

UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
IEPRI

# análisis político

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE DE 2012 N° 76

## COMITÉ EDITORIAL

### FUNDADOR

**Francisco Leal Buitrago**

Profesor Honorario

Universidad Nacional de Colombia

Universidad de Los Andes

### DIRECTOR

**Carlos Mario Perea**

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

### EDITORA

**Julie Massal**

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

### ASESORES EDITORIALES

**Daniel Pécaut**

Ecole des Hautes en Sciences Sociales de Paris

**Charles Bergquist**

Universidad de Washington, Seattle,

departamento de Historia

**Stathis N. Kalyvas**

Universidad del Yale, departamento de Ciencia Política

**Gonzalo Sánchez Gómez**

Centro de Memoria Histórica

**William Ramírez Tobón**

Fundación Seguridad y Democracia, Colombia

**Hugo Fazio Vengoa**

Universidad de los Andes, departamento de Historia

### ASISTENTE EDITORIAL

**Carlos Germán Sandoval**

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

### COMITÉ CIENTÍFICO

**Juan Gabriel Tokatlian** *Argentina*

**Klaus Meschkat** *Alemania*

**María Isaura Pereira de Queiroz** *Brasil*

**Catherine LeGrand** *Canadá*

**Eric Hobsbawn** *Inglaterra*

Preparación editorial, diagramación e impresión  
**Gráficas Ducal Ltda.**

Distribución

**Siglo del Hombre Editores**

ISSN 0121-4705

Impresa en Colombia, 2012

## DOSSIER: REPRESIÓN Y NEGOCIACIÓN

**PRÓLOGO: Conversaciones entre el Dr. Jekyll y Mr. Hyde** 3

Francisco Gutiérrez Sanín

Jennifer Vargas

**REFUNDEMOS LA NACIÓN: PERDONEMOS A  
DELINCUENTES POLÍTICOS Y COMUNES** 5

Mario Aguilera Peña

**DISEÑOS INSTITUCIONALES QUE PROMUEVEN LA PARTI-  
CIPACIÓN PERO LIMITAN LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS  
ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA** 41

Jennifer Vargas Reina

**EL DÉFICIT CIVILIZATORIO DE NUESTRO RÉGIMEN POLÍTICO:  
LA OTRA ANOMALÍA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA** 59

Francisco Gutiérrez Sanín

**LA MILITARIZACIÓN DE LA JUSTICIA: UNA RESPUESTA  
ESTATAL A LA PROTESTA SOCIAL (1949-1974)** 83

Martha Patricia Perdomo

**ENTREVISTA A IVÁN CEPEDA CASTRO: "LA REPRESIÓN  
POLÍTICA ES APENAS UNA DE LAS EXPRESIONES DE LA  
CRIMINALIDAD DE ESTADO"** 103

Jennifer Vargas

## DEMOCRACIA

**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA  
(2002-2010): UN ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS COMUNALES  
DE GOBIERNO** 119

Santiago Leyva Botero

**APARATO DISCURSIVO DEL EXPRESIDENTE ÁLVARO URIBE  
VÉLEZ. HORIZONTES MIMÉTICOS DEL PENSAMIENTO  
HEGEMÓNICO NEOLIBERAL EN COLOMBIA (2002-2010)** 139

Felipe Cárdenas-Támara

**LA CONSTRUCCIÓN RETÓRICA DEL CONFLICTO ARMADO  
EN EL DISCURSO DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS** 159

Giohanny Olave

**PARTICULARIDADES DE LA LEY ORGÁNICA  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL** 175

Naidú Duque Cante

## INTERNACIONAL

**LA ASISTENCIA "PARA EL DESARROLLO" EN LAS  
RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA** 191

Silvina M. Romano

## PRÓLOGO: CONVERSACIONES ENTRE EL DR. JEKYLL Y MR. HYDE

Francisco Gutiérrez Sanín  
Jenniffer Vargas Reina  
Coordinadores del *Dossier*

El Estado colombiano ha tenido en las últimas décadas un desempeño altamente represivo. Al mismo tiempo, ha desarrollado reformas institucionales fundamentales (la Constitución de 1991), impulsado sucesivos procesos de paz, y negociado con diversas clases de interlocutores. Su “doble personalidad” no se reduce a la interfaz que tramita diversos intereses ni a la que reprime violentamente. Como en la extraordinaria fábula de Stevenson, ambos aspectos conviven. Y esa convivencia, ahora que se habla de procesos de paz y de restitución, resulta peligrosa e inquietante.

