en los procesos políticos que deciden los destinos del país, para

contribuir al fortalecimiento del sistema democrático y la renovación política.

8. El Partido Liberal Colombiano abanderará la defensa irrestricta de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Ningún atropello a ellos podrá hacerse en Colombia a nombre del Partido.

9. El Partido Liberal Colombiano ha reconocido y reconoce el papel que juega la economía de mercado en el proceso económico y social. Este reconocimiento está en un todo de acuerdo con los postulados de la Socialdemocracia Internacional.

El Estado impulsará y promoverá dicha economía de mercado garantizando siempre la igualdad de oportunidades para todas las personas. El Partido se compromete, así mismo, a promover la competencia entre las empresas, a combatir y regular los monopolios y las posiciones dominantes en los mercados, de manera especial, en el de los medios masivos de comunicación social.

El Partido Liberal Colombiano defiende el principio fundamental “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea

necesario”, en contraste con las formulaciones neoliberales que promueve el capitalismo salvaje.

10. El Partido Liberal Colombiano profundizará el proceso de democratización interna. Así mismo, promoverá programas de capacitación para fortalecer sus líderes y el establecimiento de canales de comunicación con la comunidad y con la militancia del Partido.

11. La afiliación del Partido Liberal Colombiano a la Internacional Socialista lo vincula a las corrientes del pensamiento contemporáneo. El ingreso a dicha organización debe servir a los países latinoamericanos como vehículo necesario para que los gobiernos del mundo regidos por la socialdemocracia, ayuden a obtener los resultados concretos en la lucha por la igualdad entre los países. Tales resultados deben significar una mayor y más justa participación en el comercio internacional, el acceso a la ciencia, a la tecnología y al capital que permita un desarrollo económico a bajos costos.

12. El principio de la función social de la propiedad ha sido y continuará siendo bandera del Partido Liberal Colombiano.

13. Para el Partido Liberal Colombiano, la globalización no puede significar que los países desarrollados impongan a los países en desarrollo sus intereses comerciales, financieros y culturales. En este sentido, el Partido se compromete a trabajar con intensidad por una economía global debidamente regulada.

14. El Partido Liberal Colombiano promoverá, en el marco de las relaciones internacionales, la integración regional, el respeto por la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la prelación de la justicia social sobre los intereses particulares. Igualmente, promoverá el desarrollo integral de las zonas de frontera.

15. El Partido Liberal Colombiano propenderá por una sociedad y una economía que estén en función del pleno empleo

y por la realización de una seguridad social integral para todos los habitantes.

16. El Partido Liberal Colombiano manifiesta con firmeza que Colombia sólo alcanzará su madurez democrática y la paz, cuando se recuperen los valores éticos en el comportamiento social de los individuos, empezando por los dirigentes de los partidos políticos, de la empresa privada y de las organizaciones sociales. En consecuencia, declara una lucha frontal contra la corrupción.

17. El Partido Liberal Colombiano es el partido del libre examen, de la tolerancia, y en sus deliberaciones internas practicará la crítica y la autocrítica.

Es más genuinamente democrática la anterior declaración del Liberalismo que recurrir con más esnobismo que identidad a la socialdemocracia para eludir la concreción de las propuestas programáticas a las realidades del país. Aunque en Colombia se volvió más caracterizadora la forma y la calidad de la acción que la declaración. Hablamos mucho y bonito, pero la manera de hacer la política sigue apegada a la usanza tradicional: clientelar y politiquera. Nos cuesta el cambio y la modernidad.

La discusión en el próximo Congreso de diciembre será alrededor de tres grandes temas: la caracterización del Partido liberal como una “coalición de matices de izquierda democrática” según definición proveniente de una figura anclada no propiamente en la izquierda como Carlos Lleras Restrepo o una caracterización que corra al liberalismo hacia el centro político donde hoy están inmersas las mayorías nacionales copadas por el uribismo de derecha. El segundo tema es la adopción de una política de alianzas que potencie la defensa de la democracia y la constitución del 91, mediante la realización de una consulta interpartidista para escoger un candidato presidencial con tales banderas. El tercer tema es la reforma de los estatutos que permita construir un partido liberal más deliberante, democrático, funcional, eficaz y más vertical, pero con mayor poder en las regiones y localidades.

Elementos para la conceptualización del reclutamiento ilícito, la vinculación y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado

Paula Andrea Ila*

Introducción

En los últimos años la problemática de los niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado se ha hecho visible en la agenda pública que aborda el conflicto y sus efectos y la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (en adelante DIH) en Colombia. Las diversas modalidades de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en este contexto por parte de los distintos grupos armados organizados al margen de la ley constituye una gran preocupación, que se manifiesta en los informes de organismos del Sistema de Naciones Unidas (ONU), así como en el seguimiento y acciones tanto de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil¹.

El conflicto armado en Colombia ha mostrado altos niveles de degradación, evidenciados por el creciente involucramiento de integrantes de la población civil en el combate (por población interpuesta,

constreñimientos, etc.), quienes en términos del DIH se consideran “personas protegidas”. En este marco, el reclutamiento y las diversas modalidades de utilización de los niños, niñas y adolescentes por parte de actores armados al margen de la ley constituye una conducta punible considerada como una de las peores formas de trabajo infantil y, desde el derecho internacional, un “crimen de guerra”. Precisamente desde el primero de noviembre de 2009 la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) tiene competencia en Colombia para investigar y juzgar los crímenes de guerra, luego de haberse cumplido el período de siete años que es la reserva que Colombia aplicó al ratificar el Estatuto de Roma (2003), en virtud de la cláusula transitoria del artículo 124 del mismo Estatuto².

La apertura del primer juicio de la CPI ha sido por reclutamiento y alistamiento de menores de 15 años en la República Democrática del Congo:

1 La creación de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley, mediante Decreto No. 4690 de Diciembre 3 de 2007, es una expresión a nivel gubernamental de la preocupación frente a esta problemática vigente en Colombia.

2 Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. La CPI entró en vigor para Colombia a partir del 1º de noviembre de 2002 en virtud de la Ley 472 de 2002.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/uacinecredible/>

* Historiadora.
Investigadora
Corporación Nuevo
Arco Iris y Fundación
Intervención en
Justicia - FINJUS.

Se acusa a Thomas Lubanga Dyilo, Presidente de la *Union de Patriotes Congolais* (UPC), de haber reclutado y alistado niños menores de 15 años en las *Forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC)*, rama armada del UPC, y de haberlos utilizado para participar activamente en las hostilidades. Todo esto en el marco de un conflicto armado entre milicias de origen Hema (incluyendo al UPC) y milicias de origen Lendu que tuvo lugar a partir de 1999³.

Para el caso colombiano, la Misión Diplomática Internacional Humanitaria le pidió a la CPI el establecimiento de un capítulo especial en Colombia para investigar y juzgar a los responsables del reclutamiento de unos 14 mil menores de edad para el conflicto interno que vive el país. La petición fue elevada en La Haya, Holanda, en junio de 2008 y en ella se expresa que la justicia colombiana requiere del apoyo internacional para investigar a las cabezas de grupos armados ilegales que a lo largo de los últimos años han forzado a los menores de edad para incorporarlos a sus filas. Indicó que los autores de ese reclutamiento son los guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como los paramilitares procedentes de las disueltas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y los miembros de las llamadas “bandas emergentes” de criminales o BACRIM (bandas criminales) según la denominación oficial de la Policía Nacional⁴.

Si bien se percibe preocupación por esta problemática en diferentes niveles, y con razón, ya que se estima que entre 5.000 y 6.000 niños, niñas y adolescentes están actualmente en los grupos armados ilegales, de acuerdo a pronunciamientos oficiales; nos ha llamado mucho la atención que cuando se la nombra se llega a una zona difusa. Se habla de niños combatientes, de niños solda-

dos, de reclutamiento forzado y voluntario, entre otros. La mayoría de las veces la claridad conceptual está ausente, la que permite una primera aproximación necesaria para identificar abordajes pertinentes para la prevención. Frente a esta compleja problemática, la falta de diagnósticos veraces y oportunos, y la consideración de la misma como un “fenómeno” y no como un “delito”, que es como se tipifica en el Código Penal colombiano y que se abordará más adelante, se erige la necesidad de reflexionar en torno a cómo se entiende el problema, cómo se conceptualiza de modo que se orienten políticas públicas eficaces para establecer condiciones de protección y garantía de los derechos para niños, niñas y adolescentes, así como rutas de atención y prevención frente a los riesgos relacionados con la presencia y el control territorial ejercido por parte de los grupos armados al margen de la ley.

Los avances frente a esta materia en el país son aún insuficientes, más cuando se considera el reciente proceso de desmovilización con los grupos paramilitares, donde muchos niños, niñas y adolescentes no fueron entregados de manera formal a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ni mucho menos a funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y por ello estos no pudieron recibir ningún tipo de apoyo para su reintegración social y familiar ni tampoco orientación psicológica que les permitiera transformar las conductas agresivas adquiridas durante su vinculación a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁵.

Esta situación fue confirmada cuando el 25 de agosto de 2008 el ex jefe paramilitar Fredy Rendón Herrera, alias el Alemán, quien comandó el Bloque Élmer Cárdenas de



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/daquellamanera/>

³ “Apertura del primer juicio de la CPI contra el miliciano Thomas Lubanga Dyilo”, Sábado 24 de enero de 2009. En: <http://www.fidh.org/Apertura-del-primer-juicio-de-la> [Recuperado el 30 de junio de 2009].

⁴ “Piden a la CPI investigar reclutamiento de 14 mil niños para la guerra”, Julio 1 de 2008. En: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=624694> [Recuperado el 30 de junio de 2009].

⁵ Cf. “Reclutamiento forzado de menores por las AUC: ¿impunidad latente?”, Septiembre 30 de 2008. En: http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=1331&Itemid=368 [Recuperado el 30 de junio de 2009].



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/liferfe/>

las AUC, admitió ante un fiscal de Justicia y Paz de Medellín haber tenido en su filas 358 menores de edad, pero que, por solicitud del Alto Comisionado para la Paz, sólo entregó 4 de ellos⁶. ¿Qué ha pasado con los niños y posiblemente niñas, que no fueron entregados durante el proceso de desmovilización? Se trata de niños, niñas y adolescentes que no han sido considerados sujetos activos y participantes en el proceso de reinserción y por ende, respecto del acceso a servicios educativos, de salud, entre otros, que les ofrezca mínimas condiciones para reintegrarse a la vida civil.

Con relación a la situación en Bogotá, la Defensoría del Pueblo en informes de riesgo recientes como el No. 021 de 2008 advierte sobre hechos que indican que grupos armados organizados al margen de la ley hacen presencia en el territorio de las localidades, generando riesgos para la población civil y vulneraciones a sus derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2008:4-5). Este tipo de presencia y control territorial por parte de grupos armados al margen de la ley constituye una de las condiciones necesarias para la ocurrencia de prácticas de reclutamiento y vinculación de niños, niñas y adolescentes⁷, quienes pueden pasar más desapercibidos que los jóvenes y

los adultos en la realización de actividades para dichos grupos.

Por su parte, el Observatorio del conflicto armado de la Corporación Nuevo Arco Iris afirma que en diez localidades de Bogotá se ha verificado la presencia de grupos paramilitares⁸: células de las Águilas Negras, de las Autodefensas Campesinas Héroe Carlos Castaño, del Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC) y de los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara han conformado bandas que suman más de 300 hombres y están dedicadas a sembrar el terror en establecimientos comerciales, moteles, prostíbulos, casinos, sanandresitos y Corabastos.

Los conceptos de reclutamiento ilícito, vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado

Como hemos mencionado, la problemática aludida se conceptualiza de forma diversa y en ocasiones carece de precisiones respecto de los marcos normativos vigentes,

⁸ “El uso histórico del territorio como área estratégica, bien para el avance de proyectos armados (FARC) o bien para la contención del oponente militar y su influencia en la ciudad (paramilitares y Fuerza Pública). (...) Es así como se consideran hasta ahora cuatro fases de control: Una primera fase de control por milicias guerrilleras; una segunda fase más violenta por la disputa paramilitar que irrumpe en la zona; una tercera que tiene que ver con las disputas internas entre las diferentes estructuras paramilitares que se insertan en la ciudad por sobreponerse al control general (Llanos versus Arroyabe); una cuarta fase, luego del proceso de desmovilización de las AUC, que ocasionó el debilitamiento de los miembros del Bloque Centauros y la probable desarticulación de las ACC, lo que generó una dispersión de sus combatientes y un vacío en sus estructuras de mando y control, sin que muchos de sus mandos medios lograran reinsertarse integralmente al programa gubernamental de desmovilización; muchos de estas unidades y mandos medios, a pesar de la fragmentación que han sufrido, se han mantenido latentes y actuando por su cuenta a la espera de un orden que los articule a sus intenciones.” (Defensoría del Pueblo, 2009).

⁶ Cf. “Reclutamiento forzado de menores por las AUC: ¿impunidad latente?”..., [Recuperado el 30 de junio de 2009].

⁷ Para un análisis sobre las circunstancias del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes a grupos armados ver Defensoría del Pueblo, UNICEF (2006).

a nivel nacional e internacional⁹. Si se revisan documentos y comunicaciones oficiales de entidades estatales, no gubernamentales y de organismos internacionales con competencia en la materia¹⁰, se observa que existen por lo menos cuatro formas principales de denominar la conducta punible involucrada: reclutamiento, reclutamiento ilícito, reclutamiento forzado, reclutamiento ilegal.

La conceptualización precisa de la problemática no constituye un problema menor o de escrúpulo literario; por el contrario, se relaciona con los diagnósticos sobre dicha problemática y la forma de abordarla tiene que ver con la tipificación de las conductas punibles involucradas. Al respecto, una tendencia ha sido considerar la participación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado como un “fenómeno” en lugar de considerarla un “delito”, una violación de derechos que, como hemos expresado anteriormente, puede constituir un crimen de guerra.

Para una aproximación conceptual de la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, es necesario señalar qué se entiende por conflicto armado toda vez que los significados sobre el conflicto y las violencias han suscitado arduos debates entre posturas oficiales y no oficiales -y aún diferentes abordajes oficiales - que ponen en cuestión o aceptan la vigencia de los principios humanitarios condensados en el DIH. En este sentido, los debates sobre la existencia de un conflicto armado o recientemente de una amenaza terrorista en

Colombia señalan la importancia de aclarar el significado del conflicto interno, que tiene evidentes implicaciones en la formulación de políticas públicas. Para tal efecto, se parte del reconocimiento de que en Colombia existe un conflicto armado interno, en los términos que el DIH contempla como conflicto armado sin carácter internacional¹¹.

La consecuencia del reconocimiento del conflicto armado colombiano es que se vuelve obligatoria la exigencia del cumplimiento del DIH a las partes enfrentadas, es decir, de aquellas normas que pretenden humanizar la guerra al estipular medios de protección para los no combatientes (población civil) que los combatientes deben respetar, y ciertos límites en las formas de atacarse (Defensoría del Pueblo, 2004)¹².

A partir del proceso de negociación adelantado con los grupos paramilitares desde fines de 2002 y las desmovilizaciones colectivas que tuvieron lugar en el marco de la aplicación de la Ley 975 de 2005 (conocida como Ley de Justicia y Paz), se evidenciaron graves falencias en el proceso de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) y en la aplicación de dicha ley, factores que explican en parte la situación actual de rearme, crecimiento y expansión de reductos (neo) paramilitares y la identificación de grupos emergentes en diversos territorios del país. En Bogotá la amenaza de grupos identificados como “Águilas Negras” en marzo de 2008 trascendió a la opinión pública, como se evidenció en *El Espectador*, donde se daba

9 A nivel internacional: Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), Protocolo Adicional II – Adicional a los Convenios de Ginebra (1949), Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), Principios rectores de los desplazamientos internos (1998), Declaración de Montevideo adoptada en la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el uso de niños como soldados (1999), Recomendación sobre la Erradicación del Reclutamiento y la Participación de Niños en conflictos Armados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000), Estatuto de Roma (1998). A nivel nacional: Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), Código Penal (Ley 599 de 2000), Ley 418 de 1997, Ley 782 de 2002, Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

10 Análisis realizado con base en publicaciones y documentos oficiales, publicados en medios escritos y electrónicos.

11 “(...) conflictos armados (...) que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Artículo 1, numeral 1 y 2. Para reconocer la existencia de un conflicto armado dentro de un país “basta que un conflicto no internacional ocurra dentro del territorio de un Estado entre grupos identificables, sin la exigencia de que el bando opositor ejerza un dominio sobre una parte del territorio estatal y tenga capacidad de realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”. (Swinarski, 1991:37).

12 Ver Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995.

cuenta del rearme paramilitar en Altos de Cazuca y Ciudad Bolívar¹³.

Es importante analizar y considerar las dinámicas del conflicto armado¹⁴ vigente en los territorios para que las políticas públicas que se formulen y se implementen valoren y tengan en cuenta los riesgos y los obstáculos en los contextos locales con relación al goce efectivo de los derechos de los diversos sectores poblacionales, en particular de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. En el análisis de los factores protectores y los factores de riesgo se deben considerar estos aspectos macrosociales a la par que los microsociales (por ejemplo, la violencia intrafamiliar y otras características de las familias que pueden convertirlas en expulsoras de los niños, niñas y adolescentes del hogar).

El reclutamiento ¿ilícito, ilegal o forzado? La importancia del calificativo

En ocasiones se piensa que las discusiones deben focalizarse más allá de los conceptos, aún más si éstos son jurídicos. Sin embargo, cuando se trata de términos que hacen referencia a problemáticas graves e invisibilizadas, hecho que se acentúa cuando éstas involucran conductas punibles graves, como la que se pretende analizar en este caso y que se encuentra consagrada en el artículo 162 del Código Penal Colombiano – Libro Segundo, Título II, “De las Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario” – a través de la denominación de reclutamiento ilícito, la reflexión conceptual puede dar lugar a cambios o profundizaciones en la comprensión de la problemática

¹³ *El Espectador*, “Alarma en Ciudad Bolívar y los Altos de Cazuca. “Águilas Negras” están en Bogotá”. Cf. <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/judicial/articuloimpreso-aguilas-negras-estan-bogota>

¹⁴ “La dinámica del conflicto incluye aspectos endógenos relativos a variables como el tipo de territorio que tiene que ver con el control territorial por parte de actores armados, y el tipo de población que tiene que ver con las características de sectores sociales del territorio, intereses en juego, etc.; así como aspectos exógenos que afectan el desarrollo del conflicto sin ser elementos constitutivos del mismo, tales como las características propias de las poblaciones del territorio donde se desenvuelve el conflicto” (ÁVILA y otros, 2008).



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/seretuaccidente>

involucrada, que sin duda puede tener su correlato a nivel de las prácticas.

Con relación al término “reclutamiento ilícito”, que a primera vista podría no provocar mayores discusiones, existen diversas manifestaciones y expresiones que se utilizan de manera indiscriminada o poco reflexiva, las cuales conforman el objeto de este análisis. Si bien reconocemos otros abordajes respecto a la problemática aludida, como los de las ciencias sociales, es necesario analizar en primer lugar el contenido del artículo del Código Penal mencionado, ya que se debe partir de la comprensión del reclutamiento como delito, haciendo la claridad de que el derecho penal no es la mejor o principal salida para hacer frente y resolver estos problemas generados en la sociedad, pero sí uno de las vías jurídicas vigentes y obligadas para reclamar los derechos de quienes se ven afectados por una conducta punible y de asignar responsabilidades a quienes las han perpetrado, en perspectiva de no repetición de estos hechos.

Contenido del delito de reclutamiento ilícito (Art. 162 Código Penal)

Artículo 162. Reclutamiento ilícito.

El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La persona titular del bien jurídico protegido en este delito está determinada:

son los “menores de dieciocho (18) años”. Por lo tanto, esta conducta delictiva tiene como víctimas a niños, niñas y adolescentes. En cuanto a los verbos utilizados “reclutar” y “obligar a participar”¹⁵ se puede llegar a la conclusión de que el delito en estudio se puede caracterizar por dos conductas en particular, la primera, el reclutamiento en sí mismo, visto desde la lógica militar, es decir, el hacerse parte en las filas de una fuerza armada –legítima o no– para la realización de tareas de tipo militar y fundamentalmente para combatir. Esto se relaciona a su vez con dos expresiones utilizadas también para referirse a esta problemática: alistamiento (acción y efecto de alistar; sentar plaza en la milicia) o alistarse (inscribir a alguien en una lista o conjunto de mozos a quienes cada año obliga el servicio militar¹⁶) (Cornu, 1995:104) y conscripción (servicio militar)¹⁷.

Esta formulación tiene cimientos en la distinción de conceptos que se realiza entre conflictos armados internacionales y los conflictos armados de carácter no internacional como el caso colombiano. En los primeros se hace uso de la palabra “combatiente” con el fin de identificar a las fuerzas armadas de un Estado que tienen un derecho legítimo a combatir, dado que son conflictos que se dan entre Estados, mientras que en el segundo caso, se hace uso de la expresión “personas que participan directamente en las hostilidades”, toda vez que no se le reconoce legitimidad alguna

15 “Reclutar” proviene a su vez de la palabra reclutamiento que deriva de *recruter*, derivada a su vez de *recrue*, “recluta” y definido como la “operación destinada a procurar personal, término utilizado en materia militar (reclutamiento del ejército), y en el derecho de la función pública en donde va acompañado de indicaciones destinadas a caracterizar el procedimiento empleado (reclutamiento por concurso, por títulos, por listas de aptitudes etc.)” (Cornu, 1995:724–725). “Obligar a participar”: verbo compuesto por dos elementos la obligación y la participación, al referirnos al primero, el verbo obligar del latín *obligatio*, derivado de *obligare*, “obligar”, es definido en un sentido general como un sinónimo de deber. En segundo lugar, el verbo participar, del latín *participare*, “hacer” o “tener su parte en”, es entendido como “el hecho de participar en una acción, en una operación o en una actividad, de manera ocasional o habitual” o bien como “el hecho de cooperar en una actividad, y de asociarse a sus resultados” (Ibid., p.631).

16 Cornu, Gerard, *Vocabulario Jurídico...*, p.104.

17 Conscripto: soldado mientras recibe la instrucción militar obligatoria (Cornu, 1995:545)

al uso de la fuerza y de las armas por parte de los grupos armados al margen de la ley, cuyos miembros pueden ser perseguidos y judicializados. Sin embargo, es necesario aclarar que la palabra combatiente en la práctica permanece ligada a la misión que tienen determinadas personas de combatir, lo que implica que en el léxico tradicional e incluso jurídico se utilice el término combatiente para identificar a quien cumple funciones de índole militar, pertenezca o no a la Fuerza Pública. En este sentido, se hace uso de la expresión combatiente en un sentido genérico¹⁸.

La segunda conducta es la obligación de participar, frente a lo cual es necesario realizar una lectura integral del artículo, ya que al verbo participar se le agrega la expresión “directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas”. En lo que se refiere a esta expresión, es necesario adentrarse en la discusión de qué se entiende por participación directa o indirecta, frente a lo cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que por “participación directa hay que entender, los actos de guerra que por su naturaleza o propósito, estén destinados a causar daños concretos al

18 “El término “combatientes” en el DIH tiene un sentido genérico, y un sentido específico. En su sentido genérico, el término “combatientes” hace referencia a las personas que, por formar parte de las fuerzas armadas y los grupos armados irregulares, o tomar parte en las hostilidades, no gozan de las protecciones contra los ataques asignadas a los civiles. En su sentido específico, el término “combatientes” se utiliza únicamente en el ámbito de los conflictos armados internacionales para hacer referencia a un status especial, el “status de combatiente”, que implica no solamente el derecho a tomar parte en las hostilidades y la posibilidad de ser considerado como un objetivo militar legítimo, sino también la facultad de enfrentar a otros combatientes o individuos que participan en las hostilidades, y el derecho a recibir trato especial cuando ha sido puesto fuera de combate por rendición, captura o lesión –en particular el status conexo o secundario de “prisionero de guerra”. Precisa la Corte que para los efectos del principio de distinción en su aplicación a los conflictos armados internos, y de las distintas reglas que lo componen en particular, el Derecho Internacional Humanitario utiliza el término “combatientes” en su sentido genérico. Está fuera de duda que el término “combatientes” en sentido específico, y las categorías jurídicas adjuntas como “status de prisionero de guerra”, no son aplicables a los conflictos armados internos” (Corte Constitucional, *Sentencia C-291 de 2007*, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa).

material o al personal de la fuerzas armadas adversarias” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999:55). En este caso, la participación directa está ligada al fin del reclutamiento, es decir, a las acciones ligadas fundamentalmente con las actividades bélicas o militares propiamente dichas. Por su parte, la participación indirecta se presenta cuando las personas civiles apoyan el esfuerzo militar o de guerra del adversario, caso en el cual no aplica considerarlos combatientes:

(...) esto se debe a que la participación indirecta, tal como vender mercaderías a una o varias partes en el conflicto, expresar simpatía por la causa de una de las partes o, más claro aún, no haber actuado para prevenir la incursión de una de las partes en contienda, no implica actos de violencia que constituyan un amenaza inmediata de daño actual a la contraparte. Las nuevas reglas confirman esta apreciación al señalar que civiles que apoyan a las fuerzas militares (o grupos armados) aportando trabajo, transportando pertrechos actuando como mensajeros o distribuyendo propaganda no pueden ser objeto de ataque directo individual, pero permanecen sujetos a la legislación doméstica que sancione dar ayuda y apoyo a enemigos domésticos (Henkaerts, 2005:10).