El presente *dossier* está compuesto de cinco textos, que intentan capturar esta anomalía -la convivencia de diseños institucionales democráticos con altos niveles de violencia desde arriba- en toda su complejidad. Dos de ellos (Cepeda y Perdomo) se concentran en los aspectos represivos del Estado. Los otros dos (Aguilera y Vargas), se concentran en sendos mecanismos que, aunque muy diferentes entre sí, muestran al Estado en un papel distinto. Aguilera hace un seguimiento de sucesivas amnistías decretadas por el Estado. Vargas, en cambio, se concentra en los diseños institucionales y en la manera en que se tramitan las demandas básicas de un sector fundamental de víctimas, los desplazados. Un quinto artículo (Gutiérrez) se concentra en la anomalía misma, e intenta evaluar los aportes y los límites de las principales explicaciones que sobre ella se han ofrecido -o que se podrían generar desde la literatura internacional-.

[3]

Martha Patricia Perdomo muestra cómo se desarrollaron en el Frente Nacional las dinámicas represivas, alimentadas tanto por la inercia del pasado dictatorial inmediato como por las lógicas de la seguridad nacional. Una de las principales respuestas represivas del Estado contra el movimiento social se desarrolló a través de la penalización de la huelga en áreas estratégicas de la economía, convirtiendo en delito la protesta social y militarizando la justicia permitiendo que tribunales militares juzgaran a civiles y dirigentes sociales y políticos en los conocidos Consejos Verbales de Guerra. Cepeda -en una entrevista que nos concedió amablemente- asocia los niveles extremos de violencia ejercida por parte del Estado contra los civiles a la ausencia o incompletitud del proceso de democratización en Colombia -por ejemplo la reforma agraria-; al desarrollo desigual y deforme y a la ausencia de mecanismos que garanticen el ejercicio de la oposición política, mediante el debate civilizado, tolerante y tranquilo a través de los cuales se evitarían esas formas de violencia extrema contra los movimientos sociales. Cepeda, a propósito, sugiere repetidas veces que el uso del término represión implica una reducción implícita de la magnitud del daño cometido contra los civiles por parte del Estado. No es muy claro para los autores de este prólogo por qué esto tendría que ser así. En primer lugar, las subastas semánticas no conducen muy lejos. En segundo lugar, estamos hablando de categorías de análisis, (no jurídicas o normativas) y, como se ve en el texto de Gutiérrez, el término genérico, que cubre desde acciones no letales y de baja intensidad, hasta acciones generalizadas y asesinas, es el de represión<sup>1</sup>. Como fuere, Cepeda -en su triple calidad de académico, víctima y líder de una asociación de víctimas,

<sup>1</sup> Un muy pequeño temblor de tierra y uno de escala 8 son ambos un movimiento telúrico. El uso del término genérico no tiene por qué implicar la intención de reducir lo aterrador del episodio de escala 8. Se trata más bien de tener una herramienta para analizar todos los eventos, desde los leves hasta los muy intensos.

y congresista- ofrece importantes reflexiones sobre la naturaleza y explicaciones de los crímenes de Estado en nuestro país.

En “Refundemos la nación: perdonemos a delincuentes políticos y comunes”, Mario Aguilera analiza siete grandes eventos en los que el Estado concedió lo que se podrían llamar “superamnistías”, es decir, perdones no sólo a las violencias políticas sino también a las comunes, incluyendo delitos atroces no relacionados con el conflicto armado. Si de Colombia se ha dicho que ha permanecido en guerra de manera casi ininterrumpida, el texto de Aguilera muestra que también se podría afirmar que ha estado en trance de procesos de paz casi sin pausa. De manera muy cuidadosa, Aguilera va mostrando cómo dichos procesos construyen tradiciones pero a la vez van dejando un saldo de impunidad, repetición, etc. Al retratar la ambigüedad fundamental del pacifismo colombiano, Aguilera deja preguntas abiertas de gran relevancia para el futuro inmediato.