Reclutamiento: ¿un delito calificado?

Como mencionamos anteriormente, existe un uso indiscriminado de por lo menos tres calificativos relativos al reclutamiento. Antes de analizarlos, precisamos a qué se hace referencia cuando se habla de calificativos o de delitos calificados, toda vez que es precisamente en este componente donde radica el nudo de la discusión que planteamos: la importancia de comprender el porqué no es lo mismo hablar de reclutamiento a secas que de reclutamiento ilícito, ilegal o forzado. No resulta una necesidad del legislativo o un capricho del derecho penal otorgar calificativos a las conductas punibles, sino que surge de una necesidad manifiesta de castigar fuertemente o de poner en evidencia que la conducta se comete por un sujeto activo determinado, contra un sujeto pasivo con unas características específicas



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/damaged/>

o sobre un bien jurídico protegido de clara relevancia.

Por lo anterior, hablar de un delito calificado o que hace uso de un calificativo no es un tema que haya sido de mayor discusión en el derecho penal, sin embargo, y partiendo de la aclaración que el Código Penal colombiano no consagra al reclutamiento como un delito *calificado*, es decir, no lo expresa literalmente como sí lo hace por ejemplo con el hurto calificado (Art. 240 C.P.); sí le asigna una calificación, entendida ésta como la “determinación de la categoría que le corresponde en los grados de infracciones a la que se refiere ese comportamiento”, es decir, le asigna un adjetivo para caracterizar o precisar la conducta y así vincularlo a una categoría jurídica, en este caso a la categoría de ilícito.

Reclutamiento forzado. Con relación al calificativo de “forzado” se puede avizorar en primer lugar que éste se refiere a un opuesto, el denominado reclutamiento “voluntario”; situación que dada la particularidad del caso colombiano no debería tener acogida después del fallo de la Corte Constitucional (Auto 251 de 2008), donde se manifiesta que el carácter voluntario del reclutamiento es simplemente aparente ya que está motivado por razones de manipulación perversa y

engañosos en la que los grupos armados se aprovechan de la situación de vulnerabilidad, pobreza, desprotección, abandono, debilidad psicológica, falta de acceso a servicios de salud, educación y recreación, violencia intrafamiliar, experiencia previa de violencia armada, así como clima social y cultural de idealización de la guerra en que viven los niños, niñas y adolescentes en este país. La Corte Constitucional afirma: “Existe certeza jurídica sobre el carácter forzado y criminal del reclutamiento de menores de edad en todos los casos, independientemente de su apariencia de voluntariedad”¹⁹.

¿Reclutamiento ilícito o ilegal? Existen otros dos conceptos que se utilizan frecuentemente, el reclutamiento “ilegal” y el reclutamiento “ilícito”, los cuales en una primera aproximación parecerían similares pero presentan diferencias con base en los debates jurídicos que, si bien pueden considerarse sutiles, resultan de interés para este análisis. Por ello, relevamos los significados de cada uno de estos conceptos:

Ilícito: Del latín *licet*, “está permitido”, el adjetivo *licitus*, “permitido”. Aquí con sentido negativo por el prefijo in, “no permitido”.

1. Propiedad de lo que es contrario a un texto que ordena o prohíbe algo (ley, decreto, resolución).

Característica de lo que es contrario al orden público y a las exigencias fundamentales (inclusive no formuladas expresamente) de un sistema jurídico.

Característica de lo que es contrario al orden público y a las buenas costumbres” (Cornu, 1995:440)..

Ilegal: Del latín *lex, legis*, “ley”, el adjetivo *legalis*, “que está de acuerdo con la ley”. Aquí con significado negativo por el prefijo in, “que no está de acuerdo con la ley”. “Que es contrario a la ley (en sentido formal)(Idem).

Advertimos que la calificación de ilícito o ilegal que se da al reclutamiento no ha sido la que suscitó la discusión jurídica sino que ésta se ha desarrollado a partir de la denominada prueba ilícita o ilegal, cuyo análisis extrapolamos a la temática de reclutamiento. La Corte Constitucional se ha referido al tema pero no ha hecho claridad frente a la calificación de ilícito, sin embargo, la mención que frente a ello ha dado es precisamente uno de los puntos del debate y el argumento central de este análisis, por tal motivo es necesario citar a la Corte cuando se manifestó sobre la prueba inconstitucional y la prueba ilícita: “La primera se refiere a la que ha sido obtenida violando derechos fundamentales y la segunda guarda relación con la adoptada mediante actuaciones ilícitas que representan una violación de las garantías del investigado, acusado o juzgado” (Corte Constitucional, 2002). Según la jurista Ana Giacometto (2003:60) no existe una diferencia clara entre la prueba inconstitucional y la prueba ilícita ya que hacen referencia al mismo fenómeno, toda vez que se parte de que las garantías con las que debe contar un investigado son precisamente sus derechos fundamentales.

De este modo, las definiciones existentes sobre la prueba ilícita demuestran cómo se liga el concepto de ilicitud al de violación de los derechos consagrados en la Constitución, particularmente los derechos fundamentales.

Por otra parte, cuando se hace mención al concepto de prueba ilegal, se trata de un término aún más limitado. Ana Giacometto lo define de la siguiente forma: “Son las que no se obtienen conforme a las leyes que regulan su petición, ordenamiento, producción e incorporación. Las pruebas ilegales, son las que están ilegalmente rituadas, porque se obtienen con violación al régimen legal que las regula (...) Son las que violan el procedimiento” (2003:61)²⁰.

De las anteriores definiciones se deriva que la principal diferencia existente entre el concepto de ilícito y el de ilegal es el carácter de la norma transgredida, de modo que si se trata de la violación de un precepto

19 Corte Constitucional, *Auto 251 de 6 de octubre de 2008*, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

20 Ver Picó I Junoy (1996:290-291).

constitucional que adquiere la calidad de derecho fundamental, estamos en presencia de lo ilícito; mientras que si lo que resulta violado es una norma de otro tipo, estamos en presencia de lo ilegal.

Así, el análisis de porqué optar por uno u otro concepto en el caso del reclutamiento tiene su importancia por lo siguiente:

1. Porque el reclutamiento es un delito que tiene como sujeto pasivo a menores de 18 años.
2. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás, conforme al artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.
3. No es lo mismo afirmar que alguien es culpable por violar una norma en particular, en el caso colombiano el artículo 162 del Código Penal, que dar cuenta de la serie de vulneraciones que resultan como fruto de esa violación. Así, no se trata simplemente de considerar que determinado sujeto infringió una norma penal, en cuyo caso la atención se fija en el presunto delincuente, sino que la comisión de ese delito al tener un sujeto pasivo calificado (niños, niñas y adolescentes) afecta gravemente los derechos fundamentales y prevalentes de estos sujetos, tales como la vida, la libertad y la integridad entre muchos otros, de manera que no es simplemente una conducta ilegal sino abiertamente ilícita.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que el calificativo del reclutamiento como ilícito, en el marco del conflicto armado en Colombia, resulta el más adecuado ya que es una categoría más amplia que rechaza la idea del reclutamiento voluntario y que da cuenta del contenido de un delito que viola los derechos fundamentales y que atenta contra la dignidad y la libertad de la persona humana, más aún cuando es una conducta que tiene como sujeto pasivo a un niño, niña o adolescente y que por ende no puede ser analizado sólo desde la óptica del incumplimiento de una norma, sino como un crimen que afecta los derechos fundamentales de

un grupo poblacional que goza de especial protección y cuyos derechos prevalecen sobre los demás.

La vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado

La palabra vinculación proviene de:

Vincular: Del latín *ligare*, “ligar”, “unir”, y ha sido definido como:

Obligar, constreñir, crear una obligación (en sentido amplio). “Más especialmente, obligar, hacer nacer un vínculo obligacional (en sentido estricto).

Hacer nacer una relación de derecho (Cornu, 1995:906).

Vínculo: Del latín *ligare*, se define como: “Relación jurídica que une a dos o más personas en virtud de un acto o de un hecho jurídico, que es a la vez, efecto jurídico y situación jurídica, fuente de derechos y de obligaciones” (Idem).

A partir de las nociones anteriores se puede inferir que el eje central de la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado radica en la unión entre el menor de edad y el grupo armado, en ese sentido, tiene una estrecha relación con el reclutamiento ilícito. Se requiere por tanto complejizar la noción de vinculación teniendo en cuenta las diversas formas de utilización de los niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados, para que se incluya la descripción de aquellas conductas que no están ligadas al combate propiamente dicho.

Al respecto, la Corte Constitucional identifica en el Auto 251 de 6 de octubre de 2008 una serie de conductas que denomina “riesgos especiales a los que están expuestos los menores de edad en el marco del conflicto armado”, y en particular menciona “los riesgos (i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, [y] (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales”. (Corte Constitucional, 2008:12) Entre las conductas referidas, la Corte establece las siguientes:

1. La incorporación a comercios ilícitos –tráfico de drogas y trata de menores;
2. La utilización de niños y niñas como esclavos(as) sexuales que configura explotación sexual y prostitución forzada;
3. Las demás prácticas asociadas a la esclavitud y otras actividades de vinculación a los grupos armados en acciones indirectas respecto de las hostilidades (algún tipo de control social, imponiéndoles códigos de conducta y pautas de comportamiento) (Idem).

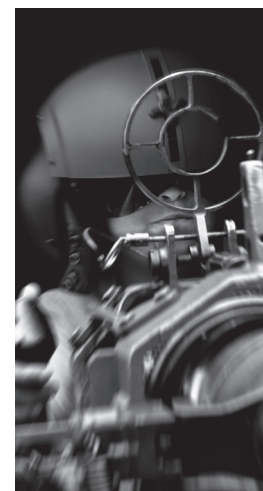
Así mismo, la Corte Constitucional señaló que los niños, niñas y adolescentes vinculados realizan tres tipos de actividades, a saber:

1. Actividades bélicas o militares propiamente dichas: “(...) son forzados desde que pueden portar un arma o combatir – es decir, a matar a otras personas y exponerse a la muerte y a lesiones en un enfrentamiento armado-, realizar emboscadas, participar en tomas y otras actuaciones armadas, cuidar secuestrados, torturar, asesinar a sus compañeros, fabricar e instalar explosivos y minas antipersonal, atemorizar a la población civil, marchar durante largos períodos de tiempo, realizar retenes, y actividades afines” (Ibid., p. 46).
2. Actividades de apoyo táctico a los combatientes: “Estas actividades, de apoyo logístico y otras vinculadas a las necesidades militares, incluyen hacer guardia, participar en jornadas de entrenamiento militar, servir de mensajeros, realizar labores de investigación, cavar trincheras o letrinas, despejar el bosque, cortar y cargar leña, sepultar compañeros, recoger o despojar cadáveres, y otras similares. Estas acciones no sólo son violatorias de sus derechos en sí mismas, sino que al aumentar su visibilidad para los bandos opuestos en el conflicto armado, les exponen a riesgos adicionales para su vida e integridad” (Ibid., p.45).

3. Actividades de apoyo a la satisfacción de necesidades primarias de los combatientes: “Se les obliga a cocinar para los combatientes, cuidar enfermos, lavar ropa, realizar labores agrícolas, hacer aseo en los campamentos, y actividades similares destinadas a contribuir al mantenimiento de las tropas irregulares. Estas actividades no son sólo en sí mismas lesivas de sus derechos fundamentales, sino que acarrearán riesgos que también atentan en forma adicional contra su integridad y vida (...). Además existe una preocupación marcada por la vinculación de las niñas quienes son sometidas a todas las formas de “violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (a) violación, (b) la planificación reproductiva forzada – a través de distintos medios, pero principalmente mediante la colocación de dispositivos intrauterinos y el uso de otros métodos anticonceptivos, en contra de su voluntad y sin información sobre las consecuencias de su implantación, en tanto orden de obligatorio cumplimiento, (c) la esclavización y explotación sexuales, (d) la prostitución forzada, (e) el abuso sexual, (f) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (g) el embarazo forzado, (h) el aborto forzado, y (i) el contagio de infecciones de transmisión sexual.” (Ibid., p. 48).

De acuerdo al planteamiento de la Corte Constitucional, las actividades de los tipos a) y b) se enmarcarían como reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, mientras que en las actividades del tipo c) no corresponden a la variable que generan una amenaza militar en el marco del conflicto y por lo tanto constituyen otra forma de vinculación, no estrictamente considerada reclutamiento ilícito.

Por lo tanto, es importante que en las iniciativas de análisis de los contextos locales para el diseño de políticas públicas al respecto, se incluyan instrumentos aptos para identificar las diversas formas de utilización y vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, las cuales denotan características particulares del territorio (recursos, intereses estratégicos en juego,



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/aguere/>

Fuente: <http://www.flickr.com/photos/razvanradu/>



etc.), de los grupos armados (motivaciones y los incentivos de las personas que reclutan o utilizan niños, niñas y adolescentes) y de los propios niños, niñas y adolescentes en cuanto a razones (motivaciones, problemáticas, circunstancias personales y familiares, etc.) por las cuales se han vinculado a los grupos armados; todo lo anterior con el propósito de la implementación de mecanismos eficaces frente a esta situación.

Así mismo, si se considera el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las peores formas de trabajo infantil²¹, entendidas como aquellas actividades que esclavizan al niño o niña, lo(a) separan de su familia y lo(a) exponen a graves peligros y enfermedades, es claro que el reclutamiento constituye tan sólo una de las peores formas de trabajo infantil; de ahí que sea importante considerar esta noción en un cruce con el marco del conflicto armado y así facilitar un análisis más amplio

21 OIT, Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Adoptado el 17 de junio de 1999, entrada en vigor el 19 de noviembre de 2000. Adoptado en Colombia mediante la Ley 704 de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional con Sentencia C-535 de 2002 (Área del Derecho Laboral Internacional).

y complejo del fenómeno del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. En este sentido y con el fin de aproximarse a una noción de vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado es pertinente referir la definición de los Principios de París (2007)²²:

2. Definiciones

2.1 Por “*un niño o niña asociado con una fuerza armada o un grupo armado*”²³ se entiende cualquier persona menor de 18 años de edad que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refieren solamente a un niño o niña que esté participando, o haya participado, directamente en las hostilidades (Los principios de París, 2007:7).

Esta definición da cuenta de que la participación de los niños, niñas y adolescentes va más allá del reclutamiento y asume otras

22 “El gobierno francés y UNICEF organizaron conjuntamente una gran conferencia internacional bajo el título “Niños y niñas libres de la guerra”, que tuvo lugar en París el 5 y 6 de febrero de 2007 en la que los gobiernos participantes suscribieron dos documentos: los “Compromisos de París”, que enumeran una serie de principios legales y operativos necesarios para proteger a los niños contra su reclutamiento y utilización en conflictos armados (los compromisos sirven de complemento a los mecanismos legales y políticos existentes); y los “Principios de París”, un documento más detallado aún que presenta una amplia serie de principios relativos a la protección de niños contra su reclutamiento y utilización en conflictos armados, su desvinculación y su reintegración a la vida civil con éxito. Los principios también abordan la necesidad de contar con estrategias de prevención a largo plazo para poner fin definitivamente a la participación de niños y niñas en los conflictos armados.” Cfr. “Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 de la ley 418 de 1997 ante la Corte Constitucional *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, y 162 de la Ley 599 de 2000 *“por la cual se expide el código penal”*, Expediente No. D-7411, Concepto No. 4638, 24 de octubre de 2008.

23 Los Principios de París denominan fuerza armada a lo que se ha definido según el DIH como actores armados estatales y grupos armados a los actores armados organizados al margen de la ley (GAOML).

modalidades que conformarían la denominada asociación o para este caso vinculación.

Otros conceptos: niño soldado y menor combatiente

Existen otros dos conceptos que se utilizan frecuentemente para referirse a la problemática del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, que mencionamos a la brevedad:

Niño Soldado

Se entiende por “niño soldado” toda persona menor de 18 años que forme parte de cualquier fuerza o grupo armado, regular o irregular, con independencia de las labores que desempeñe. Por ejemplo y sin que la enumeración sea taxativa, labores de cocinero, recadero, mensajero, y toda persona menor de 18 años que acompañe a esas fuerzas o grupos cuando ello no sea en condición de familiar. Se incluye también en esa categoría a las niñas a quienes se haya reclutado con fines sexuales o para obligarlas a casarse. Por tanto, no incluye sólo a los menores que porten o hayan portado armas.

Menor Combatiente

La Corte Constitucional ha indicado que este concepto “debe incluir a todos los menores que no cumplen funciones de combate propiamente dicho pero sí llevan a cabo alguno de los distintos roles de apoyo que pueden desempeñar en torno a las hostilidades. No es solamente el rol en sí mismo lo que genera efectos nocivos; también el clima de violencia y la proximidad al conflicto son perjudiciales para los menores de edad” (Corte Constitucional, 2005:72).

Así mismo, la politóloga Natalia Springer (s.f.) afirma: “Estos NNA pueden calificarse como prisioneros combatientes: a pesar que viven bajo circunstancias que les incapacitan para pensar y actuar con autonomía, opinar, cuestionar a sus superiores, moverse con libertad, desarrollar libremente su personalidad y en las que se suprimen todos los derechos civiles y sociales, ellos consiguen identificarse con sus victimarios” (5).

En los anteriores conceptos, si bien se pretende desarrollar en la definición una descripción amplia para incluir todas las

actividades que pueden realizar los niños y niñas más allá del combate, la expresión en sí misma resulta contradictoria, toda vez que precisamente el término “soldado” o “combatiente” nos coloca en un imaginario de participación armada, asunto que no solo genera un contrasentido sino que a la luz de la prevalencia de los derechos de los niños y niñas, resulta en alguna medida revictimizante y poco abarcador de las complejidades de esa realidad social.

Además, se reafirma que el término “combatiente” no es el más adecuado en el marco del derecho internacional humanitario y del conflicto armado de carácter no internacional colombiano, ya que es un concepto ligado a la legitimación para el uso de las armas y de la fuerza y de algún nivel de compromiso con la causa, hecho que no debería tener acogida en la lógica del reclutamiento entendido como una participación obligada y forzada en una fuerza armada – legal o ilegal – y en muchos casos motivada por problemáticas sociales complejas que llevan a los niños y niñas a hacerse parte de las hostilidades sin que medie para ello una decisión autónoma y realmente voluntaria.

En el mismo sentido, dicha falta de legitimidad es aún más evidente cuando nos damos cuenta de que ni siquiera la Fuerza Pública en Colombia puede reclutar a menores de dieciocho (18) años, tal como lo indica la Ley 548 de 1999 en su artículo 2º:

Artículo 2º. El artículo 13 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

Artículo 13. *Los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar.* A los estudiantes de undécimo grado, menores de edad que, conforme a la Ley 48 de 1993, resultaren elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad (...).

Esta restricción ha sido defendida por el Estado en diferentes oportunidades. Quizás la más importante fue en el momento de aprobar el Estatuto de Roma. En el artículo 8º se prohíbe el reclutamiento de menores

de quince (15) años, rango de edad que no se adecúa a lo establecido legalmente en Colombia, motivo por el cual el Estado colombiano decidió hacer una reserva frente a dicho crimen²⁴.

El reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por fuera del conflicto armado

La legislación colombiana incorporó en la Ley 599 de 2000 (Código Penal) el título ya mencionado “Delitos contra las personas y los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”, dentro del cual se estipula el delito de reclutamiento ilícito. Por tal motivo, su ámbito de aplicación se encuentra limitado por la expresión “con ocasión y en desarrollo de conflicto armado”, que implica que para que se pueda imputar responsabilidad penal a algún sujeto por este delito es necesario que exista un nexo entre la conducta delictiva y el conflicto armado, sumado a la actitud interna del autor.

Ante dicha problemática, frente a la degradación humanitaria y el complejo escenario de grupos armados ilegales (guerrillas, (neo)paramilitares, rearmados, disidentes, emergentes, bandas criminales), es necesario revisar cuáles son las conductas punibles en las que se pueda enmarcar el

24 “Declaración de Colombia. Nueva York, 26 de enero de 1990. El Gobierno Colombiano considera que, si bien la edad mínima de 15 años para participar en conflictos armados consagrada en el artículo 38 de la Convención, es el resultado de serias negociaciones que reflejan diversos sistemas jurídicos, políticos y culturales del mundo, hubiese sido deseable que dicha edad fuera de 18 años, acorde con los principios y normas que rigen en diversas regiones y países, entre ellos Colombia, razón por la cual el gobierno colombiano entiende que para los efectos del artículo 38 de la Convención la edad en cuestión será la de 18 años. Reserva de Colombia. El Gobierno de Colombia de conformidad con el artículo 2, numeral 10, literal D de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969 declara que para efectos de las disposiciones contenidas en los numerales 2 y 3 del Artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, se entiende que la edad a la que se refieren los numerales citados es la de 18 años, en consideración a que el ordenamiento legal de Colombia establece la edad mínima de 18 años para reclutar a las fuerzas Armadas el personal llamado a prestar servicio militar”.

reclutamiento por fuera del conflicto armado y evidenciar todas aquellas que concursan con el reclutamiento (concurso de delitos). Actualmente en el Congreso de la República cursa el proyecto de ley No. 179 de 2008 (Senado) presentado por la ex senadora Martha Lucía Ramírez y tramitado por la senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu, el cual tiene como finalidad incorporar dentro del Código Penal un delito denominado “Vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delincuenciales y en el narcotráfico”.

Delitos aplicables a la problemática del reclutamiento por fuera del conflicto armado interno

Es importante precisar que tanto en el marco del conflicto como fuera del mismo, si bien los niños, niñas y adolescentes cometen una serie de conductas punibles, ello no implica que no se pueda hacer responsable a la(s) persona(s) que convencieron u obligaron al niño a cometer la conducta delictiva, esto gracias a que el Código Penal consagra una figura denominada “determinador”, en virtud de la cual una persona lleva a otra a realizar el delito. De allí que el determinador o instigador sea quien se limita a provocar en el autor concreto la realización de la conducta delictiva determinada. Se puede instigar mediante regalos, promesas, amenazas, violencia, coacción, provocación de error en el instigado, con abuso del ascendiente (padre o madre) o autoridad que se detenta, mediante la emisión de consejos, a través de la expresión de deseos, valiéndose de apuestas, etc. (Velásquez, 2007:458). Lo importante es que cualquiera de los medios sea idóneo y eficaz para la realización de la conducta.

Así, no sólo se puede pensar en la responsabilidad del niño o niña sino que se debe informar a ellos, a sus familias y a la propia comunidad que a través de la figura del determinador se puede exigir la responsabilidad del sujeto que condujo al niño a cometer el delito, valiéndose de cualquiera de las conductas ya descritas.

Ahora, si bien no existe un delito que se asemeje al de reclutamiento ilícito para aplicar por fuera del conflicto armado, el

Código Penal consagra otros delitos que resulta necesario conocer y aplicar con el fin de imputar responsabilidades y apelar a todos los mecanismos existentes para que estas modalidades de reclutamiento no queden en la impunidad. Lo anterior, sin desconocer que, junto con el delito de reclutamiento ilícito, los niños y niñas son víctimas de otros delitos que no pueden ser desconocidos y a los que no se los debe minimizar: constreñimiento ilegal (Art. 182 C.P.), constreñimiento para delinquir (Art. 184 C.P.), proxenetismo: inducción a la prostitución (Art. 213 C.P.), constreñimiento a la prostitución (Art. 214 C.P.), trata de personas (Art. 188 A C.P.)²⁵, entre otros.

Otras problemáticas relacionadas

Peores formas de trabajo infantil: En 1999 se profirió por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio No. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil²⁶, que incluyen las siguientes: todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

²⁵ Delito cuyas conductas se enmarcan en la promoción, inducción, constreñimiento, facilitación, financiación, colaboración o participación en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado.

²⁶ Adoptado el 17 de junio de 1999 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su octogésima séptima reunión. Entrada en vigor: 19 de noviembre de 2000. Adoptado en Colombia por la Ley 704 de 2001. Sobre las peores formas de trabajo infantil se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-170 de 2004, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

Desplazamiento forzado: En el mencionado Auto 251 de 2008, sobre el seguimiento al estado de cosas inconstitucional que afecta a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, luego de la demostración de la gravedad del delito de reclutamiento ilícito, la Corte Constitucional afirma la relación directa entre reclutamiento y desplazamiento forzado argumentando que el reclutamiento es una práctica criminal en la que incurren los grupos armados de forma extensiva, sistemática y habitual y que *el reclutamiento es una causa directa del desplazamiento forzado* a través de cuatro mecanismos causales diferentes: a) El desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, bien sea por amenazas, por un peligro generalizado en la región o porque un familiar o miembro de la comunidad ya ha sido reclutado y se utiliza como mecanismo de prevención; b) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que ya han sido efectivamente reclutados, debido a la persecución y presión de las familias; c) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que han sido reclutados pero que han desertado, con el fin de proteger sus vidas; d) el desplazamiento solo de los niños, niñas y adolescentes en riesgo que los envían a otros lugares para protegerlos y prevenir el reclutamiento (Los niños y los conflictos armados, 2007; citado en Corte Constitucional, 2008:35.37).

Responsabilidad penal adolescente: Muchos de los niños, niñas y adolescentes que hacen o hicieron parte de grupos armados al margen de la ley no sólo son víctimas de delitos, sino que a través de las actividades que desarrollan y a las que son forzados, terminan cometiendo diversas clases de infracciones. En muchos otros casos, la comisión de delitos ajenos al conflicto es la que los lleva a hacerse parte de los grupos armados al margen de la ley, siendo esta circunstancia un factor de riesgo para el reclutamiento ilícito.

Por lo anterior, resulta importante considerar la relación entre las políticas de prevención del reclutamiento de los niños a los grupos armados y lo existente en la actualidad en materia de prevención de la

delincuencia juvenil, con el propósito de afectar e incidir en la problemática de la participación de la niñez y adolescencia en el conflicto armado desde las diversas formas que ésta adquiere y que están relacionadas de algún modo. En este sentido, se deben tener en cuenta las diversas regulaciones del derecho internacional en las cuales se establecen lineamientos para actuar frente a la problemática de la delincuencia desde el trabajo de prevención. En este marco, uno de los más importantes instrumentos jurídicos son las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil o también llamadas “*Directrices de Riad*” adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 del 14 de Diciembre de 1990, que se cimienta en el siguiente postulado “la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminales” (Principio fundamental No. 1).

Si bien las *Directrices de Riad* son aplicables en casos de delincuencia juvenil establecen bases que pueden orientar propuestas de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente al tener en cuenta aquellos puntos que se estipulan cuando se habla de la necesidad de planes generales de prevención que los niveles del Gobierno deberán formular, los cuales incluyan análisis de fondo del problema, funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes, mecanismo para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales, políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación, participación de la comunidad y de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil (Naciones Unidas, 1990).

Estas directrices señalan un aspecto importante para el diseño de lineamientos técnicos de una estrategia de prevención

que además de la coordinación interinstitucional, intra e intersectorial tiene que ver con la apertura y organización de la participación de la comunidad a través de diferentes actores en calidad de socializadores: familias, sector educativo, espacios comunitarios y los medios de comunicación masivos y locales.

Reflexiones finales

Desde el análisis planteado, el concepto de *reclutamiento ilícito* no sólo castiga la conducta como delito sino que hace visible la afectación de los derechos de los niños y niñas, debido a que el calificativo de la conducta delictiva como “ilícita” la hace violatoria de los derechos fundamentales.

Dada la importancia de esta problemática en Colombia que involucra a niños, niñas y adolescentes, hay que desarrollar una perspectiva que garantice la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como derechos prevalentes, lo que supone analizar jurídicamente la situación desde la noción de la niñez y adolescencia como víctima de dichas conductas antes que como victimarios. Esto no va en desmedro del reconocimiento de la responsabilidad penal que pueda surgir de las conductas cometidas por los niños, niñas y adolescentes en el marco de su participación en las hostilidades, donde pueden llevar a cabo homicidios, secuestros, hurtos y otros tipos de delitos. Desde este análisis se acentúa la importancia de abordar la problemática tratada desde un enfoque de derechos hacia los niños y niñas, considerados víctimas así como presuntos victimarios, en su condición de sujetos de derecho.

Es necesario confrontar las nociones del niño o niña vestido(a) de camuflado, portando armas y comprometido con una causa, niños llamados soldados o combatientes, para posicionar una mirada compleja de las circunstancias causales de ese tipo de conductas, evidenciando el concurso de delitos que implica y a los determinadores de aquellas, ya que penalmente por un delito no sólo responde quien lo ejecutó sino aquel que valiéndose de amenazas o promesas falsas llevó a otro a realizarlo. Incluso, si bien no es

objeto de este artículo, hay que profundizar las consecuencias de los análisis sobre el componente simbólico ligado a la idealización (y naturalización) de la guerra, de los guerreros y a la apropiación de ello por parte de los sujetos y de sectores de la sociedad.

Es importante la convicción acerca de la inexistencia de algún nivel de voluntariedad en la participación de la niñez en el conflicto armado, ya que el reclutamiento “voluntario” en Colombia sólo está revestido de una capa de apariencia con la que los determinadores y perpetradores pretenden eximirse y trasladar sus responsabilidades. Obviamente, esto no supone diluir el espectro de factores que condicionan y determinan que niños, niñas y adolescentes realicen actividades para los grupos armados organizados al margen de la ley e ingresen a sus filas.

La precisión terminológica en torno a la problemática analizada del reclutamiento, desde una perspectiva jurídica para la exigibilidad y garantía de los derechos, es sólo un paso aunque bastante significativo para la comprensión rigurosa y la orientación de las vías de acción para su resolución. A los 20 años de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, nos encontramos con importantes desafíos para el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la aplicación del interés superior del niño, la protección integral desde la perspectiva de género y la corresponsabilidad para la realización de sus derechos fundamentales. Que las modalidades de reclutamiento ilícito, vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado sigan vigentes impone la prioridad de profundizar las acciones coordinadas interinstitucionales e intersectoriales así como posicionar medidas eficaces para la no repetición de los hechos que ocasionaron dichas conductas. Ishmael Beah, ex niño soldado en Sierra Leona, en su visita a Colombia en febrero de 2009, afirmó:

En cualquier lugar del mundo en donde haya una guerra, donde haya alguna clase de violencia, los niños y particularmente las mujeres, se vuelven el centro del conflicto y son más vulnerables.

Cuando no hay una familia pueden ser manipulados fácilmente y usarlos para hacer cosas de las que probablemente no se pueda convencer a un adulto. (...) Quiero hacer entender que se necesita trabajar más por los niños, que hay mucho por hacer todavía y que debe entenderse que los niños no deben estar en medio del conflicto.

Bibliografía

- ÁVILA, Ariel, ILA, Paula y otros autores: “Una lectura de los impactos del conflicto armado en la primera infancia en tres territorios: Arauca, Magdalena Medio y Putumayo”, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris – OEI, noviembre 2008, inédito.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Capítulo IV, Violencia y violación del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, Washington D.C, 1999.
- Corte Constitucional, *Sentencia SU 159 de 2002*.
- Corte Constitucional, *Sentencia C-203 de 2005*.
- Corte Constitucional, Auto 251 de 6 de octubre de 2008.
- CORNU, Gerard, *Vocabulario Jurídico*, Bogotá, Temis, 1995.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO, *Informe Anual*, Bogotá, 2004.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado Sistema de Alertas Tempranas – SAT, *Informe de Riesgo N° 021-08 A.I.*, 2008.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, UNICEF, *Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, Bogotá, 2006.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Nota de seguimiento No. 010-09 Primera al Informe de Riesgo N° 021-08 A.I.* emitido el 1 de octubre de 2008, Sistema de Alertas Tempranas SAT, 19 de junio de 2009.
- GIACOMETTO FERRER, Ana, *Teoría General de la Prueba Judicial*, Bogotá, Editorial Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2003.

HENKAERTS, Jean – Marie, *Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y el respeto del derecho de los conflictos armados*, Revista Internacional de la Cruz Roja, Núm. 857, marzo 2005.

“Los Niños y los conflictos armados – Informe del Secretario General”. Documento de Naciones Unidas No. A/62/609-S/2007/757, del 21 de diciembre de 2007. Citado en CORTE CONSTITUCIONAL, *Auto 251 de 6 de octubre de 2008*.

“Los Principios de París. Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados”, Febrero de 2007.

NACIONES UNIDAS, *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil* o Directrices de Riad, adoptadas por la Asamblea General, Resolución 45/112 del 14 de Diciembre de 1990, Numeral III, ítem 9

PICÓ I JUNOY, Joan, *El derecho a la prueba en el proceso civil*, Barcelona, Editor José M. Bosch S.A., 1996.

SPRINGER, Natalia, *Prisioneros combatientes datos del primer informe exploratorio sobre el uso de niños niñas y adolescentes para los propósitos del conflicto armado en Colombia*. En: http://www.alape.org/Reclutamiento_Colombia.pdf

SWINARSKI, Christophe, *Principales nociones e institutos del derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1991.

VELÁSQUEZ, Fernando, *Manual de derecho penal*. Parte General, 3ra edición, Edit. Comlibros, Medellín, 2007.



Laboratorios de paz: la Unión Europea y la seguridad democrática

Giovanni Molano Cruz*

"Para lograr un efecto a medio plazo de cara a la resolución del conflicto en Colombia la Unión Europea buscará promover la paz a nivel local y nacional [...] atacando, con el Gobierno colombiano, la plaga de la droga, cuya producción y tráfico alimenta directamente el conflicto"

Comisión Europea, (2007:27)

Introducción

La negociación y la formulación del programa de cooperación de la Unión Europea (UE), denominado Laboratorio de Paz, iniciaron en 2000 en el contexto de la política de diálogos de paz adelantados por el gobierno Pastrana Arango (1998-2002) (Moreno, 2009)¹. Inscrito

¹ De acuerdo con Moreno, la denominación *Laboratorio de paz* fue "un concepto inventado por el entonces Embajador de Francia en Colombia Daniel Parfait". Francia, al ocupar la presidencia de la UE entre julio y diciembre de 2000, jugó un papel importante en la definición de la cooperación comunitaria con Colombia. Pero cabe anotar que la expresión *laboratorio de paz* es utilizada cuando la prensa registró, en mayo de 2000, la opinión de Ubencil Duque, uno de los coordinadores del Programa Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio, sobre las potencialidades del sur de Bolívar, por la presencia simultánea de narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros, para iniciar un proceso de paz de carácter nacional y no sólo entre el gobierno colombiano y la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN). El líder social afirmó "desde aquí se podría alcanzar la paz del país". Su opinión coincidía con otros sectores de la sociedad colombiana que ante la falta de resultados en las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en medio de la sangrienta escalada del conflicto armado, entre paramilitares y guerrilla y acciones de las fuerzas del estado frente a cada uno de estos dos grupos, consideraban que iniciar un proceso de paz en el sur de Bolívar significaría convertir la zona en un laboratorio

en la acción exterior comunitaria europea como un instrumento de cooperación frente al conflicto colombiano (Castañeda, 2009:174; Barreto, 2007:39), el programa consiste en tres Laboratorios de Paz, financiados conjuntamente por el gobierno colombiano y la Comisión Europea. Los dos primeros culminan este año y el tercero en 2010. Desde una perspectiva nacional, los Laboratorios de paz apoyan el trabajo de seis organizaciones sociales colombianas en seis regiones del país.

Aunque el programa Laboratorio de Paz, desde su formulación como estrategia y principal herramienta de la cooperación europea en Colombia, también forma parte del "Plan Regional de la UE de Apoyo a América Latina en la lucha contra las drogas" (Labrousse, 2006:54), los analistas han privilegiado examinar y resaltar sus aportes a políticas de paz y desarrollo. Se ha argumentado que se trata de un proyecto de cooperación no militarista que permite a la UE diferenciarse y tomar distancia de la política estadounidense y su apoyo a la políti-

de paz, un experimento para reproducir mas adelante en todo el país (Ver "Zona de despeje o laboratorio de paz", *El Tiempo*, mayo 5 de 2000; "Laboratorio para la paz", *El Tiempo*, mayo 28 de 2000).



* Investigador Invitado
United Nations
University

ca gubernamental de seguridad democrática (Orozco, 2006:42; Castañeda, 2009). Y desde este enfoque se ha explicado que el programa Laboratorios de Paz condensa la propuesta europea de *peacebuilding*, de creación de condiciones necesarias para impulsar procesos de paz en medio del conflicto armado y también para preparar el “post-conflicto” (Castañeda, 2009; Barreto, 2007; Moreno, 2009). En el mismo sentido, los analistas han interpretado que el apoyo a programas de “lucha contra la droga” de los Laboratorios de Paz prolonga “los esfuerzos para la resolución de conflictos, que es un objetivo fundamental de la política europea en Colombia” (Labrousse, 2006:55). En materia de cooperación con el país para la “lucha contra la droga”, se considera que mientras Estados Unidos privilegia medidas represivas, como lo demuestra su amplio respaldo al Plan Colombia, la UE hace énfasis en programas de desarrollo, como lo evidencian los Laboratorios de Paz (Fukumi, 2008).

Ahora bien, el primer Laboratorio de paz (LP1) entró a funcionar plenamente bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) en la región del Magdalena Medio². El segundo (LP2) fue acordado a finales de 2003 para Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo colombiano-Alto Patía, zonas específicamente previstas por el programa gubernamental de desarrollo alternativo (DNP, 2003:11), concebido éste para erradicar cultivos ilícitos y prevenir su expansión, pero también para “consolidar el objetivo de seguridad democrática del Plan Nacional de Desarrollo (...) como componente de la estrategia de desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto” (Idem, p.2). El tercer Laboratorio de Paz (LP3) comenzó en marzo de 2006 en la región los Montes de María y en una extensa zona del departamento del Meta (Vicenti y otros, 2005), pero su preparación y puesta en marcha estuvieron al margen de la propuesta, lanzada en diciembre de 2005 por los gobiernos de España, Francia y

Suiza, de impulsar un acuerdo humanitario entre las FARC y el gobierno Uribe Vélez.

En otras palabras, si la ayuda financiera y la cooperación técnica del programa Laboratorios de Paz fueron formuladas en un contexto de diálogos de paz, su implementación y desarrollo apuntan al respaldo europeo a la política de seguridad democrática. Con sus recursos financieros y técnicos, canalizados a través de organismos gubernamentales especializados, los Laboratorios de paz han fortalecido programas sociales y de desarrollo de políticas gubernamentales para zonas de conflicto armado. En 2004 el gobierno creó el “Programa Paz y Desarrollo”, destinado a la atención y prevención del desplazamiento forzado y “articulado institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la UE” (DNP, 2004:4) (Ver Mapa 1).

Además, en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue establecida la Unidad Coordinadora del Crédito con los Laboratorios de Paz, y en la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación se conformó el Grupo “Paz y Desarrollo” para el sostenimiento estratégico del Programa Paz y Desarrollo y los Laboratorios de paz de la UE (Montenegro, 2005:101). De hecho, como lo indica el epígrafe de este artículo, la actual estrategia de la UE en Colombia comparte ese principio fundacional de la política de seguridad democrática según el cual fortalecer “la lucha contra la droga” favorece la resolución del conflicto armado, pues significa cortar las finanzas de grupos insurgentes y paramilitares (DNP, 2002; Rangel, 2007). Bajo ese principio, la actual administración Uribe Vélez ha colocado “la lucha contra la droga” y “el combate contra el terrorismo” como ejes para la “consolidación de la política de seguridad democrática” (Congreso de la República, 2007).

El propósito de este texto no es evaluar el programa de cooperación Laboratorio de Paz. En las líneas que siguen se trata más bien de señalar brevemente, pero de manera menos indulgente que otros análisis realizados, los límites y alcances de los Laboratorios de Paz en su objetivo de “lucha contra la droga”. El



² Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, febrero 25 de 2002. Col/b7-3100/2001:0094.

hilo conductor es la cooperación europea para desarrollo alternativo, que es el principal instrumento de los Laboratorios de paz en la “lucha contra la droga”. Pero las reflexiones presentadas sugieren ampliar el debate y el análisis sobre los fundamentos que estructuran la política europea para la resolución del conflicto armado en Colombia.

Perversidades y límites de las políticas para desarrollo alternativo

En la actual política implementada por las instituciones de la UE en Colombia los principales objetivos, que cuentan con el 70 por ciento del presupuesto total (160 millones de euros), son la “paz y la estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”. El núcleo de las acciones comunitarias europeas es la “estrategia Laboratorios de Paz” y dentro de ésta el “desarrollo alternativo en las zonas de cultivos ilícitos”. En la UE también se ha considerado que, en Colombia, “en el marco de la lucha contra la droga, se reforzarán las acciones de desarrollo alternativo para convertirlas en una parte importante de las iniciativas de paz y desarrollo económico”. Incluso se estableció la “reducción de las actividades y tráficos ilícitos” como un “indicador de impacto” del eje temático “Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo” (Comisión Europea, 2007:30-31).

Los países miembros de la UE también cooperan con el gobierno colombiano en programas de desarrollo alternativo, a través de sus ministerios o agencias de cooperación y ayuda oficial al desarrollo. Estas entidades, al igual que las instituciones comunitarias europeas, el estado colombiano y el conjunto de países del mundo, incluido Estados Unidos, formulan y ejecutan sus proyectos y programas de desarrollo alternativo según las orientaciones de la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Sin embargo, de la misma forma que la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, los organismos nacionales europeos de ayuda oficial al desarrollo pertenecen a la rama ejecutiva. Es decir que las acciones de las agencias europeas de cooperación al desarrollo están subordinadas al ordenamiento de prioridades y

Mapa 1. Programa de cooperación laboratorios de paz



Fuente: Adaptación de elaboración del autor con base en información de Acción Social. El mapa de Colombia es tomado de la librería general de The University of Texas at Austin (<http://www.lib.utexas.edu/maps/colombia.html>)

objetivos de la política exterior de sus respectivos gobiernos. Y, generalmente, las interpretaciones y diagnósticos de estas agencias no se imponen sobre los intereses y objetivos de otros organismos estatales.

Así, por ejemplo, si en 2002 con apoyo del gobierno alemán fue organizada en Feldafing una conferencia internacional sobre “el papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de estupefacientes y la cooperación al desarrollo”, en donde se cuestionó el vínculo entre medidas represivas y programas de desarrollo en zonas con cultivos ilícitos (Armenta y otros, 2006:460), en 2003 el Parlamento alemán aprobó una moción sobre la política alemana hacia Colombia e instó al gobierno “a apoyar al presidente Álvaro Uribe en su

Programa Gubernamental frente a los Cultivos ilícitos

El programa tiene dos instrumentos complementarios: desarrollo alternativo (DA) y erradicación manual y forzosa (EMF). Los programas del DA son el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP). Las acciones de EMF se adelantan por medio de Grupos Móviles de Erradicación (GME). El trabajo de estos grupos no incluye las aspersiones aéreas, que generalmente son forzadas en la medida en que no consideran la concertación con las comunidades. El gobierno ha planteado el funcionamiento de los GME de la siguiente manera: “conformación de grupos de personas, entre las que se contará con desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley, que, bajo la protección de las fuerzas militares, se desplazarán a zonas donde se detecten los cultivos ilícitos para realizar su erradicación manual y mecánica de manera forzosa, evitando su mayor propagación”.

La gestión de los programas de DA y EMF está a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Pero de acuerdo con la Dirección Nacional de Estupefacientes “el proceso de erradicación de cultivos ilícitos es un proyecto de Acción Social de la Presidencia, la Policía Nacional y el Ejército”. Mientras que el Ministerio de Defensa señala que el proyecto de EMF “fue desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Antinarcóticos y la Alta Consejería para el Plan Colombia de la Presidencia de la República”.

Los PFG y PP tienen como objetivos contrarrestar los cultivos ilícitos de coca y amapola por medio de reforestación, protección de bosques primarios y desarrollo de las comunidades locales según principios democráticos de vida, confianza en los organismos del estado, cultura de la legalidad y generación de oportunidades y condiciones lícitas de empleo productivo y sostenible para “la mano de obra rural sustrayéndola así del circuito ilegal”. Inicialmente se adelanta una campaña informativa en municipios con cultivos lícitos, que deben contar con un plan de ordenamiento territorial, luego se firman una serie de contratos que incluyen autoridades locales y a los beneficiarios: una carta de intención con las autoridades municipales, un contrato colectivo con la Junta de Acción Comunal y un contrato con las familias beneficiadas. En el contrato las familias se comprometen a erradicar en dos meses los cultivos ilícitos y no volver a ese tipo de siembras. La ONUDD monitorea el programa verifica la erradicación pero las familias beneficiadas son las responsables por la erradicación en toda la vereda, incluso si hay familias que deciden no participar en el programa. Después de que se ha verificado la erradicación cada familia recibe un estipendio bimestral correspondiente a la mitad de un salario mínimo mensual (aprox. 400.000 pesos) condicionado a la continuidad de su participación en el programa. Del dinero recibido se debe destinar hasta un 40 por ciento a un fondo de ahorro comunitario. Finalmente, se pasa a la segunda etapa que consiste en la elaboración de un proyecto productivo con asistencia técnica gubernamental.

Los PP, que promueven la adquisición de tierras por parte de los beneficiarios, tienen dos formas de ejecución. Por un lado, convocatorias conjuntas con agencias exteriores de desarrollo para proyectos productivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, y por el otro, creación de empresas agrícolas con capital estatal a través de la Incubadora de Producción y Comercialización Agropecuaria. En ambos casos los ejecutores son asociaciones de productores que no se limitan al sector campesino sino que también incluyen grandes actores económicos. Las actividades agroindustriales de los PP son: cacao, caucho, forestales (maderables y no maderables) y palma de aceite.

Mayor información:

- Grupo Móvil de Erradicación. *El Programa*, www.accionsocial.gov.co.
 - |Dirección Nacional de Estupefacientes. *Cultivos ilícitos, impacto ambiental y erradicación*, www.dne.go.co
 - CONPES, *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá, Marzo, 2003. Disponible en www.dnp.gov.co.
 - Para una ilustración sobre el apoyo del Ejército al DA ver “Ayuda efectiva, infalible y segura. El Ejército colombiano en la erradicación de cultivos ilícitos”, *Periódico en Guardia...por Colombia*, enero 31 de 2006. Disponible en www.ejercito.mil.co
- [Estas páginas web han sido consultadas el 3 de julio de 2009]

tarea para que la fuerza pública recupere el monopolio de la violencia [sic] en su país” (De Lombaerde y otros, 2006:16).

De la misma manera en Colombia, al observar a nivel municipal la ejecución de los programas de desarrollo alternativo promovidos por el Gobierno, y las zonas donde las instituciones comunitarias concentran sus recursos de asistencia técnica y financiera, sobresale que también intervienen directamente intereses lejanos a la lógica del conflicto armado, la producción y exportación no autorizada de estupefacientes y a políticas sociales.

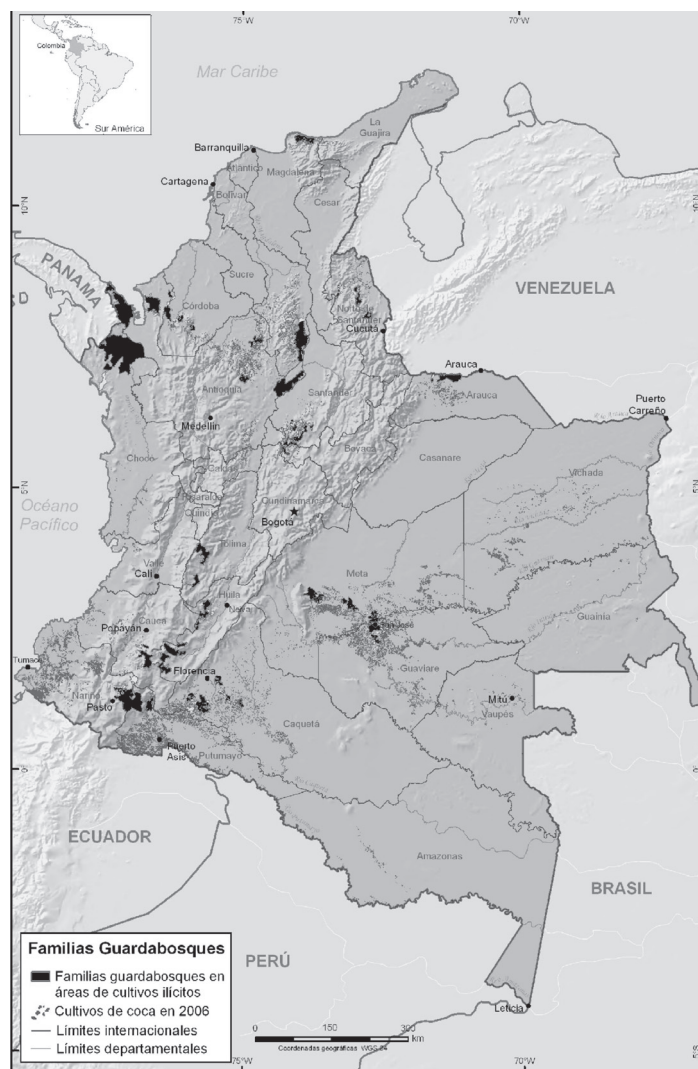
Del total de 1.120 municipios colombianos, en 102 se han adelantado proyectos de los dos instrumentos del programa gubernamental de desarrollo alternativo: Programa Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP). De ese total, 66 presentan cultivos no autorizados de coca³. Es decir que en 36 municipios cubiertos por el PFGB y el programa PP no existen plantaciones ilícitas de coca (Acción social, 2007; Naciones Unidas, 2008). La explicación a este fenómeno podría estar ciertamente en la existencia de otro tipo de cultivos ilícitos, como la amapola, o en el objetivo del mismo programa gubernamental que busca adelantar proyectos de desarrollo alternativo para prevenir cultivos ilícitos.

Pero el PFGB que estructura los proyectos de desarrollo alternativo del gobierno Uribe ha evidenciado que en su implementación no siempre priman objetivos de ofrecer mejores condiciones para el desarrollo socio-económico de poblaciones dedicadas a cultivos no autorizados o para evitar la existencia de ese tipo de siembras. En amplias zonas del país sin cultivos ilícitos, pero con presencia de grupos paramilitares o insurgentes, se adelanta el PFGB. Se trataría entonces de políticas sociales, con fondos para el desarrollo alternativo, en áreas de conflicto armado: una constante gubernamental desde los años 1980. No

3 Esta cifra se obtiene cruzando la información de la agencia gubernamental Acción Social sobre PFGB en 2007 con la información de las Naciones Unidas sobre municipios con cultivos ilícitos en el mismo año. (Ver Acción Social, 2007; Naciones Unidas, 2008).

obstante, un caso dramático y ajeno a la dinámica de los enfrentamientos de la fuerza pública, guerrilla y paramilitares, ha sido la región de Urabá, donde 23 municipios son beneficiarios del PFGB. Si bien en Urabá prácticamente no existen cultivos no autorizados (ver mapa 2), lo que la ejecución del PFGB ha develado es el contubernio entre intereses económicos de palmicultores y grupos desmovilizados del paramilitarismo, apropiación ilegal de tierras y desplazamiento forzado (Thenhoff, 2008). Incluso, algunos favorecidos del PFGB en Urabá, particularmente empresarios de palma de

Mapa 2. Programa familias guardabosques y cultivos de coca para usos diferentes a la medicina y la ciencia (2006)



Fuente: Banco de Información Espacial. Proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en www.biesimci.org

aceite, han sido investigados por parte de la Fiscalía General de la Nación⁴.

Ahora bien, al cruzar la información gubernamental sobre los Laboratorios de Paz con datos de la ONUDD (Naciones Unidas, 2008) se encuentra que de 121 municipios de las regiones donde se implementa el programa Laboratorio de Paz, en 70 existen cultivos no autorizados de coca. Ciertamente, gracias al enfoque europeo de desarrollo alternativo, los proyectos de desarrollo de los Laboratorios de Paz en zonas de cultivos ilícitos consideran un extenso campo de problemáticas. Esto no implica, sin embargo, que dichos proyectos incidan en la solución de problemas estructurales del país, como la concentración de la propiedad de la tierra, los privilegios para algunos intereses particulares o las perversidades del modelo económico dominante. A finales de 2008, por ejemplo, en el departamento del Meta, donde el programa gubernamental Paz y Desarrollo y fondos de la Comisión Europea financian el tercer Laboratorio de Paz en la región del Ariari, el entonces Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, pretendió otorgar a grupos económicos de caucho y palma de aceite la hacienda Carimagua, de 17.000 hectáreas, que por ley había sido destinada a 50.000 familias obligadas a desplazarse por la violencia armada. La noticia generó un debate en el Parlamento colombiano que logró impedir las pretensiones del Ministro y reveló que en caso de concretar su iniciativa los beneficiarios habrían sido empresarios palmicultores, algunos con familiares en el alto gobierno, que financiaron la campaña presidencial de Alvaro Uribe Vélez en 2002⁵.

4 Ver por ejemplo: “Tensión en tierras de palma de Uraba”, *El Tiempo*, 23 de octubre de 2007; “Por desplazamiento forzado a indagatoria empresarios de palma”, *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2007; “Es una investigación amparada en falsedades”, *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2007; “Dimite presidenta de Fiduagraria por acusaciones en contra de su familia”, *El Tiempo*, 16 de septiembre de 2008.

5 “El aporte de Palma Sol S.A.”, *El Espectador*, 16 de febrero de 2008; “El roscograma de la tierra en Colombia”, *Semana.com*, 22 de agosto de 2008. Sobre la relación directa entre los incentivos de las políticas gubernamentales en zonas de palma de aceite con el crecimiento del desplazamiento forzado, ver GOEBERTUS, 2008).

La cooperación de la UE en municipios con programas gubernamentales de desarrollo alternativo

Los Laboratorios de Paz coinciden con regiones de los PFGB en el sur de Bolívar, el nordeste antioqueño, el Macizo colombiano y el departamento del Meta (ver Cuadro 1). En 23 de los 121 municipios que cubren los Laboratorios de Paz, también se adelantan proyectos del PFGB y PP. Observar en ellos, con base en los informes de la ONUDD (Naciones Unidas, 2008), el comportamiento de los cultivos ilícitos de coca durante los últimos años ilustra sobre el alcance del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia.

En el LP1, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití, del departamento de Bolívar, así como en El Peñón y Bolívar, del departamento de Santander, y en Aguachica y San Alberto, del departamento del Cesar, coinciden programas para desarrollo alternativo financiados por la Comisión Europea y los programas gubernamentales correspondientes. Pero ni Aguachica ni San Alberto reportan cultivos no autorizados de coca. En el LP2, en la zona del Oriente antioqueño, únicamente en el municipio de Argelia confluyen proyectos del PFGB y PP con programas financiados por la Comisión europea. En el Alto Patía-Macizo Colombiano, la misma coincidencia se presenta en los municipios de La Sierra, La Vega y San Sebastián, en el departamento del Cauca, y en El Tambo, Leiva, San Pablo, San Pedro y Taminango en el departamento de Nariño. Pero en La Sierra, San Sebastián, San Pedro y Taminango no existen siembras ilícitas de coca. En Norte de Santander, sólo el municipio de Sardinata contiene cultivos ilícitos y allí también se implementan programas del LP2, del PFGB y PP. En el LP3, en la región los Montes de María no hay municipios donde coincidan programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos financiados por la Comisión europea. Pero en el departamento del Meta, los municipios de Villavicencio, Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras, tienen proyectos de PFGB, de PP y del LP3. Villavicencio, sin embargo,

no presenta cultivos ilícitos, mientras que los otros tres municipios concentran 6.940 hectáreas de cultivos de coca para fines diferentes a la ciencia y la medicina, es decir aproximadamente el 7 por ciento del total nacional.

En el conjunto de municipios con cultivos no autorizados de coca donde coinciden programas gubernamentales de desarrollo alternativo con proyectos de los Laboratorios de Paz se observa lo siguiente: según datos de julio de 2008, en la región del Magdalena Medio, en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Bolívar y El Peñón, en comparación con los seis años anteriores, los cultivos ilícitos de coca han disminuido relativamente⁶. Asimismo en Argelia, municipio del oriente antioqueño, y en Sardinata en el Norte de Santander. En la región del Ariari, en los municipios de Puerto Rico y Puerto Lleras también disminuyeron parcialmente los cultivos ilícitos de coca. Al contrario, en comparación con los últimos cinco años, en el municipio de Simití en la zona del Magdalena Medio los cultivos de coca han aumentado significativamente. De la misma forma que en El Tambo, en la zona del Alto Patía-Macizo Colombiano. Allí mismo, en el municipio de Leiva el crecimiento ha sido constante en los últimos cinco años y en La Vega aparecen por primera vez en 2007⁷. Por último, en Vista Hermosa, en la región del Ariari, el cultivo ilícito de coca se duplicó entre 2006 y 2007.

Esta descripción permite inferir que en los municipios donde la ayuda comunitaria europea respalda los programas de desarrollo alternativo en Colombia para contrarrestar el cultivo de coca para usos diferentes a la ciencia y la medicina, el comportamiento de

6 Conviene señalar que la prensa ha informado que estos éxitos puntuales de programas de desarrollo alternativo en el Magdalena Medio tienen su origen, no en LP1, sino en los programas de cooperación de la agencia estadounidense de ayuda al desarrollo: USAID. Ver. "Continúa exitosa exportación de cacao del Magdalena Medio", *El Tiempo*, 8 de mayo de 2009; "Campesinos del Magdalena Medio avanzan con sus exportaciones de cacao a Europa", *El Tiempo*, 24 de junio de 2009.

7 Para una crónica periodística sobre el PFGB y el LP2 en el municipio de Leiva ver "Plan Piloto para erradicación de coca y violencia en Nariño", en *Semana.com*, octubre 30 de 2008 [Consultado el 30 de octubre de 2008].

El Enfoque Europeo para Programas de Desarrollo alternativo

El Consejo de la Unión Europea, precisa que en los programas de cooperación para el desarrollo alternativo, en el desarrollo rural se debe hacer énfasis "en la noción de 'alternativo': es decir, alternativo al cultivo de droga [sic]. Pero para que este énfasis en las alternativas a los cultivos de droga [sic] tenga éxito es necesario encontrar los medios que respondan a la necesidad de alternativas a la vida miserable que causan la pobreza y la marginalización. Esta es la razón para situar el desarrollo alternativo en un contexto más amplio que incluya: a) actividades económicas alternativas y fuentes de ingresos y empleos (como actividades no agrícolas, promoción de microempresas, etc.); b) incentivos de mercado y exportación; c) transferencia de conocimientos tecnológicos y administrativos; d) infraestructura de transporte; e) presencia garantizada del Estado; f) desarrollo institucional y empoderamiento de las administraciones y comunidades locales; g) fortalecimiento de las instituciones de la justicia civil (y no solamente una estrecha ejecución de la ley); h) infraestructura social y de servicios; i) capacidad general de desarrollo; j) acceso a micro-créditos y, donde sea posible, establecimiento de bancos rurales; k) prevención y mitigación del conflicto; l) mitigación de presiones migratorias; m) protección de los derechos humanos y derechos constitucionales (como titulación de tierras)".

Mayor información:

-Council of The European Union. Note from Horizontal Working Group Party on Drugs to Coreper/Council. Subject: The EU Approach on Alternative Development, 9597/06 Cordroque 44, Brussels, 18 May 2006.

- The EU's shared responsibility in drugs – Efforts at home and abroad. Presentation by the European Commission – Dialogue on Shared Responsibility and the Global Problem of Illicit Drugs, London – 2 de noviembre de 2006. Disponible en ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs [Consultado el 6 de julio de 2009]

- "Palabras del Sr. Adrianus Koetsenruijter, Embajador-Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. La Unión Europea y el Desarrollo Alternativo: una mirada positiva. Congreso de la República, Bogotá, Octubre 26 de 2006", Qué hay de nuevo? Disponible en www.delcol.ec.europa.eu [Consultado el 6 de julio de 2009]

ese tipo de cultivos es similar a la tendencia nacional entre 2001-2007: persistencia de cultivos ilícitos, disminución relativa en algunas localidades y expansión hacia nuevos municipios (Naciones Unidas, 2008). En otras palabras, es bastante discutible la incidencia de la cooperación comunitaria europea para el desarrollo alternativo en la disminución de cultivos ilícitos. Más aún, si a nivel nacional, de acuerdo con la ONUDD, en Colombia en 2008 las áreas de coca aumentaron en un 27 por ciento, con respecto a 2007, en la UE según la misma fuente (UNODOC, 2008:86) y los reportes anuales del Observatorio Europeo de las

Cuadro 1. Laboratorios de paz y municipios beneficiarios del programa gubernamental de desarrollo alternativo

	Organización	Municipio (Son subrayados los municipios donde también se adelantan PFGB y PP)	Departamento (N° de municipios con PFGB y PP)	Región
Laboratorio de paz I	Programa Paz y Desarrollo del Magdalena Medio	Puerto Nare, Puerto Berrío, Yondó	Antioquia 0	Magdalena Medio
		Arenal Cantagallo Regidor, <u>San Pablo</u> , <u>Santa Rosa del Sur</u> , Morales, Río Viejo, Simití	Bolívar 4	
		<u>Aguachica</u> , Gamarra, La Gloria, San Martín, <u>San Alberto</u> .	César 2	
		Barranca, Betulia, <u>Bolívar</u> , Cimitarra, El Carmen, <u>El Peñon</u> , Puerto Parra, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Landázuri, Rionegro, San Vicente, Simacota	Santander 2	
Laboratorio de paz II	Prodepaz	Abejorral, Alejandria, <u>Argelia</u> , Cocorna, Concepción, El Carmen, El Peñol El Santuario, El Retiro, Guarne, Guatapé, Granada, La Unión, La Ceja, Marinilla, Nariño, Rionegro, San Francisco, San Luis, San Rafael, San Vicente, Sonsón.	Antioquia 1	Oriente Antioqueño
	Asopatía CRIC	Almaguer, Balboa, Bolívar, Florencia, <u>La Sierra</u> , <u>La Vega</u> , Mercaderes, Patía, <u>San Sebastián</u> , Santa Rosa, Sotará, Timbío, Sucre	Cauca 3	Alto Patía y Macizo Colombiano
		Arboleda, El Rosario, <u>El Tambo</u> , La Unión, <u>Leiva</u> , <u>Policarpa</u> , San Lorenzo, <u>San Pablo</u> , <u>San Pedro</u> , <u>Taminango</u> , Cumbitara, Los Andes.	Nariño 5	
	Consornoc	Abrego, Bochalema, Cacota, Chinácota, Chitagá, Cucuta, Herrán, La Playa, Mutiscua, Ocaña, Pamplona, Ragonvalia, , <u>Sardinata</u> , Silos, Toledo.	Norte de Santander 1	Norte de Santander
Laboratorio de paz III	Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María	Cordona, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, Nepomuceno, <u>San Jacinto</u> , San Juan, Zambrano,	Bolívar 1	Montes de María
		Chalán, Colosó, Corozal, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Sincelejo, San Onofre, San Antonio del Palmito	Sucre 0	
	Cordepaz	Cubarral, Granada, Guamal, El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Lejanías, Mesetas, <u>Puerto Lleras</u> , <u>Puerto Rico</u> , San Juan de Arama, <u>Vista hermosa</u> , San Martín de los Llanos, <u>Villavicencio</u>	Meta 4	Región del Ariari

Fuente: Elaboración del autor con base en Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional www.accionsocial.gov.co y Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. Cultivos de Coca estadísticas municipales, julio 2008.

Drogas y las Toxicomanías⁸, el crecimiento del consumo ilícito de cocaína ha crecido de manera constante desde 1992 (ver gráfica 1), época en que se inicia la cooperación técnica y financiera europea para el desarrollo alternativo en el país (Guáqueta, 1998:34; Thuomi, 2003), con 60 millones de ecus aprobados por las instituciones comunitarias europeas para programas de desarrollo en zonas de cultivos ilícitos (Comisión of the European Communities, 1991:337)⁹.

A guisa de conclusión

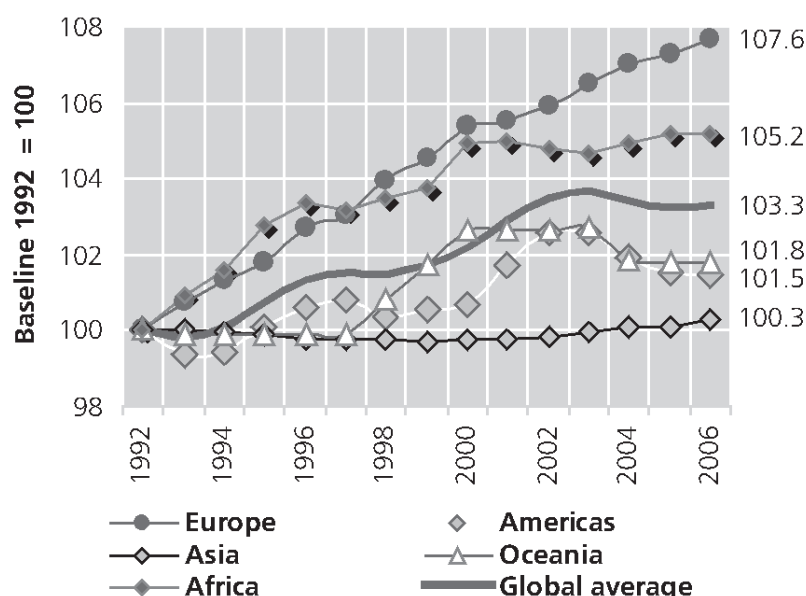
Si la actual estrategia de la Unión Europea en Colombia, centrada en “paz, estabilidad y desarrollo alternativo”, incluye respaldar al gobierno en su “lucha contra la droga” como un medio para resolver el conflicto armado, las acciones europeas de cooperación complementan las políticas del gobierno Uribe Vélez en zonas de conflicto armado y áreas de cultivos ilícitos. Sin embargo, mientras la ejecución de programas gubernamentales frente a estos cultivos ha favorecido a sectores privados, como los palmicultores, y en algunas zonas ha fomentado apropiaciones ilegales de tierras y desplazamiento forzado, el respaldo europeo a los programas gubernamentales de desarrollo alternativo está inscrito en el campo, amplio y fértil, de intereses y objetivos de las políticas exteriores de los gobiernos europeos. En realidad, la cooperación comunitaria europea para la “lucha contra la droga” y su objetivo de eliminar la oferta ilícita de cocaína por medio de la reducción de cultivos no autorizados de coca, se ha revelado completamente ineficaz. En las zonas de los Laboratorios de Paz permanecen, con ligeras variaciones, siembras no autorizadas de coca.

En Bruselas, ante los fracasos de las políticas contra el tráfico ilícito de estupefacientes se sugiere, tradicionalmente, mayor ayuda y cooperación para desarrollo alternativo por parte de Europa y Estados

8 Los informes anuales del Observatorio Europeo de las drogas y las Toxicomanías, desde 1996, son accesibles en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 1 de julio de 2009].

9 En 1990 un *ecu* equivalía aproximadamente a 1,2 dólares.

Cuadro 2. Consumo ilícito de cocaína en Europa



Fuente: UNODC, *World Drugs Report*, June 2008, p 86

Unidos, que lideran mundialmente el consumo ilícito de cocaína, marihuana y heroína, con Colombia y los países latinoamericanos, que concentran la elaboración y exportación ilícitas de esos productos (Internacional Crisis Group, 2005 y 2007). Pero, desde sus inicios hace casi veinte años, la cooperación comunitaria europea para las políticas colombianas de “lucha contra la droga” no ha dejado de incrementarse en recursos financieros y técnicos. De la misma forma que los cultivos ilícitos de coca en Colombia y el consumo ilícito de cocaína en Europa.

La explicación al fracaso del apoyo europeo a programas de desarrollo alternativo en Colombia, en su objetivo de contribuir a la eliminación de la producción y oferta de cocaína para usos no autorizados en Europa, no se debe buscar, sin embargo, en problemas estructurales de desarrollo ni en una supuesta debilidad del Estado colombiano para planear e implementar programas sociales y económicos coherentes que ofrezcan ingresos diferentes a los provenientes de los cultivos ilícitos¹⁰. Ciertamente ese tipo de problemas condicionan la ejecución de proyectos de desarrollo para poblaciones y zonas con cultivos no autorizados. Además,

10 Para una interpretación en este sentido, en la extensa bibliografía, ver por ejemplo, WOLA, 2008.

Normatividad y objetivos del desarrollo alternativo

La *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas* precisa en su Art. 14 que las disposiciones para erradicar y evitar los cultivos de adormidera, coca y cannabis que violan las disposiciones multilaterales precedentes, es decir el uso de marihuana, cocaína heroína, alucinógenos y anfetaminas sin fines médicos o científicos, deben incluir: el respeto de los derechos humanos, tener en cuenta los usos tradicionales lícitos y la protección del medio ambiente. En este sentido se establece que la cooperación internacional debe considerar particularmente tres aspectos: 1) El apoyo de un desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables. Factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socio-económicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha; 2) El intercambio de información científica y técnica y la realización de investigaciones relativas a la erradicación; y 3) cuando existan fronteras comunes cooperar en programas de erradicación.

En 1998 la “*Vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas*” fortaleció este enfoque por medio de una declaración política y un plan de cooperación internacional para erradicar los cultivos ilícitos. En el preámbulo de la *Declaración Política* se estableció que “Las drogas destruyen vidas y comunidades, socavan el desarrollo humano sostenible y generan delincuencia. Las drogas afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países; sobre todo el uso indebido de drogas afecta la libertad y al desarrollo de los jóvenes, que son el patrimonio máspreciado de la humanidad. Las drogas constituyen una grave amenaza para la salud y el bienestar de todo el género humano, para la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de todas las sociedades y la dignidad y la esperanza de millones de personas y sus familias”. El documento definió el “problema de las drogas que aqueja al mundo” como “el cultivo, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicótropas, comprendidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores, y las actividades delictivas conexas”. El *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo* definió “el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleve a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”.

Mayor información:

- Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, 1988, Disponible en www.unodc.org
- Naciones Unidas Asamblea General, *Informe de la Comisión de Estupefacientes reunida en calidad de órgano preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la lucha contra la producción, venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas sobre su segundo período de sesiones*, A/S-20/4. Disponible en <http://documents.un.org>

los proyectos de desarrollo alternativo se adelantan en regiones de conflicto armado y en su realización interfieren la corrupción, la desviación de fondos y los intereses de poderes legales e ilegales. Sin embargo, todas esas problemáticas son consideradas por la ingeniería institucional de expertos gubernamentales, y sus críticos, que en países europeos¹¹ y en Colombia (DNP, 2003; República de Colombia, 2007: 44 y ss.) elaboran políticas y estrategias de desarrollo alternativo según las orientaciones de la Convención de Viena. Y cabe recordar que en Colombia el conflicto armado, las crónicas desigualdades socio-económicas, el vacío de equidad en la distribución de la riqueza, la concentración de la propiedad de la tierra y los problemas institucionales preceden la existencia de cultivos de *cannabis*, coca y amapola para producción, comercialización y exportación ilícitas de estupefacientes.

Conviene entonces buscar la explicación de la ineficacia de las políticas de desarrollo alternativo, no en su formulación o implementación ni en el contexto donde se realizan, sino en la validez misma de esas políticas. Particularmente en el supuesto de la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, según el cual favorecer el desarrollo rural incide en la disminución de cultivos ilícitos y por ende en la producción y el consumo ilícitos de sustancias estupefacientes. Hasta hoy, esa interpretación ha llevado al fracaso del objetivo del desarrollo alternativo de reducir los cultivos ilícitos. Pero también ha permitido la exitosa instrumentalización del discurso y las prácticas de “desarrollo alternativo”. Por ello no es contradictorio que desde 2002 las acciones “de combate y lucha contra el terrorismo” de la política de seguridad democrática hayan sido complementadas por los proyectos para “promover la paz y el desarrollo” del programa bandera de la política de coopera-

ción comunitaria europea: los Laboratorios de paz.

Bibliografía

Acción Social, *Consolidación Programa Familias Guardabosques Fase (I, II, III) Familias Guardabosques Productivas Fase (IV)*, 31/diciembre/07. Disponible en www.accionsozial.gov.co [Consultado el 3 de julio de 2009].

ARMENTA Amira, JELSMA Martin, METAAL Pauline, “Drogas ilegales: la búsqueda del equilibrio”, en FRERES Christian, SANAHUJA José Antonio (Coords), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Madrid, 2006

BARRETO HENRIQUES Miguel, *Peace Laboratory of Magdalena Medio: “a peace laboratory”?*, Bogotá, Documentos de CERAC N°6, December 2007.

CASTAÑEDA Dorly, “Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea?”, *Colombia Internacional*, N°69, Bogotá, enero-junio, 2009.

Comisión Europea. *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*, 28.03.2007 (E/2007/484) sl. Sf. Disponible en www.ec.europa.eu [Consultado el 3 de julio de 2009].

Commission of the European Communities. *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Luxemburg, OPOCE, 1991.

Congreso de la República, *Ley 1151 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, de 24 de julio de 2007. Disponible en www.dnp.gov [Consultado el 3 de julio de 2009].

DE LOMBAERDE Philippe, HAGHEBAERT Geert, RAMIREZ Socorro, VRANCKX An, *EU policies towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism*, UNU-CRIS Occasional Papers O-2006/8

Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, DNP, 2002.

_____, Documento CONPES 3218 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogotá D.C., Marzo de 2003.

_____, Documento CONPES 3278, *Autorización a la Nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US\$ 30 millones, o su equivalente*

¹¹ Ver por ejemplo, “Conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de Feldafing sobre el rol del desarrollo alternativo en la fiscalización de estupefacientes y la cooperación al desarrollo”. Disponible en Sistema de Información para el Desarrollo Alternativo para la Región Andina www.comunidadandina.org [Consultado el 5 de julio de 2009].

- en otras monedas, con destino a la financiación del Programa Paz y Desarrollo, Bogotá, marzo 15 de 2004.
- FUKUMI Sayaka, *Cocaine Trafficking in Latin America. EU and US Policy Responses*, Hampshire-Burlington, Ashgate, 2008, p 177-216.
- GOEBERTUS ESTRADA Juanita, "Palma de aceite y desplazamiento forzado en zona bananera: 'trayectorias' entre recursos naturales y conflicto" en *Revista Colombia Internacional*, (67), enero-junio 2008.
- GUAQUETA Alexandra, *Understanding the Deterioration in US-Colombia relations 1995-1997*, M.Phil Thesis. University of Oxford, April 1998.
- International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Reports N°11, 27 January 2005.
- _____, *La droga en América Latina I: perdiendo la batalla*, Informe sobre América Latina N° 25, Bruselas-Bogotá, marzo 18 de 2007
- LABROUSSE Alain, "La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina" en CAMACHO Álvaro (Ed), *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Uniandes-CESO, Bogotá, 2006.
- MONTENEGRO TRUJILLO Santiago, *Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso 2004-2005*, Bogotá, julio de 2005.
- MORENO LEON Carlos Enrique, "Laboratorios de paz: una política de creación", *Análisis Político*, N° 65, Bogotá, enero-abril 2009, p 94-110.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. *Cultivos de Coca estadísticas municipales*, julio 2008. Disponible en www.unodc.org [Consultado 2 de julio de 2009]
- OROZCO ABAD Iván, *Sobre las relaciones Europa-América Latina en materia de justicia*, OBREAL-EULARO, Specialist Paper, Julio 2006.
- RANGEL Alfredo, "Cómo salvar el estado colombiano: narcotráfico y seguridad regional", *Pensamiento Propio. Revista Trilingüe de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Editorial CRIES, N°26, julio-diciembre 2007, p 37-48.
- República de Colombia, *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, s.l. noviembre de 2007. Disponible en www.accionsocial.gov.co [Consultado el 12 de julio de 2009]
- THENHOFF Moritz, *Alternative Development. Economic interest and Paramilitaries in Uraba*, TNI Drug Briefing N° 27, September 2008.
- THOUMI Francisco, *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*, Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2003, p 338-349.
- UNODC, *World Drugs Report*, Washington, June 2008.
- VICENTI Franceso, RUDQVIST Andrés, VAN SLUYS Fred, TASCÓN Felipe, *Tercer Laboratorio de Paz en Colombia. Análisis y reflexiones sobre el proceso de preparación*. Agosto 2005. Disponible en www.kus.uu.se [Consultado el 8 de julio de 2009].
- WOLA, *La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia. Una estrategia fallida*, WOLA-Indepaz, Bogotá, abril 2008, p 75-90.



Reconocimiento de los niños y niñas en primera infancia como víctimas directas de los crímenes perpetrados con ocasión del conflicto armado interno

Álvaro F. Córdoba Caviedes.*

Introducción

Con frecuencia no se piensa que los niños y niñas son directamente afectados por hechos de violencia atribuidos al conflicto armado interno, pese a las evidencias contrarias que sobre dicha problemática se presentan de manera reiterativa en los numerosos y diversos análisis que sobre las afectaciones generadas por el conflicto armado realizan los órganos de control en Colombia, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, y organismos internacionales bien sea del Sistema Interamericano o de las Naciones Unidas.

Las guerras o conflictos armados, sean internacionales o no, siempre generan daños directos e indirectos contra los niños y niñas que, entendidos desde la perspectiva de la garantía de derechos, constituyen violaciones a sus derechos humanos fundamentales. Las afectaciones en torno a los niños y las

niñas se producen como consecuencia de crímenes cometidos contra sus padres, familiares y personas cercanas, que los conducen a la orfandad, el desplazamiento y sus nefastas consecuencias, así como de forma directa cuando son víctimas de vulneraciones de sus derechos a la familia, educación, salud, vida, libertad e integridad personal, entre otros.

Sin embargo, varios estudios reconocen que esta violencia sigue oculta y los datos estadísticos al respecto no sólo son precarios y parciales, sino muchas veces contradictorios. No existe un seguimiento periódico y minucioso de los hechos de violencia cometidos contra niños y niñas en el marco del conflicto armado. Los entes estatales a quienes les corresponde por mandato legal la atención de la niñez, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, no tienen construido el problema de la niñez afectada por el conflicto de manera compleja y diferencial, limitándose en este campo generalmente a las problemáticas más visibles derivadas de la vinculación de niños y niñas a los grupos armados y el desplazamiento forzado. Es sorprendente que el ICBF no conciba un tratamiento diferenciado para los niños y las niñas

1 La temática del presente artículo está basada en el texto Marco Jurídico para la Caracterización de las Afectaciones de Niños y Niñas en Primera Infancia víctimas del conflicto armado en Colombia, elaborado por el mismo autor con ocasión de la consultoría adelantada para el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa Primera Infancia y Derechos de la Niñez, de la Organización de Estados Iberoamericanos, Mayo 2009.



* Abogado
Director Ejecutivo
de la Fundación
Intervención en Justicia

Fuente: http://www.flickr.com/photos/shupate_elajo/

víctimas de delitos comunes o de violencia intrafamiliar y aquellos afectados como consecuencia de los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado interno.

El principal aporte que hace la experta del Secretario General de las Naciones Unidas, Graca Machel, en su Informe sobre “Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” (1996), consiste precisamente en este reconocimiento de que los niños y las niñas, aún sin ser sujetos activos de los conflictos armados, resultan ser sus principales afectados y víctimas, siendo igualmente dicha violencia invisibilizada, desconocida y, peor aún, negada. En el Informe se señala:

1. Millones de niños se ven envueltos en conflictos de los que no son simplemente testigos sino, el objetivo. Algunos caen víctimas de un ataque indiscriminado contra civiles; otros mueren como parte de un genocidio calculado. Otros niños sufren los efectos de la violencia sexual o las múltiples privaciones propias de los conflictos armados, que los exponen al hambre o a las enfermedades (...).

29. Los conflictos armados en las comunidades y entre ellas ocasionan niveles masivos de destrucción, tanto física como humana, moral y cultural. Causan la muerte o lesiones de muchos niños y muchos otros crecen sin poder satisfacer sus necesidades materiales y emocionales, incluidas las estructuras que dan significado a la vida social y cultural. La trama de la sociedad -sus hogares, escuelas, sistemas de salud e instituciones religiosas- queda totalmente destruida.

30. La guerra viola todos los derechos del niño: el derecho a la vida, el derecho a estar con su familia y con su comunidad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo de la personalidad y el derecho a ser formado y protegido. Muchos de los conflictos de la actualidad duran durante toda la “infancia”, lo que significa que desde el nacimiento hasta el principio de la edad adulta los niños experimentarán múltiples

agresiones que se irán acumulando. El resquebrajamiento de la red social y de las relaciones primarias que sirven de apoyo al desarrollo físico, emocional, moral, cognoscitivo y social de los niños durante tanto tiempo puede tener consecuencias físicas y psicológicas profundas.

31. En numerosos casos, los efectos de los conflictos armados en la vida de los niños son invisibles. El origen de los problemas de muchos niños afectados por los conflictos permanece oculto. Tal vez vivan apartados del público, en instituciones o, como sucede en el caso de miles de niños que están solos y han quedado huérfanos, se convierten en niños de la calle o en víctimas de la prostitución. Los niños que han perdido a sus padres suelen experimentar humillaciones, rechazo y discriminación. Durante años, tal vez sufren en silencio y su autoestima se desintegra. Su inseguridad y temor son incommensurables (Naciones Unidas, 1996).

La Defensoría del Pueblo, en su ejercicio de la Magistratura Moral en materia de derechos humanos y DIH, respecto de la situación de los niños y niñas ha sostenido en su informe sobre el año 2007:

El conflicto armado incrementa el riesgo de que el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia colombiana experimente graves vulneraciones. En su calidad de población civil están expuestos a ser víctimas de: amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal o armas de uso convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, entre otras acciones calificadas como infracciones al Derecho Internacional Humanitario, e inclusive como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Defensoría del Pueblo, 2008:165).

En ese sentido, y con relación a la afectación de los derechos humanos de los niños y las niñas por razón del conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo afirma que (...) se hace necesario emprender acciones por parte del Estado, tendientes a la recuperación de los niños y las niñas víctimas de la confrontación armada en atención a que la vida les cambia por completo: el impacto emocional que soportan dificulta su desarrollo armónico e integral; dejan atrás a sus seres queridos y todo su entorno socializador, tienen reducido acceso a los servicios básicos; su educación es afectada considerablemente; la reacción social limita la forma como deben socializarse en un entorno adecuado (Idem).

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo se pronuncia sobre el muy alto el número de niños y niñas reclutados ilícitamente en los grupos armados ilegales. “Efectivamente, diferentes estudios realizados en los últimos años han señalado que puede haber entre 6.000 (UNICEF) y 11.000 (Human Right Watch) niños, niñas y jóvenes vinculados con los distintos grupos alzados en armas al margen de la ley. El reclutamiento ilícito, utilizado de manera recurrente como estrategia de guerra y como forma de sometimiento de la población civil, afecta especialmente a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad y, por este motivo, los adolescentes, los niños y las niñas son generalmente víctimas comunes de esta práctica” (Ibid., p.165-166).

Otra de las más graves consecuencias del conflicto armado interno colombiano es el desplazamiento forzado, que repercute directamente en la población civil, a la que se le obliga a abandonar intempestivamente su lugar de origen en la búsqueda de condiciones mínimas de seguridad personal y familiar. En efecto, aunque las cifras de personas desplazadas varían entre 1.500.000 y 3.100.000, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF– sostuvo que como consecuencia del conflicto armado se han desplazado cerca de 1.100.000 niños y niñas. Igualmente, se ha establecido que “cerca del 58 por ciento de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55 por ciento tienen menos

18 años”. Para la Defensoría del Pueblo, los niños y niñas resultan ser los más afectados por el fenómeno del desplazamiento debido a su particular vulnerabilidad: “Particularmente se ven expuestos a violencia sexual, trabajo infantil (inclusive en sus peores formas) mendicidad, utilización en cultivos ilícitos, el reclutamiento por grupos armados al margen de la ley, la delincuencia juvenil, la situación en la calle, etc. Es por ello que en la política de atención a la población desplazada de deberá intensificar al trabajo tendiente a que los derechos de los niños y niñas sea un asunto de máxima prioridad” (Idem).

Frente a este preocupante reconocimiento de la afectación mayoritaria de los niños y de las niñas a causa del conflicto armado, se pronunció la Corte Constitucional en el Auto 251 del 6 de octubre de 2008, mediante el cual el alto tribunal hace seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en la cual declaró el estado de cosas inconstitucionales frente a la situación del desplazamiento forzado que afecta a miles de colombianos y colombianas². De manera tajante y con una actitud de exhortación prioritaria a las autoridades competentes y a las políticas estatales, la Corte realiza un estudio minucioso de lo que califica como “Situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país”. Para la Corte Constitucional:

² Según se expone en el Auto 251 de 2008, “En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional –en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 ante esta Corporación–, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad, y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno”(Corte Constitucional, 2008).



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/issa/>

Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual (Corte Constitucional, 2008).

Como se ha mostrado, la situación de los derechos humanos de los niños y las niñas en Colombia sigue evidenciando una gravedad preocupante; a pesar de ello, aún no existe un consenso acabado acerca que sea compartido socialmente, y que propenda a su vez por la implementación de medidas y políticas públicas efectivas y prioritarias en procura de su tratamiento prioritario.

La delicada situación planteada que involucra a los niños y las niñas en Colombia señala un problema complejo que la sociedad colombiana padece y que la afecta no sólo como consecuencia de la situación de conflicto armado interno, que como señalamos agudiza el abuso y el maltrato con relación a la población infantil, dando lugar a fenómenos como la prostitución forzada, el reclutamiento ilícito, las lesiones por minas antipersonales, entre otros. Es muy importante llamar la atención sobre el hecho de que la violencia intrafamiliar y la violencia sexual contra los niños y las niñas tiene lugar en el seno de las familias colombianas, sin mediar el agravante del conflicto armado interno, lo cual estaría mostrando un síntoma de la sociedad que requiere el abordaje de las tramas psicosociales junto con las realidades socioeconómicas para comprender la repetición de comportamientos sociales e individuales que perjudican a los niños y las niñas. Cabe aclarar que cuando decimos “síntoma de la sociedad” no consideramos que se trata de una singularidad de la sociedad colombiana; por el contrario, las marcas de patriarca-



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/biphop/>

lismo, sexismo, adultismo, discriminación, entre otras, y la consecuente configuración de una “cultura de maltrato” –tal como lo definen especialistas de la psiquiatría y psicología- se presentan en otras sociedades occidentales, manifestándose particularmente en las realidades sociales de los países latinoamericanos.

Para una mejor comprensión de lo que debe entenderse como afectaciones y de sus implicaciones directas respecto de la primera infancia, en primer lugar, es necesario considerar los tipos de victimización de niños y niñas relacionadas con el conflicto armado, y, en segundo lugar, lo que la legislación nacional e internacional entiende por víctimas y algunas de sus clasificaciones, teniendo en cuenta este concepto con relación a los conflictos armados, o respecto de lo que la doctrina nacional e internacional califica como graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Las víctimas y los daños ocasionados

El concepto de víctima

Desde la psicología, el concepto de víctima ha tenido diversas transformaciones, son numerosas las definiciones existentes alrededor de este concepto. De este modo, se pasó de considerar a la víctima como aquel sujeto pasivo sobre quien recaía la acción del delito, hasta la concepción más reciente

donde la víctima es considerada un actor participativo e incidente en el acto criminal. En otras palabras, el concepto ha ido evolucionando hacia el entendimiento de una actividad dinámica y no de pasividad como originalmente se ofrecía (Beristain, 1994).

Víctima es la persona que ha sufrido lesión o daño físico o mental, una pérdida o daño material, o cualquier otro perjuicio social, como resultado de una acción que: a) viola las leyes penales nacionales; b) es un crimen catalogado bajo la ley internacional o c) constituye una violación a las normas de los derechos humanos internacionalmente reconocidos que protegen la vida, la libertad y la seguridad personal, o d) constituye un abuso de poder ejercido por personas que en razón de su posición política, económica o social, ya sean oficiales políticos, agentes o empleados del Estado o entidades comerciales, estén fuera del alcance de la ley o que, aunque no estén realmente proscritos por las leyes nacionales o internacionales, causan daños físicos, psicológicos o económicos, comparables a los causados por los abusos de poder, constituyendo de esta forma un delito dentro de la ley internacional o una violación de las normas internacionalmente reconocidas de los derechos humanos y creando serias necesidades en sus víctimas similares a las causadas por violación de estas normas (Newman, 1984).

En el Derecho Internacional existen principios que reconocen dos definiciones de víctima relativas a delitos y abusos de poder, así como principios que estipulan especialmente los derechos de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del DIH.

- *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder* (Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, 29 de noviembre de 1985)

A. Las víctimas de delitos

1. Se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocio-

nal, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

2. Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.(...).

B. Las víctimas del abuso de poder

“18. Se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos (...).”

- *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (2005)³

Estos principios se basan en los informes de los expertos independientes nombrados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, M. Cherif Bassiouni (Informe E/CN.4/2000/62) y Theo van Boven:

³ Aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a través de la Resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005. Ver texto en: <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/reparacion.html>

V. Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario.

8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

9. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Así mismo, en las *Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de la Corte Penal Internacional* se incluye la siguiente definición: Para los fines del Estatuto y de las Reglas de Procedimiento y Pruebas: a) Por “víctimas” se entenderá las personas naturales que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de algún crimen de la competencia de la Corte; b) Por víctimas se podrá entender también las organizaciones o instituciones que hayan sufrido daños directos a alguno de sus bienes que esté dedicado al culto religioso, la instrucción, las artes, las ciencias o la beneficencia o a sus monumentos, hospitales u otros lugares u objetos que tengan fines humanitarios⁴.

4 “Reglas de Procedimiento y Prueba” del Estatuto de la CPI, Regla 85, en Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2003.

En el Sistema Interamericano de protección, tanto la Comisión IDH como la Corte IDH, han reconocido que no solamente los individuos pueden ser considerados como víctimas, sino que en ciertos casos las mismas comunidades (pueblos indígenas, grupos políticos, entre otros) pueden ser consideradas como víctimas (OEA, 2005).

El Sistema Internacional de derechos humanos distingue entre los conceptos de “parte lesionada” y de “beneficiario”. La parte lesionada corresponde a la figura de la víctima directa, mientras que no se utiliza la expresión de “víctima indirecta”. La víctima (directa) es la persona que sufre la violación de uno o varios de los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos como consecuencia de la acción u omisión de un agente estatal.

En el caso de graves violaciones de derechos humanos sufridas por la víctima (directa), y bajo ciertas condiciones, los familiares de la víctima pueden ser consideradas víctimas de la violación del derecho a la integridad personal por el grave sufrimiento emocional. Además, los familiares son víctimas de la violación del derecho a un recurso efectivo en el caso de la ausencia de una investigación adecuada de los hechos.

El beneficiario es la persona que accede a la reparación, es decir, se trata de la persona que finalmente resulta favorecida con las medidas de reparación. Aunque en algunos casos los beneficiarios pueden coincidir con las partes lesionadas (víctimas directas), el concepto de beneficiario es más amplio. Por ejemplo, en el caso de la muerte o la desaparición de la víctima, los familiares de la víctima se convierten en beneficiarios por sucesión en cuanto a las medidas de reparación concedidas por la muerte o la desaparición. Paralelamente, estos familiares pueden ser beneficiarios por ser considerados víctimas directas con relación a la violación de su derecho a la integridad personal o los derechos a la protección judicial y garantías judiciales, lo cual implica un derecho propio a la reparación.

En la legislación colombiana, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal vigente

(Ley 906 de 2004), se entiende por víctimas (...) “las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto. La condición de víctima se tiene con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con éste” (Art. 132 Ley 906 de 2004).

La víctima directa es la persona sobre la cual recae la acción delictiva, se trata del sujeto pasivo del delito. Las víctimas indirectas son personas que se ven afectadas por la acción delictiva cometida en contra de la denominada víctima directa, se trata normalmente de los familiares cercanos (cónyuge, padres, hijos, hermanos).

En relación con las víctimas en el contexto de un conflicto armado interno, la Ley 418 de 1997⁵ estableció su definición en los términos siguientes:

Título II. Atención a víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. En el Artículo 15 se afirma que “Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del Artículo 10 de la Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades.

La Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual constituye el marco jurídico para judicializar los crímenes cometidos por miembros de los grupos organizados al margen de la ley que hayan adelantado procesos de negociación política y de paz en aplicación de dicha normatividad, estipula en su artículo 5°:

⁵ Ley 418 de 26 de diciembre de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados al margen de la ley.

También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.

En esta definición la Ley de Justicia y Paz no incluyó a las personas o grupos de personas que hayan sido víctimas directas o indirectas de acciones u omisiones de servidores públicos, caso que determinaría la responsabilidad directa del Estado por violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, conforme a lo establecido en el Principio 16 de los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005). Tampoco se incluyeron a las personas o grupos de personas allegadas a las víctimas: personas que estaban a su cargo o las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir su victimización, según se establece en el Principio 8 del instrumento citado.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/jontintinJordan>

En el control de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-370 de 2006 amplió el concepto de víctima y determinó que “no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley”⁶.

Noción de víctimas directas e indirectas

El reconocimiento de todas las víctimas del conflicto armado colombiano constituye en sí mismo un acto de reparación y, por tanto, representa un paso fundamental para lograr la paz y la reconciliación nacional en el mediano y largo plazo. Sin embargo, dicho reconocimiento no significa que todas ellas califiquen automáticamente como beneficiarias de las medidas de reparaciones. En este sentido, es fundamental distinguir el concepto de víctima del de beneficiario, que se refiere a aquella víctima que recibirá algún tipo de reparación, tal como lo distingue el Sistema Interamericano.

Es importante enfatizar que la condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima (Art. 5 Ley 975 de 2005), tal como lo desarrollan los estándares internacionales ya citados en extenso. En suma, si se consideran conjuntamente las normas nacionales e internacionales mencionadas, se podría concluir que existen fundamentalmente dos categorías de las víctimas:

- *Víctima directa*: Persona que individual o colectivamente haya sufrido daño directo (sujeto pasivo de la acción delictiva). Así mismo, el familiar de una persona que haya sido asesinada,

desaparecida forzosamente o que haya sufrido alguna otra violación a sus derechos fundamentales, si demuestra daño real, concreto e específico.⁷

- *Víctima indirecta*: Familiar en primer grado de consanguinidad con la víctima directa cuando a éste se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida o hubiere sufrido cualquier otra conducta violatoria de la ley penal.

Graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que atentan contra niños y niñas

En los Informes de las Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante los últimos tres años se alude a los fenómenos que afectan a la niñez en el marco del conflicto armado: los hechos de violencia sexual contra las niñas, la utilización de minas antipersonal que tienen como víctimas frecuentes a los niños y las niñas, el desplazamiento forzado, entre otros. Según el Informe de 2008 de la Alta Comisionada,

Colombia continúa inmersa en un conflicto armado interno complejo y de múltiples facetas, cuyo efecto sobre los derechos humanos representa un desafío permanente para el Estado y su población. Las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros y la fuerza pública, así como las actividades de los grupos armados ilegales y narcotraficantes, junto con las subyacentes dificultades estructurales, como la inequitativa dis-

6 “Quinto.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, los incisos segundo y quinto del artículo 5º de la Ley 975 de 2005, en el entendido que la presunción allí establecida no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley.” (Corte Constitucional, 2006:172).

7 En materia penal la idea de víctima “directa” se suele identificar con el sujeto pasivo de la conducta delictiva, o con la persona titular del bien jurídico que la norma tutela. No obstante, un hecho delictivo trasciende esa esfera de afectación ocasionando perjuicios individuales o colectivos ciertos, reales y concretos a otros sujetos de derechos. En la teoría del daño civil se usa la categoría de “víctima directa” o “dañado directo” para hacer referencia a la calidad en la cual se comparece para solicitar el resarcimiento de un perjuicio. Si se trata de la persona directamente afectada por el hecho generador del daño se considera “víctima o dañado directo”, en tanto que son víctimas o damnificados “indirectos” los herederos o los comuneros. (Corte Constitucional, 2007).

tribución de la riqueza, la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables, la impunidad y las dificultades para el acceso efectivo a la justicia siguen condicionando el goce integral de los derechos humanos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009:2006).

Por su parte, en lo relativo al tema de niños y niñas víctimas del conflicto armado, la Alta Comisionada viene manifestando preocupación por esta problemática: “El conflicto armado sigue afectando de manera negativa a toda la población colombiana, particularmente campesinos, mujeres, niños y niñas y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas. Los grupos armados ilegales continuaron ignorando las recomendaciones sobre derecho internacional humanitario a ellos formuladas por la Alta Comisionada en años anteriores” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007:25); en el de 2007 puso en evidencia las siguientes situaciones:

La oficina en Colombia tuvo información sobre varios casos de reclutamiento, particularmente por las FARC-EP, en los departamentos de Putumayo, Cauca, Caldas y Nariño y por el ELN en Bolívar y Norte de Santander. En Cartagena (Bolívar), se informó sobre reclutamiento de niños y niñas por grupos armados no identificados. Se registraron varios casos de niños y niñas víctimas de minas antipersonales. El 22 de septiembre en el resguardo Nulpe Medio Alto (Nariño), tres niños indígenas awás murieron cuando pisaron una mina antipersona de las FARC-EP. La oficina en Colombia registró una queja sobre la utilización de un niño de 11 años como guía por parte de miembros del Batallón Nueva Granada en un operativo militar en el sur de Bolívar y otra, en la cual se denunció el uso de niños y niñas como informantes de la Infantería de Marina y de la Policía Nacional (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008:54).

A partir de los diversos hechos de violencia ya mencionados contra los niños y las niñas en el marco del conflicto armado,

se pueden identificar los tipos de victimización más recurrentes que afectan de forma directa a niños y niñas durante la primera infancia en contextos de conflicto. Estos tipos tienen expresión en la tipificación del Código Penal (Ley 599 de 2000) y de otras regulaciones normativas, como delitos y crímenes que pueden perpetrarse contra niños y niñas en desarrollo y con ocasión del conflicto armado:

- Desaparición forzada (artículo 165 Código Penal Colombiano – CPC)
- Secuestro (artículo 168 CPC)
- Homicidio (artículos 103 y 135 CPC)
- Desplazamiento forzado (artículos 159 y 180 CPC)
- Tortura (artículos 137 y 178 CPC)
- Violencia sexual (artículos 138, 139 141, 205, 206 y 214 CPC)
- Lesiones y tratos inhumanos y degradantes (artículos 136 y 146 CPC)
- Actos de terrorismo (artículo 144 CPC)
- Actos de barbarie (artículo 145 CPC)
- Destrucción de bienes culturales y lugares de culto (artículo 155 CPC)
- Genocidio (artículo 6 del Estatuto de Roma incorporado a la Constitución Política de Colombia por medio de la modificación del artículo 93)
- Minas antipersonal (Ley 554 de 2000)

Afectaciones de niños y niñas en primera infancia como víctimas directas del conflicto armado

En el marco de los conflictos armados internos vigentes, en particular el colombiano, se desdibujan las distinciones entre combatientes y civiles. En el Informe de Naciones Unidas sobre el impacto del conflicto armado sobre los niños (1996) se constató que en los últimos decenios la proporción de víctimas de guerra entre los civiles ha aumentado notablemente, de un 5% a más del 90%. Los combates que cobran más vidas civiles que soldados han estado marcados por niveles horribles de violencia y brutalidad. Se emplean todas las tácticas posibles, desde la violación sistemática, las tácticas de tierra arrasada que destruyen los cultivos y envenenan los pozos de agua, hasta la depuración étnica y el genocidio. Los

ataques desenfrenados contra los civiles y las comunidades rurales han provocado éxodos de masa y el desplazamiento de poblaciones enteras, que huyen del conflicto buscando salvarse en improbables santuarios dentro y fuera de sus fronteras nacionales. De estos millones de desarraigados se estima que un 80% son niños y mujeres (Naciones Unidas, 1996:14-15).

(...) Dejando de lado todas las normas, se producen violaciones de derechos humanos contra los niños y las mujeres en un número sin precedentes. En cada vez mayor medida los niños se han convertido en el blanco, y aun en los perpetradores, de violencias y atrocidades.

25. Los niños buscan la protección en las redes de apoyo social, pero éstas están socavadas por las nuevas realidades políticas y económicas. Los conflictos y el violento cambio social han afectado las redes de bienestar social tanto de las familias como de las comunidades. Una rápida urbanización y la difusión de los valores de mercado también contribuyeron a desgastar los sistemas de apoyo, que alguna vez estuvieron basados en conceptos de familia en el sentido más amplio (Ibid.).

Como se ha observado, conforme a la legislación y jurisprudencia nacional e internacional, la noción de víctima directa alude a aquella persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. De este modo, los daños se entienden como consecuencia de las acciones que hayan transgredido la legislación penal, es decir de la comisión de delitos, o como resultado de actos u omisiones que violan las normas internacionales de derechos humanos o infringen el derecho internacional humanitario.

En el mismo sentido, se consideran víctimas a los miembros de la familia o personas a cargo de la víctima directa, y respecto de

las cuales se verifica que el hecho de violencia produjo daños directos e inmediatos, sea por las afectaciones psicológicas generadas, las perturbaciones físicas, los impactos directos en el orden económico y cultural, entre otros, o incluso porque al intervenir para asistir a la víctima o impedir que se produzcan otras violaciones, hayan sufrido daños físicos, mentales o económicos.

Desde lo anterior, los niños y las niñas deben considerarse víctimas de todas aquellas conductas punibles y crímenes cometidos en su contra o que se hayan perpetrado contra sus padres o familiares cercanos respecto de los cuales aquellos mantenían una relación de dependencia afectiva, física y/o económica. Hay que insistir en que las consecuencias generadas por el crimen contra un familiar cercano o la simple presencia de los niños y niñas en primera infancia en las escenas de los episodios de violencia, tales como las masacres, los homicidios, entre otros, constituyen afectaciones directas en su contra que generan daños con repercusiones variadas y por supuesto vulneran derechos fundamentales analizados anteriormente. En este sentido, afirma la Corte Constitucional:

Los menores de edad también son victimizados en forma directa por el conflicto armado en el ámbito de su salud física y mental. La exposición a la violencia, sea directamente o en el entorno de sus familias y comunidades inmediatas, genera impactos de índole psicológica en los niños, niñas y adolescentes, que a su turno se traducen en mayores niveles –y en mayores secuelas en los menores- de enfermedades asociadas a altos niveles de tensión, trauma y stress –asma, gripas frecuentes, afecciones del sistema digestivo-. La angustia y la zozobra propias del conflicto armado son sobrellevados por los niños, niñas y adolescentes en soledad, sin acceso a la protección y el apoyo especializados a los que tienen derecho.

Desde otra perspectiva, los menores de edad en Colombia son afectados por el conflicto armado en la medida en que éste mina las capacidades de sus familias, cuidadores y comunidades para



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/vipez/>

protegerlos y proveer adecuadamente por sus necesidades (Corte Constitucional, 2008:33).

Según Chana y otros (2002), “se entiende por victimización el conjunto de efectos y secuelas que se producen en la víctima o sujeto pasivo de un delito como consecuencia del mismo. A ese sentimiento de dolor, en toda su extensión, producido directamente por el delito se denomina Victimización Primaria”. Los niños y niñas que son expuestos a hechos de violencia contra ellos y contra sus familiares directos y cuidadores en el marco del conflicto armado sufrirían las consecuencias físicas y psicológicas del impacto violento con efectos perdurables en mayor o menor intensidad en el tiempo, dependiendo de su fortaleza psicológica o emocional, de las circunstancias del hecho violento y de la atención oportuna y pertinente a los daños producidos: “Se entiende que las consecuencias del hecho delictivo, a menudo, no se detienen aquí, sino que producen efectos posteriores en la víctima en el momento de enfrentarse con la propia administración de justicia y revivir el hecho cruento y desagradable que supuso el crimen sufrido, lo que se denomina Victimización Secundaria” (Ibidem).

En el caso de los “niños y niñas testigos” de los hechos violentos, que sufren los efectos psicológicos y psicosociales de los crímenes, se puede hablar de “Victimización Secundaria” en el entendido de terceras personas que, sin ser víctimas primarias del hecho violento, son testigos del mismo y sufren sus efectos. Niños y niñas en Colombia crecieron en un entorno de violencia marcado por la dinámica del conflicto armado, en el cual la socialización en medio de la guerra naturalizó el ciclo de victimización de la población civil.

El análisis de las afectaciones específicas de niños y niñas en primera infancia no es asunto sencillo, pues si la violencia contra niños y niñas ha pasado desapercibida, dicha invisibilidad se incrementa cuando ocurre durante la primera infancia, y mucho más si se trata de precisar dichas afectaciones en el contexto de conflictos armados donde la población demuestra gran movilidad a

causa de los desplazamientos voluntarios y forzados y el nivel de subregistro frente a las denuncias de ciertos delitos es significativo.

Los crímenes perpetrados contra la primera infancia se denuncian muy poco, en ocasiones porque los padres no conocen todos los derechos que les asisten y porque la naturalización de los escenarios de violencia obstaculiza la percepción y exigibilidad de los mismos; también porque los padres y familiares de los niños y niñas vulnerados en bastantes municipios no confían en los operadores judiciales o evitan ser estigmatizados. Paulo Sergio Pinheiro, experto independiente designado por el Secretario General, que realizó un estudio pormenorizado de la violencia contra la niñez, en su informe ante la Asamblea General de la ONU precisa que la violencia contra los niños y niñas:

(...) pasa desapercibida también porque no existen vías seguras o fiables para que los niños o los adultos la denuncien. En algunos lugares del mundo la gente no confía en la policía, los servicios sociales u otras autoridades; en otros, sobre todo en zonas rurales, no hay autoridades accesibles a las que se pueda acudir. En los casos en que se recopilan datos, no se recogen siempre de forma completa, coherente o transparente (...) Los niños y niñas más pequeños que sufren violencia en sus hogares carecen de la capacidad de denunciar. Muchos niños tienen miedo de denunciar los incidentes de violencia por temor a sufrir represalias por parte de los autores o por temor a que la intervención de las autoridades pueda empeorar su situación. En muchos casos, los padres y madres –que deberían proteger a sus hijos e hijas– guardan silencio si el responsable de la violencia es el cónyuge u otro miembro de la familia, o un miembro más poderoso de la sociedad, como un empleador, un agente de la policía o un líder comunitario. El temor está estrechamente relacionado con el estigma frecuentemente asociado a la denuncia de la violencia (Naciones Unidas, 2006:9).

Respecto a esta violencia contra niños y niñas las fuentes de información son escasas y los estudios especializados aún muy limita-

dos⁸. Esta dificultad incluso fue reconocida por Pinheiro que afirma “Sólo una pequeña proporción de los actos de violencia contra los niños y niñas es denunciada e investigada y pocos autores son procesados. En muchos lugares del mundo no hay sistemas responsables de registrar e investigar a fondo las denuncias de violencia contra los niños y niñas” (Pinheiro, 2006:6-8).

Sobre la noción de afectaciones de niños y niñas en primera infancia en el marco del conflicto armado

Teniendo en cuenta que ni en la Constitución Política ni en la legislación vigente en Colombia, como tampoco en los instrumentos internacionales aplicables, existe una definición expresa del término “afectación” y menos aún en lo relacionado con los niños y niñas, conviene construir una definición aproximada a partir de los impactos y las repercusiones que generan sobre los niños y niñas los hechos de violencia, particularmente los crímenes de que son víctimas directa o indirectamente en el marco del conflicto armado. En la definición de “afectación” del Diccionario de la Lengua Española, se remite a la acción de “afectar” que se entiende como “menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente, o producir alteración o mudanza en algo, o dicho de una enfermedad o de una plaga: producir o poder producir daño en algún órgano o a algún grupo de seres vivientes” (Real Academia Española, 2001).

En este sentido, la violencia y los crímenes cometidos contra los niños y niñas en primera infancia menoscaban, perjudican, influyen desfavorablemente y producen alteraciones y consecuencias negativas en la vida de los niños y niñas: en su salud, en sus hábitos, en sus relaciones, en sus ámbitos, en sus proyectos de vida, entre otros. Estas consecuencias desfavorables generadas a partir de contextos de conflicto armado se entienden como afectaciones de los niños y las niñas en primera infancia, reiterando que un niño o una niña en primera infancia no resulta afectado(a) únicamente a través de

un delito que se cometa directamente sobre ellos, es decir, cuando son los sujetos pasivos de esa violencia, sino que, dado su estado de vulnerabilidad e indefensión, su íntima relación de dependencia frente a sus padres y otros familiares y cuidadores, cualquier crimen cometido en contra de esos familiares cercanos los afectan directamente.

Aún cuando aparentemente el niño(a) sólo sea testigo presencial de un hecho violento, los daños y perjuicios morales generados son considerables pues impactan en la etapa inicial de su desarrollo físico (motriz) y psicológico (emocional, psicosocial) y pueden generar trastornos en la salud o en el propio desarrollo. Aunque las consecuencias de la violencia contra los niños y niñas varían en función de su naturaleza y severidad, sus repercusiones a corto y largo plazo pueden ser devastadoras. La exposición temprana a la violencia es crítica porque puede tener impacto en la arquitectura del cerebro en proceso de maduración (Pinheiro, 2006:15).

Para comprender el alcance de la noción de afectaciones de niños y niñas en primera infancia con ocasión del conflicto armado, es pertinente profundizar en las categorías de análisis que la Corte Constitucional expone en el Auto 251 de 2008 para dar cuenta del grave impacto que el desplazamiento forzado tiene en los niños, niñas y adolescentes y en particular en la primera infancia. La Corte logra una mirada compleja del problema, para lo cual parte de constatar el impacto cuantitativamente desproporcionado del desplazamiento sobre niños, niñas y adolescentes, reflejado en las estadísticas: el 54,3% de la población desplazada incluida en el RUPD/SIPOD tiene entre 0 y 19 años de edad⁹.

9 “En efecto, la Encuesta Nacional de Verificación, presentada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado a la Corte en febrero de 2008, señala que el 54.3% de la población desplazada incluida en el RUPD/SIPOD tiene entre 0 y 19 años de edad, proporción significativamente superior a la de la población colombiana en general, constituida en un 40.2% por menores de 20 años – y que no refleja el amplio subregistro del que demostradamente adolece el sistema oficial de medición, de donde es viable inferir que el número de menores de edad víctimas de desplazamiento forzado es mucho mayor de lo que se ha reconocido o apreciado hasta ahora.” (Corte Constitucional, 2008:11).

8 En medio de la escasez de bibliografía específica para el caso colombiano, se publicó recientemente el libro SAVE THE CHILDREN, IDIE – OEI (2009).

Las causas de que dicho impacto cuantitativamente sea desproporcionado tienen que ver con la dinámica del conflicto armado y los patrones de desplazamiento (mayoría de mujeres y niños); con la exposición de los niños y niñas frente a actos criminales de impacto general, tales como actos terroristas, combates y fuego cruzado, confinamientos y bloqueos de comunidades, masacres de la población civil o amenazas latentes de cometer actos de esta índole; y los *riesgos especiales* a los que se enfrentan niños y niñas en el marco del conflicto armado: a) ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente contra su vida e integridad personal, b) el reclutamiento forzado, c) ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, d) ser incorporados a comercios ilícitos, e) ser víctimas de alarmantes patrones de violencia sexual, f) soportar las estrategias de control social.

Además del impacto cuantitativo y desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de 18 años, la Corte Constitucional utiliza la noción de *afectación diferencial* que alude al *impacto cualitativamente diferencial y agravado* que el desplazamiento tiene sobre los niños y niñas y que se manifiesta por: a) el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores de edad, b) son afectados por *problemas transversales diferenciados*: (a) problemas graves de desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (d) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de

la capacidad de participación y de organización; y (h) problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito (Corte Constitucional, 2008:13).

La Corte afirma que estos problemas transversales enunciados se acentúan en ciertos *ámbitos críticos de intensificación*: (a) el ámbito de la etapa de emergencia del desplazamiento forzado; (b) el ámbito de la primera infancia; (d) el ámbito de las niñas y las adolescentes desplazadas; (e) el ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afrodescendientes- desplazados; y (f) el ámbito de los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento. Se destaca que uno de los ámbitos críticos donde se intensifican los problemas transversales relacionados con el desplazamiento es precisamente la primera infancia.

Luego, la Corte Constitucional afirma que el común denominador de los problemas transversales y de los ámbitos críticos de intensificación es la conjunción de “graves falencias en la respuesta estatal a su situación –derivadas en parte de la invisibilidad del problema en sus dimensiones reales ante el Estado, a pesar de los avances logrados en aspectos generales de la atención a la población desplazada- y graves falencias en el entorno de sus grupos familiares y sus cuidadores, referentes a (i) la unidad familiar, (ii) la dispersión y reunificación familiar, y (iii) las capacidades efectivas de protección de sus familias o cuidadores (Ibid., p. 14)”.

En el Informe de Naciones Unidas elaborado por el experto internacional Paulo Sergio Pinheiro, se explicita de forma contundente cuáles son las secuelas que la violencia ocasiona en los niños y las niñas, las cuales se pueden entender como afectaciones de acuerdo a lo desarrollado en este capítulo:

Las consecuencias de la violencia contra los niños y niñas. Las consecuencias de la violencia contra los niños y niñas incluyen tanto el impacto personal inmediato como el daño que éste transmite en las etapas posteriores de la infancia, la adolescencia y la vida

adulto. La violencia que experimentan puede tener consecuencias para su salud y desarrollo que duran toda la vida. Pueden perder la confianza en otros seres humanos que es esencial para el desarrollo normal. Aprender a confiar desde la infancia a través de los lazos familiares es una parte esencial de la niñez; y está estrechamente relacionado con la capacidad de amor y empatía y con el desarrollo de relaciones futuras. A un nivel más amplio, la violencia puede atrofiar el potencial de desarrollo personal y representar altos costos para la sociedad en su conjunto.

Las consecuencias para el desarrollo: físicas y psicológicas. Las consecuencias inmediatas más visibles de la violencia contra los niños y niñas son: lesiones mortales y no mortales, dificultades de aprendizaje y retraso en el desarrollo físico y las consecuencias psicológicas y emocionales de experimentar o presenciar un trato doloroso y degradante que no pueden entender ni impedir. Estas consecuencias incluyen sensaciones de rechazo y abandono, apego limitado, trauma, temor, ansiedad, inseguridad y autoestima destruida.

El daño es particularmente grave en el contexto del abuso sexual, fundamentalmente porque el estigma y la vergüenza que rodean el abuso sexual infantil en todos los países, normalmente dejan al niño o niña padeciendo el daño en soledad. La pérdida de confianza y creencia en los seres humanos más cercanos puede provocar sensaciones de temor, suspicacia, inseguridad y aislamiento emocional.

Un cúmulo cada vez mayor de evidencias sugiere que la exposición a la violencia o al trauma altera el cerebro en desarrollo al interferir con los procesos de desarrollo neural normales. Cuando la violencia familiar es aguda, los niños y niñas pueden mostrar cambios de comportamiento relacionados con la edad y síntomas consistentes con el trastorno por estrés postraumático (PTSD) y la depresión.

Las consecuencias a largo plazo. La violencia contra los niños y niñas, así como la experiencia de vivir en un lugar donde presencian violencia frecuente contra seres a los que quieren, puede ser un significativo factor precursor de enfermedades y de muerte durante la etapa adulta. Las experiencias de violencia en la niñez han sido vinculadas con el abuso del alcohol y de las drogas, el cáncer, las enfermedades pulmonares crónicas, la depresión y una variedad de otras condiciones que incluyen enfermedades hepáticas, la obesidad y problemas crónicos de salud reproductiva. Los vínculos pueden resultar de hábitos dañinos adoptados como mecanismos de ajuste como fumar tabaco, ingerir licor, abusar de sustancias, excesos alimentarios u otros hábitos alimenticios deficientes.

La violencia contra los niños y niñas también puede tener un impacto duradero y a largo plazo en la salud mental. Un estudio que comparó datos de todo el mundo, muestra que una proporción significativa de los trastornos mentales adultos están relacionados con el abuso sexual en la niñez. Los resultados son similares con respecto al castigo físico y otras formas de trato degradantes. El castigo físico es un precursor de depresión, tristeza, ansiedad y sensaciones de desesperanza en los niños, niñas y jóvenes. Incluso una baja frecuencia de



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/3600/>

castigo físico puede llevar a la angustia psicológica.

La revictimización. Experimentar violencia en la infancia temprana también aumenta el riesgo de victimización posterior y la acumulación de experiencias violentas. Esto refuerza la importancia de reconocer y prevenir la violencia contra los niños y niñas tan temprano como sea posible. De manera similar, el abuso sexual en la niñez ha sido identificado claramente como un factor de riesgo para la victimización sexual en la etapa adulta y el riesgo aumenta cuando incluye el coito y otras formas de violencia.

Los niños y niñas que han sufrido abuso sexual, recibido trato extremadamente negligente o experimentado violencia en el hogar pueden fugarse o caer lentamente en una vida en la calle que los expone al riesgo de abuso sexual o explotación.

Las consecuencias sociales y económicas. Además de su impacto negativo en los derechos, la salud y el desarrollo del niño y la niña, la violencia contra los niños y niñas tiene consecuencias económicas para la familia y la sociedad. Entre ellas, costos directos como el costo de la atención médica para las víctimas, de los servicios legales y de bienestar social y de la colocación de los niños víctimas en cuidado alternativo. Los costos indirectos incluyen: lesiones duraderas o discapacidad, costos psicológicos u otros efectos en la calidad de vida de la víctima, el trastorno o interrupción permanente del ciclo educativo y pérdidas de productividad en la vida futura (Pinheiro, 2006:18-22).

Aunque el Informe (2006) de Pinheiro no se ocupa en particular de la violencia generada por los conflictos armados, sino que aborda la violencia contra niños y niñas en diferentes contextos (familia, escuelas, instituciones alternativas de acogida y centros de detención, lugares donde trabajan los niños y comunidades), no obstante, el análisis resulta aplicable a situaciones de conflicto armado, sobre todo si se tiene en

cuenta que el propósito de dicho Informe ha sido consolidar el primer estudio exhaustivo y de conjunto llevado a cabo por las Naciones Unidas sobre todas las formas de violencia contra los niños, que se ha basado en el estudio sobre las consecuencias de los conflictos armados en los niños que Graça Machel preparó y presentó a la Asamblea General (1996), inspirado en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de la Organización Mundial de la Salud. Así mismo, es el primer estudio de conjunto realizado de manera directa y constante con los niños, quienes han participado en todas las consultas regionales que se han llevado a cabo con relación al estudio donde describieron de modo elocuente la violencia que sufren y sus propuestas para ponerle fin (Naciones Unidas, 1996; Pinheiro, 2006).

Respecto a los impactos específicos que el conflicto armado produce en la primera infancia, destaca la malnutrición como afectación sobresaliente en primera infancia generada por el conflicto armado:

155. En el caso de los niños más pequeños en particular, muchos problemas de salud que surgen durante los conflictos armados están relacionados con la malnutrición.

156. La malnutrición puede afectar a todos los niños, pero causa las mayores tasas de mortalidad y morbilidad entre los niños de corta edad, especialmente los que tienen menos de 3 años. En las situaciones de emergencia, los niños de corta edad corren un alto riesgo de “emaciación” o malnutrición aguda, afección que se refleja en un peso bajo en relación con la estatura. Durante la hambruna de 1983 en el Sudán meridional, la FAO informó de que la prevalencia de la emaciación alcanzó el nivel sin precedentes del 65%. Las crisis de refugiados recientes han mostrado con qué rapidez pueden avanzar la morbilidad y la mortalidad. La malnutrición mina la capacidad de los niños para resistir a las enfermedades corrientes de la infancia; y además, en general esas enfermedades se manifiestan con más gravedad y causan un mayor número de muertes entre

los niños malnutridos. La malnutrición también tiene un efecto negativo en el desarrollo cognoscitivo del niño. Además de estos riesgos nutricionales, las circunstancias de los conflictos armados incrementan considerablemente la exposición a los riesgos ambientales. La mala eliminación de los residuos y los suministros de agua insuficientes o contaminados agravan el círculo vicioso de la malnutrición y la infección.

157. La nutrición adecuada también depende de la manera en que se distribuyan los alimentos, la manera en que se alimente a los niños, su higiene y el tiempo de que disponen los padres para atender a sus hijos. Los conflictos armados imponen muchas limitaciones a los sistemas de atención, ya que obligan a las madres y otros miembros de la familia a pasar más tiempo fuera del hogar para buscar agua, alimentos o trabajo. Especialmente, cuando toda la familia se ve obligada a huir son pocas las posibilidades que tiene de prestar a los niños toda la atención que necesitan.

158. La lactancia materna constituye la nutrición ideal para los lactantes, reduce la incidencia y la gravedad de las enfermedades infecciosas y contribuye a la salud de la mujer. Los lactantes deben ser alimentados exclusivamente con leche materna durante seis meses y, después, durante dos o más años con una alimentación complementaria adecuada. En las situaciones de conflicto, las madres pueden pasar hambre o padecer de agotamiento y traumas, lo cual reducirá su capacidad para atender a sus hijos (Naciones UNIDAS, 1996).

Bibliografía

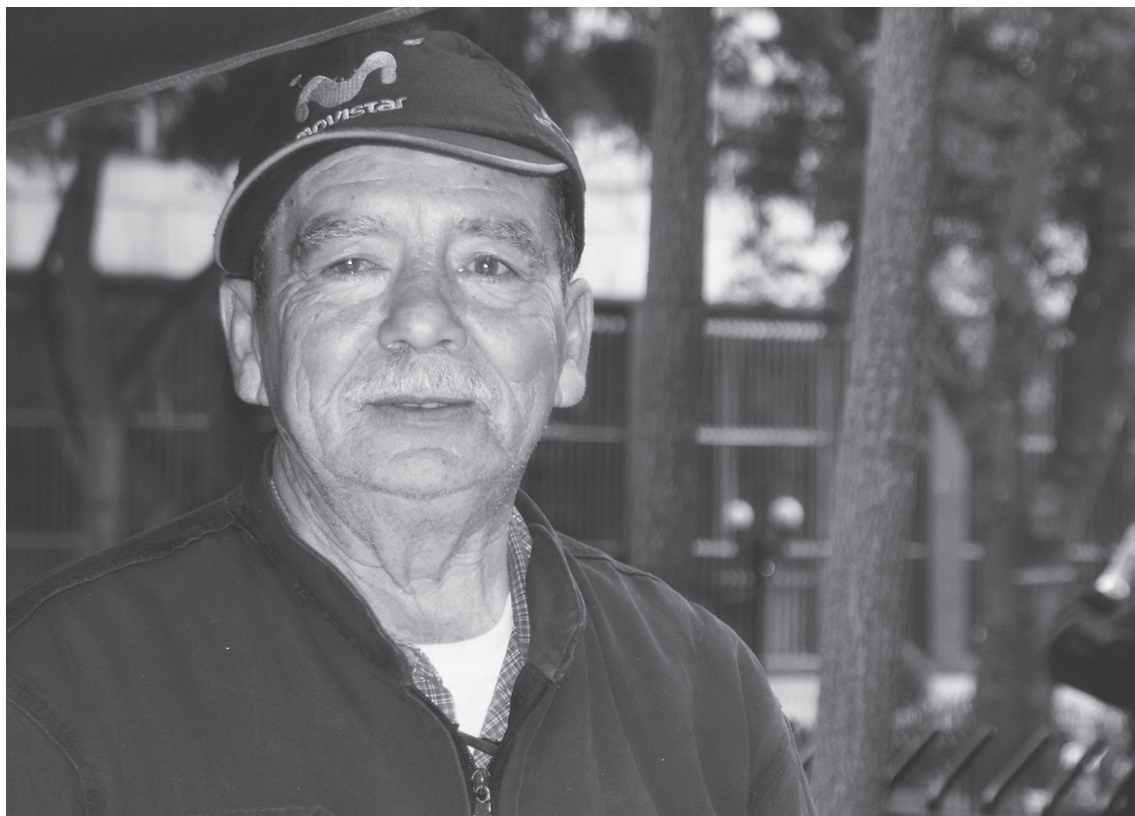
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2006), A/HRC/4/48 5 de marzo de 2007.
- _____, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2007), A/HRC/7/39 28 de febrero de 2008.
- _____, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2008), A/HRC/10/032 de 19 de febrero de 2009.
- Beristain, Antonio, *La construcción criminológica de la realidad jurídico-penal*, Eguzkilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, No. 8, San Sebastián, 1994.
- Corte Constitucional, *Sentencia C – 517 de 2007*, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.
- _____, *Auto 251 de 6 de octubre de 2008*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional, *Sentencia C-370 de 2006*.
- CHANA GARRIDO, F., LÓPEZ PESO, B. y VILAS PÉREZ, R. Vilas, “La victimización secundaria en los menores testigos de violencia doméstica” en: Cuadernos de Política Criminal - Núm. 76, Marzo 2002, Instituto Universitario de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid. En: <http://vlex.com/vid/victimizacion-secundaria-domestica-194011>.
- Defensoría del Pueblo, *Décimo Quinto informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Enero – diciembre 2007, Bogotá, 2008.
- Naciones Unidas, *Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños*, Informe de la experta del Secretario General de las Naciones Unidas, Graca Machel, presentado en virtud de la Resolución 48/157, 26 de agosto de 1996.
- _____, Comisión de Derechos Humanos, 56ª sesión, 19 de abril de 2005, E/CN.4/RES/2005/35.
- _____, *Promoción y protección de los derechos de los niños*, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro, presentado con arreglo a la Resolución 57/90 de la Asamblea General de 2002, 29 de agosto de 2006.
- NEWMAN, Elías, *Victimología*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1984.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2003, *Compilación de Derecho Penal Internacional. El Estatuto de Roma y otros instrumentos de la Corte Penal Internacional*, Bogotá, 2003.

Organización de los Estados Americanos,
Memorando sobre reparaciones, Comisión
Interamericana de Derechos Humanos,
Washington, D.C, 15 de julio de 2005.

PINHEIRO, Paulo Sergio, Libro anexo al Informe
Mundial sobre la Violencia contra Niños y
Niñas, Experto independiente para el estudio
del Secretario General de las Naciones Unidas
sobre la violencia contra los niños, Ginebra,
29 de agosto de 2006.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la
lengua español*, Vigésima Segunda Edición,
Tomo 1, Madrid, 2001.

Save the children, IDIE – OEI (2009), *Colombia:
huellas del conflicto en la primera infancia*,
Revista Número Ediciones, Bogotá, 2009.



Luis Gustavo Rodríguez, Embellecedor de calzados

Trabajo decente es trabajar
sin hacerle daño a nadie...

Luis Gustavo Rodríguez



<http://www.trabajodecente.org.co>
E-mail: trabajodecente@ens.org.co

“Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos”. La nueva política urbana y habitacional de la ciudad de Buenos Aires

María Cristina Cravino*

Introducción

En el presente artículo abordaremos la política urbana y habitacional inaugurada en diciembre del 2007 por el actual Gobierno de la Ciudad, presidido por Mauricio Macri, del partido Propuesta Republicana (PRO).

La ciudad de Buenos Aires, distrito capital de la República Argentina, alberga alrededor de 2.700.000 personas, permaneciendo su población estable desde la década del cuarenta. Está rodeada de una aglomeración urbana conocida como “Gran Buenos Aires”, que suma 8.000.000 de personas más al área metropolitana. Se calcula que alrededor de 350.000 personas viven en condiciones habitacionales extremadamente precarias: unas 150.000 viven en asentamientos informales denominados “villas miseria” o simplemente “villas”, otras 100.000 se albergan en viviendas o edificios que fueron ocupados¹ y otras 100.000 viven en piezas de inquilinato similares a los antiguos “conventillos” y los llamados hoteles-pensión (estos últimos consisten en una habitación donde convive todo el grupo

familiar y comparten baño, cocina y otros espacios comunes) (Herzer, 2008)².

Buenos Aires se caracteriza por tener una trama urbana en forma de cuadrícula, abierta (sin barreras topográficas además por asentarse en una llanura), y una heterogeneidad social que si bien se expresaba en barrios con status social y urbano diferenciado, no impide que en sus calles el peatón tuviera lugar en casi todas partes y pudiera circular por toda ella. Desde hace casi dos décadas, sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires sufre fuertes transformaciones que alteran esta “apertura” y configuración urbana, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Zonas de gentrificación: particularmente la zona del Abasto a partir de la intervención pública que convirtió un gran mercado abandonado en un inmenso *shopping* (Carman, 2006). Los barrios de San Telmo y La Boca, en particular el primero, evidencian signos tímidos pero certeros de dichos procesos (Herzer, 2008). Sin embargo



* Investigadora Docente
Universidad Nacional
de General Sarmiento
Buenos Aires

¹ No se conoce la cifra exactas de edificios o viviendas ocupadas, pero se sabe que 780 pertenecen al Gobierno de la Ciudad, el resto a propietarios particulares.

² Según un informe elaborado por el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), del año 2008 el 5,9% de la población de la ciudad, aproximadamente 178.520 habitantes, vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas.

el símbolo urbano más importante lo constituye la creación del barrio de Puerto Madero, a pocas cuadras del edificio que alberga a las autoridades nacionales (y la Plaza de Mayo) a partir de la intervención del Estado que logró convertir antiguos *docks* portuarios en la zona edificada (de usos residenciales y oficinas) de mayor costo por metro cuadrado de la ciudad.

- Zonas de acentuación de concentración de la pobreza: la zona sur (en particular los barrios de Villa Soldati, Barracas, Lugano, Mataderos) evidenció signos de deterioro y déficit habitacional. Esta concentración de la pobreza urbana se dio por dos vías: crecimiento de la población que habita en asentamientos precarios (denominados “villas”) (Cravino, 2008), y construcción de viviendas de interés social por parte del Gobierno de la Ciudad en dicha zona.
- La aparición de reglas tácitas que denotan lugares prohibidos para los sectores populares, tales como los shoppings, que constituyen espacios públicos contradictoriamente privados, ya que los guardias en la entrada seleccionan las personas que entran a los mismos. Junto a esto comenzaron a utilizarse por primera vez cámaras de video para el control de los transeúntes a fin de “garantizar” la seguridad; están ubicadas en las zonas de mayor renta de la ciudad.
- Complementariamente, en la última década se pueden observar ciertos signos urbanos en el espacio público que limitan los accesos y que surgen por un incremento de la preocupación por la inseguridad. Así se procede al enrejamiento de muchas de las plazas o parques, que se cierran durante la noche.

Luego de la conocida crisis del 2001 y la devaluación de la moneda argentina (el peso) que le siguió a la derogación de la llamada Ley de Convertibilidad (que igualaba un peso a un dólar) el negocio inmobiliario pareció ser una de las actividades económicas más prósperas en Buenos Aires y en la Argentina. Así, parte de la rentabilidad de la economía nacional vinculada a la producción agropecuaria (renta

de la soya en particular), los ahorros de los sectores medios y altos, la inversión extranjera (en departamentos y hostels) generó una dinámica urbana de construcción edilicia que premió a la zona norte de la ciudad. El mapa de los permisos de construcción se mostró como el espejo invertido de las zonas con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esto hizo que muchos barrios mantuvieran su precio en dólares cuando este triplicó o cuadruplicó su valor, pero también un aumento general del precio de los inmuebles en términos relativos. Esto tuvo como consecuencia la expulsión de los sectores más vulnerables ya que arrastró el mismo aumento en los precios de los alquileres de inmuebles. En el último año tuvo lugar la baja del ritmo de la construcción, pero no implicó una caída de los precios de los inmuebles (Diario Clarín, 7-5-2009)³.

En este contexto, el gobierno de la ciudad que asumió en diciembre del 2007 acentúa y refuerza esa tendencia a la exclusión, ya que no asume medidas de control del mercado, pero tampoco ofrece alternativas para el déficit (esto se refleja en la caída abrupta del presupuesto para construcción de viviendas y la desfinanciación de programas de autoconstrucción y/o autogestión). Más bien parece enfatizar el eje de las políticas de hábitat en el dispositivo del desalojo, que luego explicaremos.

Interesa mostrar la particular confluencia de un mercado inmobiliario que acrecienta la brecha de acceso a la ciudad por parte de los sectores populares a la ciudad, en sus diversas formas (alquiler o compra) y una política urbana y habitacional en la ciudad que buscar expulsar implícita o explícitamente a los sectores de menores recursos hacia la periferia, es decir a otros distritos.

Cuatro serán los ejes de análisis que tienen en común las políticas de exclusión

3 El diario explica: “Entre los motivos de la caída, los especialistas señalan las dificultades económicas que comenzaron el año pasado desde el conflicto con el campo, que condicionó a uno de los principales factores que habían impulsado la inversión inmobiliaria, como la renta agrícola. Esto, más la inflación, la incertidumbre política previa a las elecciones y los efectos de la crisis financiera internacional, frenaron la actividad” (Clarín, 7-5-2009).

y expulsión: a) la intervención en el espacio público que constituye uno de los ejes del discurso del poder ejecutivo del gobierno de la ciudad; b) su intervención en el control y desalojos de viviendas privadas; c) la política respecto a los asentamientos informales y precarios; y d) la conformación de un cuerpo especial de empleados destinados a la acción del desalojo tanto del espacio público como privado, como así también de intervención en los asentamientos informales.

El espacio público no es de todos

Una de las primeras medidas que desnudaron la política del actual gobierno fue la persecución a los cartoneros⁴, es decir aquellas personas que cotidianamente recorren la ciudad en busca de los desechos útiles de los vecinos de la ciudad para venderlos a acopiadores que luego derivarán el material a empresas recicladoras, fundamentalmente de papel, vidrio y plástico. Los “cartoneros”, luego llamados eufemísticamente “recicladores urbanos”, son la expresión de la crisis argentina y poblaron de a miles las ciudades. Sin embargo en febrero del 2008 el gobierno de la ciudad decidió desalojarlos de una plaza (de clase media o media alta), donde algunas horas en la noche acopiaban sus materiales y los subían a los camiones de los acopiadores. Hacia fin de ese año finalmente cambia su práctica proponiendo asumir a los recicladores como trabajadores del gobierno de la ciudad. Hubo voces de rechazo a la forma violenta del desalojo y los medidos de comunicación mostraron la situación como un conflicto de grupos sociales divergentes. No obstante, no se avanza en la normativa de reciclado y la medida de incorporación sólo alcanza a algunos grupos. Mientras tanto, vuelve a crecer la cantidad de personas dedicadas a

4 Cabe aclarar que el actual Jefe de Gobierno fue candidato a ese cargo en el año 2003 y en ese momento se mostraba particularmente hostil con los cartoneros y ante la crítica de la sociedad local mayoritaria cambió su discurso. Con la excepción de algunos pequeños grupos o periodistas, los vecinos son tolerantes y solidarios con aquellos que viven de la recolección. (para conocer más sobre el tema ver Schamber- Suárez, 2007).

esa actividad al calor de la crisis financiera internacional actual y su impacto local.

Sin embargo, esa perspectiva de control del espacio público adquiere un carácter más amplio. Tiene como objetivo claro que en el mismo no se expresen conflictos, no se observe la pobreza, que no se ocupe más que individualmente, etc. Así uno de los elementos es transformar la práctica del “cartoneo”, extendida en toda la ciudad, pero no el único. Uno de los lemas publicitarios de la campaña afirmaba “Va a estar bueno Buenos Aires” y la cuestión es la particular interpretación de la consigna-slogan: su política del espacio público. Justamente se niega o reniega el adjetivo de “público”, porque lo que más preocupa es que el automovilista no vea perturbada su posibilidad de circulación y el uso individual de las calles y veredas. Esta negación el carácter público implica una negación de su carácter político y la tradición de que el centro de la ciudad, por ejemplo La Plaza de Mayo es el lugar de mayor peso simbólico para la expresión de demandas o de identidades políticas y sociales. Así, en un intento de despolitizar la ciudad, las autoridades del gobierno actual de la Capital Federal recurrentemente realizan presentaciones judiciales para penalizar las manifestaciones de protesta en la vía pública en cualquier lugar de la Ciudad (se requieren de permisos espaciales). En particular, esto se refiere al “Movimiento Piquetero”⁵ (Svampa-Pereyra, 2003), a organizaciones villeras, pero también a

5 El Movimiento o los Movimientos Piqueteros surgen a mediados de los años 90 como organizaciones de desocupados en diferentes lugares del país y cobraron alta relevancia y organización en el Gran Buenos Aires. Se denominan “piqueteros” por el repertorio de acción colectiva que desplegaron: los piquetes de cortes de rutas.



cualquier otra protesta. Un ejemplo fue el juicio contra dos dirigentes de una ONG por “instigar piquetes” en la ciudad, es decir manifestaciones en contra de un desalojo en mayo de 2008.

En otras palabras, se quiere presentar a la ciudad como una vitrina, una urbe limpia y sin personas que alteren el paisaje de una supuesta ciudad sin pobreza y atractiva al turismo. Lo paradójico de esto es que el discurso justificatorio se basa en que “el espacio público es de todos”, por lo tanto no puede ser usado por un grupo, debe ser utilizado por un ciudadano pero no en su carácter político sino en su carácter de transeúnte individual, de usuario. Merece desatacarse, en ese sentido una de las acciones iniciales, que fuera anunciada en la campaña electoral, cuando la candidata a Vice-jefa de Gobierno recorría la ciudad demostrando las barreras urbanísticas que tenía la gente que como ella circula en silla de ruedas, fue la adaptación de las esquinas para que pudieran pasar libremente las personas con discapacidad (se construyeron rampas). Estas obras sí apuntaban al vecino como individuo, pero en este caso con capacidades motrices limitadas. Actualmente se apunta a mejorar las veredas de la ciudad en su conjunto.

En los últimos meses, se sumó la expulsión violenta de indigentes que, como en muchas ciudades del mundo, duermen en las plazas. Esto se realiza de noche, cuando no hay observadores que puedan denunciarlo. Esta modalidad tiene como implícito que los vecinos en su mayoría no avalan este tipo de prácticas violentas y se ampara en el hecho de la poca resistencia o capacidad de denuncia que pueden tener los indigentes. Como estrategia defensiva estas personas van desplazando el lugar donde pernoctan, pero lo que merece resaltarse es que en esta expulsión cotidiana del gobierno les quita sus pocas pertenencias, dejándolas aún más indefensas. La acción de estos dispositivos de expulsión selectiva llamativamente no es levantada por los medios de comunicación, quizás justamente por la casi nula capacidad de hacerse oír de aquellos sujetos que pueden ser calificados como los grupos más vulnerables de los “sin techo”.

Existen algunos albergues del gobierno local (creados por gestiones anteriores), pero no contemplan la posibilidad de que las familias se alojen juntas y tienen estrictas reglas, las que no se condicen con la cotidianidad de estas personas (por ejemplo deben dejar el lugar a las 8 de la mañana) y cuentan con poca capacidad. Un recuento realizado en abril del 2009 reveló que hay 1.950 personas durmiendo en la calle, cifra que duplica la que se había registrado el año pasado, para la misma fecha según el Ministerio de Desarrollo Social (Diario Página 12, 04-05-2009).

La presencia de extraños o “indeseables” se asocia claramente a la inseguridad o percepción de inseguridad y hasta a cierta paranoia. De esta forma, por ejemplo, el cuerpo de choque creado por este gobierno (al que luego nos referiremos en particular) hace pocos meses en las inmediaciones del estadio de fútbol de River Plate, ante las quejas de los vecinos de la zona persiguió a los llamados “cuida-coches” (jóvenes que cobran una cifra voluntaria por cuidar los automóviles estacionados en la calle) y vendedores ambulantes a los que consideraron “merodeadores”, es decir sospechosos de llevar a cabo delitos. La idea es siempre la misma: dejar las calles para el uso de los vecinos “merecedores” de la ciudad.

La (i)lógica del desarrollo

Ante el desalojo de una vivienda con carácter sumario, debido un supuesto peligro de derrumbe, la explicación de las autoridades fue la siguiente: “*Con esto atendimos por un lado el reclamo de los vecinos por **más seguridad**, y a la vez asistimos a la gente que vivía en **pésimas condiciones** y era rehén de los vendedores de drogas*”, aseguró el jefe de Gabinete de la Ciudad, Horacio Rodríguez Larreta (Clarín 26-2-2009). Cabe destacar entonces los ejes que organizarán el discurso respecto a lo que se podría denominar pobreza urbana y, en particular, a situaciones de déficit habitacional: Por un lado, se plantea una asociación directa, mecánica y espuria entre pobreza urbana y delincuencia, y, por el otro, se plantea un discurso pseudo humanitario ante las malas condiciones de vida en las que se encuentran algunos grupos sociales (en particular aquellos que viven

sin una tenencia segura), sapor lo cual el gobierno local viene a remediar ambas con el dispositivo del desalojo. Es un discurso paradójico, (esquizofrénico?), pero que reafirma las preocupaciones de la población del distrito por los crecientes (o no) casos de delito, pero no olvida su carácter de “seres humanos”. Un hecho trágico como el incendio de un edificio ocupado por varias familias que fuera originalmente el local de un banco y donde murieran seis niños, reforzó el discurso de la necesidad de desalojos en las viviendas ocupadas “ilegalmente” y por lo tanto la necesidad de mayor control del espacio público y del privado.

Esta mirada de control de la pobreza desplazó de la agenda el “problema” de la “invasión” de “pobres” del Conurbano, que acudían a utilizar los servicios médicos de los hospitales porteños, uno de los primeros temas de la agenda política del gobierno local, el que provocó un enfrentamiento con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires (provincia de la que dependen los 24 municipios que integran el área que rodea a la Ciudad de Buenos Aires, denominado generalmente Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense), y colocó en su lugar el “problema” de la pobreza local en su expresión habitacional y sus connotaciones derivadas. En su momento, la respuesta del Gobernador fue que entonces los porteños no llevaran sus residuos sólidos a lugares habilitados para ese fin pero ubicados en el Conurbano Bonaerense. Es decir, al comienzo se instaló un discurso xenófobo que incluía tanto a los vecinos de la periferia como aquellos que provenían de países limítrofes y que usaban los servicios médicos de la ciudad⁶ (a esto se agregó una frase ya famosa del dicho popular: “no pagan impuestos”). Ese discurso xenófobo se trasladó luego reforzando el existente respecto a los habitantes de las villas de la ciudad.

Esto es, ante los medios siempre se esgrime la difícil condición urbana precaria en la que viven las personas para justificar

⁶ En la práctica es muy difícil de implementar medidas que se anunciaron como la de priorizar la atención los vecinos de la ciudad porque la gente suele dar domicilios falsos.

su desalojo. La paradoja es que la solución propuesta por el gobierno porteño a la precariedad habitacional siempre fue la misma: el desalojo sin vivienda a cambio, con lo cual claramente dicha medida no mejora sino que empeora su situación, aún cuando se le otorgue un subsidio monetario (que varió de caso en caso), el que sólo alcanza para salir de la situación un breve período. Es decir, el desalojo aparece como un ritual mágico que hace desaparecer el problema. Se construye un pseudo discurso humanitario que es posible desplegar porque los medios de comunicación nunca interrogan sobre qué le sucede a la gente que es expulsada. En cambio, en entrevistas que realizamos a funcionarios de dicho gobierno y a otros informantes clave, surge además el imaginario de que con el dinero que les otorgan a las personas les alcanza para comprar una vivienda en la periferia de la ciudad (en los municipios del Conurbano).

Este dispositivo se convierte en evidente fantasía cuando uno interroga a los damnificados de los desalojos, tal como hicimos en el caso del asentamiento informal Villa Topo, quienes nos contestaban que el monto del subsidio sólo les alcanzaba para comprar una casa en una villa cercana. Además, demostraban su desinterés por mudarse del Conurbano, ya que los hijos concurrían a escuelas cercanas y las familias se trataban en centros de salud a corta distancia de los domicilios que ocupaban y ponderaban la cercanía a las fuentes de trabajo. Con lo cual mudarse a un lugar distante como algún municipio de Conurbano no era una opción válida para ellos. Sólo algunos grupos aceptaron hacerlo cuando en una mediación de un organismo federal llamado Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Mujica, éste gestionó la compra de un predio en común en el Municipio de Florencio Varela y porque se veían empujados a eso, sin capacidad de resistencia. Dicha Comisión lo que hizo fue comprar una fracción de suelo que sería sub-dividida para bajar el costo por familia. Los de las casas ocupadas o inquilinatos deben usar ese subsidio para pagarse una pieza en un hotel pensión, dinero que sólo les alcanza para unos meses.



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/elaxotl/>

Obviamente Villa Topo no es único desalojo que lleva adelante la gestión de Mauricio Macri. En diciembre del 2008 “liberaron” el predio conocido como “La Lechería” (denominado así ya que se trataba de una fábrica abandonada) en el barrio de La Paternal, donde vivían unas 280 familias, a pesar de que allí había un proyecto de reciclado del edificio (iniciado en gestiones anteriores) por medio de cooperativas. Aquí también se intentaba responder al pedido de los vecinos aledaños que alegaban inseguridad producida por las personas que ocupaban dicho edificio. En febrero del 2009 habían desalojado un edificio de una esquina céntrica (Bolívar y Moreno), ocupado por 246 familias. Y a lo largo del año pasado desocuparon 181 viviendas tomadas, ubicadas en la traza de la ex autopista 3, en Villa Urquiza. El discurso es que “acuerdan” con los ocupantes y les dan subsidios (Clarín, 26-2-2009). Cabe aclarar dos cuestiones: que el verbo “acordar” debe traducirse por compulsión (acuerdo bajo coacción) y que los montos, que varían de acuerdo a la capacidad de presión de los grupos o su historia de ocupación, no alcanzan ni para comprar un lote individual sin vivienda en la extrema periferia de la urbe, por ejemplo en los límites peri-urbanos de los municipios como José C. Paz, Moreno o Florencio Varela. La capacidad de presión de los grupos es central para lograr mejores condiciones del desalojo (y mejores montos de subsidio), pero nunca se logró impedir la expulsión.

Por su parte, el Gobierno Nacional presenta una política contradictoria respecto a los asentamientos informales que podemos sintetizar de la siguiente forma: La Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social es la encargada de regularizar los asentamientos ubicados en tierra fiscal nacional, pero el organismo encargado de gestionar la administración de estos bienes es el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes -del Estado-) que tiene una política reacia a dicha regularización y pertenece a otra fracción política dentro del gobierno y, es más, es otro agente que impulsa los desalojos de población asentada y lo hace también de hecho y no de derecho (es decir sin el debido proceso

legal). El proceso se vuelve muy complejo. Las ocupaciones de suelo urbano en tierra privada se resuelven en cada jurisdicción provincial a través de leyes de expropiación y otros mecanismos. Mientras tanto, en el Conurbano Bonaerense se están desarrollando importantes procesos de urbanización de villas y asentamientos informales por medio de dos programas nacionales: El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y el Programa de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA), este último con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta articulación compleja de instituciones y organismos se evidencia una alianza táctica entre el ONABE y el Gobierno de la Ciudad, los que en la práctica han dispuesto desalojos compulsivos de forma coordinada.

Otra cuestión recurrente en los discursos del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires es presentar a los pobres urbanos como rehenes o sujetos manipulables por agentes externos que en muchos casos responden al gobierno nacional (Partido Justicialista), grupos de izquierda o directamente a mafias de la delincuencia o el narcotráfico. Es decir, son proclives a caer en formas de clientelismo político o en las redes del delito como si fueran sujetos pasivos y sin autonomía.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es propietario de una amplia cantidad de inmuebles (que pasaron al Estado por diferentes vías) que como no tenían uso público fueron siendo ocupados poco a poco, algunos de ellos hace décadas. Estos también son desalojados de hecho (sin proceso), utilizando siempre el discurso pseudo humanista que los lleva directo a la calle deshumanizada. De esta forma, encontramos una fuerte convergencia entre lo que sucede en los predios privados ocupados, donde ante el aumento del valor de los inmuebles y mejores condiciones para los procesos judiciales se opta por impulsar el desalojo, y lo que realiza el Gobierno de la Ciudad en su rol de propietario. Tal es así que según datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad crecen los desalojos de edificios ocupados: hay más de uno diario (Clarín 13-9-2008). Los subsidios originales llegan a USD 400, entregados en tres cuotas.

Coincidentemente, en enero del 2009 el gobierno local vetó una ley que intentaba frenar los desalojos en inmuebles propiedad del Gobierno de la Ciudad, que fue sancionada el 8 de diciembre del 2008, exclusivamente con votos de la oposición. Con esta ley, los legisladores pretendieron prohibir temporalmente los desalojos de familias en situación de pobreza que estén ocupando viviendas, terrenos y edificios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, en el texto se había instruido al Poder Ejecutivo local para que antes de 90 días elaborara un plan de solución progresiva al déficit habitacional, que en la Ciudad afecta a unas 500.000 personas, según datos de la Comisión de Vivienda de la Legislatura. Esto no sucedió a pesar de que más de 30 organizaciones sociales le pidieron en una carta que promulgara la ley. En ese mensaje le advirtieron que el Estado no puede convertirse *“en uno de los mayores desalojadores de habitantes de la Ciudad, cuando es el responsable de garantizar, proteger y adoptar medidas necesarias para asegurar un adecuado acceso a la vivienda”* (Clarín 14-1-2009). Como respuesta el Gobierno de la Ciudad señaló que *“las propiedades estatales pertenecen a todos los vecinos y no pueden ser ocupadas por unos pocos”*. Es decir, se repite el mismo discurso que el que se utiliza respecto al espacio público. Merece destacarse que 780 de los edificios tomados son propiedad del Gobierno de la Ciudad. Esto es, bajo una lógica pública que buscaría el bienestar general no se garantiza el derecho a la vivienda de aquellos que no tienen recursos para hacerlo por su cuenta.

En el mismo sentido, en marzo del 2009 el Jefe de Gobierno vetó una ley sancionada por la Legislatura porteña que impulsaba el mejoramiento de unas viviendas precarias habitadas por unas 40 familias y ubicadas junto a las vías del Ferrocarril Sarmiento, en el barrio de Caballito⁷. Esa ocupación lleva alrededor de 20 años (Clarín 24-3-2009).

Aquí no nos ocuparemos de los casos de desalojos en propiedad de particulares, pero los medios de comunicación gráfica diariamente dan cuenta de situaciones de

este tipo cuando hay resistencia o cuando cantidades número de familias es alto. Sin embargo, cabe aclarar que el subsidio en este caso implica sólo paliar la situación momentánea de calle. Una organización social afirmaba: *“Es una miseria y además te lo sacan si no justificás los gastos con boletas”* (Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires –CIBA–). Es decir, se solicita que el hotel-pensión que los aloje les entregue una factura, pero el monto que se exige está muy por debajo del subsidio y por otra, la mayor parte de los establecimientos de este tipo se encuentran en la informalidad y no tiene capacidad de otorgar factura o no aceptan a familias con niños, etc.

Existen pequeñas acciones de resistencia para evitar o dilatar el desalojo. Se dio, por ejemplo, un caso de un viejo hotel que lo regentaba alguien que no era su dueño en el barrio de San Telmo, donde viven unas 80 familias. Las familias se unieron y expulsaron al encargado y disminuyeron cinco veces el precio del alojamiento al autogestionar el hotel. En los casos donde los edificios contienen a numerosas familias, algunas veces cuentan con asesoría técnica de ONG, de grupos de militantes o barriales y/o religiosos, pero muchos otros no tienen asesoramiento jurídico y quedan a la deriva de las acciones, como decíamos, no siempre legales del gobierno local.

Luego del incendio de un edificio ocupado, ya mencionado, el Jefe de Gobierno sostuvo que *“Este gobierno, por primera vez ayudó a desalojar más de 350 usurpaciones. Permanentemente, buscamos evitar situaciones como la sucedida en La Boca”* (en alusión al incendio de una vivienda) (Diario La Nación 17-1-2009). El jefe de gabinete, Horacio Rodríguez Larreta, explicó que, en el caso de los inmuebles que son propiedad de la Ciudad, es la propia administración la que pide el desalojo a la Justicia (Diario La Nación 17-1-2009). Lo que diferencia a este gobierno de otros anteriores, es que no contempla cualquier tipo de mejoramiento de los inmuebles estatales ocupados. De todas formas, cabe subrayar que los proyectos de gestiones anteriores, en varios casos reciclados autogestionados, evidenciaron en su mayoría un fuerte fracaso por diversas

⁷ Para una descripción del caso ver Szajnberg (2009).

causas que aquí no hay espacio de explicar (vetos del Poder Ejecutivo, problemas de falta de financiamiento, de asistencia técnica, pujas internas entre áreas, etc.).

Otro ejemplo, más complejo aún, es un número inmuebles situados en la traza de la ex Autopista 3 (una autopista inconclusa que comenzó durante la última dictadura militar, pensada para unir el barrio de Núñez con Pompeya). Aquí el Gobierno volvió atrás con un programa votado por la legislatura en gobiernos anteriores, que buscaba la regularización dominial de las viviendas que tenían diversas situaciones de origen, tenencia y estado (Diario Pagina 12, 2-5- 2009).

Lo relevante además es la institucionalización de las acciones tendientes al desalojo tanto del espacio público como privado (ya sea de particulares o del propio Estado). La actual Legislatura porteña votó la formación del organismo que empezó a actuar con atribuciones de policía judicial. Acciona contra puestos ambulantes, talleres clandestinos, hoteles ocupados por gente sin vivienda y hasta “cuida-coches” (Diario Pagina 12, 2-5- 2009). El Cuerpo de

Investigaciones Judiciales (CIJ) depende del Ministerio Público Fiscal porteño que nació para escrutar el espacio público, y coordina con la UCEP (Unidad de Control del Espacio Público), un grupo de choque que expulsa a indigentes de parques y plazas. Para dar idea de la dimensión del problema podemos señalar que durante 2008 se realizaron 350 desalojos registrados, es decir en el marco de una causa judicial civil o penal – lo que involucró 2.970 familias, 3.120 personas. Además, hay 180 desalojos que quedaron pendientes de 2008, que cuentan con oficio judicial.

Todo esto sucede cuando el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, sancionada en 1996 estipula claramente que:

“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.



2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

Los asentamientos precarios: dudas y más desalojos

Como establece el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, las políticas en relación a las villas deben plantear la regularización dominial y la radicación definitiva. Sin duda esto no se cumple.

Las villas de la ciudad son el espacio emblemático de la pobreza urbana, que alberga a más de 150.000 personas. Surgieron en la década de 1930 al calor de la crisis mundial y se siguieron desarrollando para alojar mayoritariamente a los migrantes del interior del país que comenzaban a llegar a Buenos Aires en las décadas de los cuarenta y cincuenta, cuando se producía una expulsión de población en el campo y un proceso de industrialización sustitutiva que atraía mano de obra. Desde la década del setenta en adelante se sumaron los migrantes de los países limítrofes, en especial de Paraguay y Bolivia (pero también de Uruguay y Chile). En la década del noventa se agregan también, pero en menor medida, migrantes del Perú.

En este punto el Gobierno de Mauricio Macri es sumamente ambiguo y contradictorio, tanto en el discurso como en la práctica. Por un lado en la campaña anunció la radicación de las villas de la Ciudad con excepción de la Villa 31-31 bis que se encuentra ubicada en el Barrio de Retiro, zona cercana al microcentro de la ciudad y donde se planificaron diversos megaproyectos urbanos y de

la Villa Rodrigo Bueno, ubicada en una Reserva Ecológica, también cerca de la zona centro. Luego, fue cambiando su discurso y su accionar.

Respecto a la Villa 31-31 bis afirmó que la va a urbanizar, pero un sector va a ser desalojado. Sin embargo, a partir de una presentación judicial, donde una jueza dio lugar al pedido del gobierno porteño, lo que buscó el Poder Ejecutivo fue frenar el crecimiento de la villa, prohibiendo que creciera en altura. Para ello, luego de diversos cruces políticos con el Gobierno Nacional, propietario de los terrenos, desarrolló un operativo de control de entrada de materiales de construcción y cerró dos corralones de venta de material de la construcción ubicados dentro de la villa. A su vez, por medio de medidas de cuestionable ética profesional, un arquitecto y su equipo hicieron un recuento de las viviendas en peligro de derrumbe (disfrazado de fumigador) y planteó la necesidad de derrumbar dichas viviendas.

El estudio tenía un carácter genérico y no identificó cuáles son las viviendas en cuestión, por lo que lo único que consiguió fue atemorizar a la población que no sabía cuál de las viviendas serían objeto de derrumbe. Por otra parte, amenazó con cerrar los comercios del barrio que no tienen en su mayoría habilitación. En este



Fuente: <http://www.flickr.com/photos/orgazmika/>

caso, el barrio cuenta con una organización barrial, no del todo cohesionada, pero con gran apoyo de actores externos (ONG de derechos humanos, derecho a la vivienda, universidades, grupos militantes, grupos religiosos, etc.) que la colocan en la mira de la opinión pública y las acciones, idas y venidas aparecen todos los días en la prensa escrita. Los vecinos en este caso presentan una importante resistencia a las amenazas de desalojo, solicitan mejoras en sus condiciones de hábitat (en particular de infraestructura), pero con un gran desgaste con respecto a los cambios de posición de esta gestión, que fue similar a las anteriores, pero ninguna se había involucrado en la vida cotidiana como ésta.

Cabe hacer un paralelismo con la estrategia desarrollada en la última dictadura militar que erradicó las villas del distrito capital casi en su totalidad y que contemplaba diversas etapas semejantes: “congelamiento” del barrio; “desaliento” de la población que vive en el barrio y desde el comienzo una campaña de desprestigio a los pobladores, atribuyéndoles cualidades tales como “vagancia”, “práctica del delito”, “vicios”, etc., (Oszlak, 1991).

Respecto al resto de las villas sólo se avanza en algunos censos sin saber para qué fin, y se observa una puja institucional por quién se ocupa del tema. La ciudad tiene un Instituto de la Vivienda (IVC) propio, que históricamente se ocupó de estos asentamientos informales pero el Gobierno de Mauricio Macri quiere traspasar sus funciones a una Corporación, llamada del Sur, que tendría mayor autonomía en las decisiones (y manejo del dinero). Sin embargo, el presupuesto para esta problemática se redujo en una tercera parte. Aquí habría que establecer la relación con la capacidad de presión de los villeros, que décadas atrás contaban con una organización que agrupaba a las distintas dirigencias de los barrios y que ahora se encuentra totalmente fragmentada. Dada la poca capacidad de presión y una opinión pública desfavorable respecto a este tipo de barrios, ya que se los asocia a la venta de drogas y la delincuencia, el gobierno no invierte en mejorar las condiciones de vida de este sector de la ciudad.

Mientras tanto, diversas villas pequeñas ubicadas muchas en terrenos contiguos al ferrocarril buscan ser y algunas fueron aprobadas y otras fueron frenadas por la justicia. Los operadores judiciales tienen una posición muy diversa respecto al derecho a la vivienda, algunos con posiciones garantistas respecto a la población sin techo y otros defensores acérrimos de la propiedad privada, sin ningún tipo de límites. Esto se complementa con la situación del programa habitacional que otorgaba dinero a las Cooperativas de Vivienda para Autoconstrucción (creado por la Ley 341) que desde que asumió el actual gobierno se encuentra desfinanciado. Este programa tenía una vinculación directa con población que vivía en edificios o viviendas ocupadas, que se agrupaba en cooperativas.

El presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) cayó este año de más de 500 millones a menos de 120 millones de pesos, de los cuales casi cien se destinan al funcionamiento, lo que deja sin financiamiento las obras en marcha y los planes previstos para este año.

Profesionales de la expulsión: la zona gris de la legalidad

En este apartado se describe cómo dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se crea un cuerpo de profesionales del desalojo, que se ocupa tanto de aquellos que viven en las plazas u otros lugares públicos a falta de un techo, como de aquellos que viven en un techo que no es de su propiedad: la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), como fuerza de choque (algunos medios de comunicación los comparaban con los llamados “grupo de tareas” de la última dictadura militar, que eran militares junto a paramilitares que se dedicaban al secuestro y desaparición de personas). Los métodos son similares a los de la dictadura militar por la violencia y porque visten con gorros negros que no permiten ver bien sus rostros y tampoco se identifican. La UCEP, en los hechos, ha desplazado al programa Buenos Aires Presente (BAP), que se encargaba de ofrecerles alguna posibilidad de alojamiento, aunque fuera momentáneo, a los que viven en la calle. El BAP sigue existiendo como

tal y al frente de él se encuentra un militar retirado; redujo sus horarios de atención, dejando la noche sin quien pueda acudir, justamente en el horario que actúa la UCEP preferentemente, cuando los vecinos no los ven. Entonces, más que atender la situación de pobreza crítica que implica estar sin techo, se la reprime. Un ejemplo de su actuación lo planteó una desalojada: *“Llegaron a los empujones y nos dijeron que en 48 horas nos iban a desalojar y si no aceptábamos los 7000 pesos ahora, cuando se hiciera el desalojo no íbamos a recibir nada”* (Diario Pagina 12, XX).

Reflexiones finales

Los relatos sobre la nueva situación de la política urbana y habitacional del Gobierno de Mauricio Macri nos obligan a algunas reflexiones. Más que confirmar su ideología de derecha o centro derecha, lo que nos interesa resaltar es que su discurso y práctica confluyen con ciertas ideas preconcebidas de buena parte de la población de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, hay que resaltar los imaginarios de un orden social urbano, que asigna a la periferia como el lugar de los “pobres”. Este imaginario se construyó en la convergencia de diversas situaciones: a) desde la década del cuarenta y hasta mitad de los años setenta era posible acceder para los sectores popular a un lote en la periferia por medio del pago de cuotas. De esta forma se podía observar una gradación del centro a la periferia, que implicaba que a medida que uno se alejaba se encuentran los grupos de menores recursos. La excepción era el corredor norte, que continúa siendo una zona de alta renta de la capital hacia la periferia y los lugares que rodeaban a algunas estaciones de las diversas líneas de trenes; b) las políticas desarrolladas durante la última dictadura militar que erradicó prácticamente a toda las villas de la ciudad, y que obligó a sus habitantes a trasladarse a la periferia (algunos pocos a su lote propio, la mayoría a engrosar las villas de la periferia y minoritariamente a barrios construidos por grupos de sacerdotes de Pastoral Villera). Este gobierno militar desplegó un importante discurso de desacreditación de

los villeros para legitimar sus políticas y esgrimió como slogan que “hay que merecer la ciudad” (Oszlak, 1991) y lógicamente en este razonamiento los villeros no tenían lugar en la ciudad capital; c) la continuidad de ese discurso estigmatizador durante la democracia, que busca como chivo expiatorio de la inseguridad a aquellos que ocupan un lugar de hecho y en este sentido los medios de comunicación realizan una labor cotidiana. Este imaginario olvida que actualmente la periferia es disputada en usos: la extensión y consumo de suelo urbano de las nuevas urbanizaciones de elites (tales como los barrios cerrados y los *countrys*) hacen que cada vez quede menos suelo para los sectores populares y que éstos tampoco los deseen cerca. Esto, sin duda, también arrastra los precios de los predios vacantes hacia el alza. Con lo cual cada vez les quedan menos opciones a los sectores populares.

Este efecto *NIMBY* (“no en mi patio trasero”, por su siglas en inglés) social pudo ser visto en diferentes momentos, por ejemplo a mitad de los años 90, cuando los vecinos de diversos barrios de la Ciudad de Buenos Aires rechazaron la construcción de viviendas para vecinos de la Villa 31 que iban a ser desalojados, cuando se producen desalojos en el barrio del Abasto, o en la construcción de viviendas de interés social en el Barrio de Lugano (aún cuando se trate de un barrio de clase media baja) en el año 2007, etc. Con lo cual con el dispositivo *NIMBY* parece que los grupos de vecinos de escasos recursos deberían “naturalmente” vivir en la periferia del Conurbano, no importando los efectos de localización que ello implica. En este sentido, las prácticas expulsivas de Macri vienen a reforzar estas ideas preconcebidas y desplegadas también por los periodistas de diversos medios de comunicación.

El efecto *NIMBY* social no implica que aquellos que lo ejercen no deseen mejores condiciones de vida para los que son “victimas” del desplazamiento. De esa forma, el mismo Mauricio Macri inició su campaña en un barrio pobre, cerca de muchas villas, de la mano de una niña de ocho años, prometiendo (en vano) la desaparición de un basural. Luego, se arrepintió públicamente de ese

efecto publicitario, pero que muestra su preocupación por los más “pobres”, al igual que la mayoría de la población de la ciudad.

Sin embargo, ambos aspectos aparecen disociados porque no hay un debate claro sobre cómo solucionar el déficit habitacional, cómo dar una solución acorde al derecho constitucional para los sin techo, y entonces el dispositivo del desalojo aparece como un efecto mágico que haría desaparecer el problema en sí mismo. Esto es así, ya que el Gobierno actual de la Ciudad de Buenos Aires desvirtuó el presupuesto dedicado las políticas de viviendas hasta casi su desaparición, que ya desde gestiones anteriores (por causas que ahí no podemos explicar) evidenciaba una mala *performance* en su ejecución. La incapacidad de presión de las familias desalojadas y el hecho de que le den un pequeño subsidio que momentáneamente soluciona su situación contribuyen a que este efecto quede diferido en el tiempo. Es decir, tiene un alcance de corto plazo, pero despliega a su vez efecto pedagógico para aquellos que son desplazados: esto es no volver a intentar ocupar viviendas, suelo, etc.

De esta forma, la cara más violenta y perversa de la política que es la expulsión de los que sólo tienen el espacio público para vivir o sobrevivir del cartoneo, se hace de noche, oculto de la mirada del vecino que puede indignarse. Mientras tanto, se muestra una ciudad vitrina, sin indigentes, con veredas que alguna vez lucirán (y con rampas), mostrando un interés en el espacio público apto para la circulación de todos como individuos, pero rechazando a los grupos que obstaculizan el paso y politizan, como tradicionalmente sucedió en el país y en Buenos Aires, las calles y las plazas con reclamos y demandas. Con lo cual “Va a estar bueno Buenos Aires” no es para todos, sino como decía el intendente de la ciudad de la última dictadura militar “Hay que merecer la ciudad”.

Bibliografía

- Carman, María (2006) *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Editorial Espacio del Saber, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2009) *Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana. La villa 31 de Retiro entre el arraigo y el desalojo*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires (en prensa 2008).
- _____, (2008) *Vivir en la villa. Trayectorias y estrategias habitacionales* Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- _____, (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS. Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (2008) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Estudios Cedes. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- Szajnberg, Daniel (2009) *Los nuevos asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires*. Ediciones FADU- Editorial Nobuko, Buenos Aires.
- Schamber, Pablo J. – Suárez, Francisco M. (2007) *Recicloscopio. Miradas sobre los recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Editorial Promete- Universidad Nacional de Lanús – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella – Pereyra, Sebastián (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros*. Editorial. Biblos. Buenos Aires.

PAUTE EN LA REVISTA FORO



La Revista Foro es un esfuerzo colectivo de un grupo de intelectuales colombianos interesados en construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional, e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 69 ediciones de la revista, incluyendo el presente número. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

- Contenido sobre temas como democracia, política, gobierno, medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, cultura y sociedad, y otros relacionados con los anteriores.
- Más de 120 suscriptores entre bibliotecas, universidades, ONG, y otras instituciones.
- La Fundación realiza canjes de nuestra revista con más de 300 publicaciones de orden cultural, científico y social a nivel nacional e internacional.

CONTÁCTENOS

Carrera 4A No. 27- 62 Barrio La Macarena - Bogotá
Teléfonos: (57) (1) 2822550 Ext 11-14
info@foro.org.co
www.foro.org.co

Con el apoyo de





La influencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal es hoy un hecho que muy pocos se atreven a controvertir. Ya en la segunda mitad de la década pasada algunos estudios reconocieron la importancia que el territorio tenía para los actores armados en el contexto del conflicto. Sin embargo, no existen estudios que examinen de modo sistemático la influencia de los actores armados en el manejo de los asuntos públicos municipales y los efectos de dicha influencia sobre la vida de quienes habitan los territorios. Tal es el propósito de este libro.

El análisis sugiere que existe en cabeza de dichos actores la intención de implantar un nuevo orden económico, político y social que les garantice permanencia, dominio, reconocimiento y protección. Su interés en las administraciones municipales —especialmente en el caso de los paramilitares y de las mafias del narcotráfico— no es transitorio ni exclusivamente instrumental para la acumulación de capital, sino que refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden a la medida de sus intereses. La triple estrategia de control territorial, control político-electoral y control de la gestión municipal se explica a partir de dicho proyecto.

El libro recoge los resultados del estudio realizado bajo la coordinación de Foro Nacional por Colombia, en el marco de las actividades de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, a través de su programa CERCAPAZ.

Encuentre esta y otras publicaciones Foro disponibles en:

Bogotá:

Fundación Foro Nacional por Colombia
Cra 4A No. 27-62 Tel: 57 1 2822550

Librería Lerner Centro

Av. Jiménez No. 4-35 Tel: 3347825

Librería Lerner Norte

Calle 92 No. 15-23 Tel: 2360580

Alejandría Libros

Calle 72 No. 14-32 Tel: 2351619

Alejandría Libros Centro

Calle 18 No. 6-30 Tel: 3421359

Cali:

Fundación Foro Nacional - Capítulo Valle del Cauca

Carrera 36 A Bis No. 6- 35 Tel: 5581534 - 5141141

Barranquilla:

Fundación Foro Costa Atlántica

Calle 76 No. 47-36 P.2 Tel: 3602969-3603301