Vargas, por su parte, reflexiona sobre los diseños institucionales que favorecen la participación local en medio de un sistema descentralizado. Muestra cómo pueden fallar de manera crítica. Para ello analiza diseños que limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada en los escenarios locales de participación creados por el estado. La autora muestra cómo en esos escenarios descentralizados los mismos gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales de ejecución de la política de atención a la población desplazada, haciendo muy difícil dar respuestas concretas a las demandas estructurales de estas poblaciones. Este artículo abre preguntas importantes frente a la institucionalización de la participación de las víctimas en el marco de la nueva ley de reparación 1448.

[4] Por último Gutiérrez intenta fijar los términos de nuestra anomalía y del “déficit civilizatorio” del régimen político colombiano, sugiriendo que, mientras que ese déficit se puede describir con alguna precisión e incluso representar gráficamente, su explicación ha resultado difícil. Por ejemplo, tendríamos que entender por qué han coexistido por largo tiempo niveles altos de represión, incluso eliminacionista, con instituciones democráticas; por qué se pudo producir en paralelo, y durante un tiempo largo, la profundización de la democracia a medida que caíamos en un ciclo eliminacionista; y por qué esa intensa represión no debilitó críticamente a la democracia, ni esta permitió reducir radicalmente la represión. Al considerar los aspectos básicos de la anomalía que tendrían que ser cubiertos para que ella se considerara explicada, ninguna de las principales proposiciones parece pasar la prueba.

Una última palabra sobre los autores. Perdomo y Vargas terminaron sendas tesis en la Maestría de Estudios Políticos del IEPRI, a partir de las cuales desarrollaron los artículos que se publican aquí. Aguilera y Gutiérrez son profesores del IEPRI. Iván Cepeda es, como lo sabrá el lector, una destacada figura pública, dirigente de MOVICE (Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado), notable congresista e investigador social (también incursionó en el periodismo investigativo). Todos ellos han contribuido a este esfuerzo por visitar un tema que sigue siendo vital.

# REFUNDEMOS LA NACIÓN: PERDONEMOS A DELINCUENTES POLÍTICOS Y COMUNES\*

Mario Aguilera Peña\*\*

## RESUMEN

El artículo destaca la existencia, en la historia colombiana, de siete grandes eventos de perdón en los que se concedieron amnistías e indultos a delincuentes políticos y también a comunes. Siete coyunturas que sobresalen en medio de más de dos centenares de beneficios jurídicos otorgados, en su mayoría, a delincuentes políticos a lo largo de la historia de Colombia. Siete coyunturas en que se quebraron los mandatos constitucionales de no otorgar esos beneficios a simples delincuentes comunes ni a delincuentes políticos que hubieran cometido delitos atroces. Esa singular tendencia aparece asociada a cambios constitucionales, a la idea de realizar transformaciones político-sociales y a la intención de refundar de nuevo la nación. A esos perdones se llegó por dos vías: la expedición de normas claras en tal sentido; y llamando a los beneficios por otro nombre o torciéndole el sentido a las reglas. En momentos en que se habla de la terminación del conflicto es importante preguntarnos si no estaremos repitiendo la historia, sin tener en cuenta las lecciones que ella nos ha dejado.

**Palabras claves:** Amnistía, indulto, reconciliación, paz, cambios constitucionales, crímenes internacionales.

## LET'S REFOUND THE NATION: FORGIVE POLITICAL AND COMMON CRIMINALS

### SUMMARY

The article highlights the existence, in Colombian history, of seven major events of forgiveness in which amnesties and pardons were granted to political and common offenders as well. Seven particular circumstances stand in the mid of more than two hundred legal benefits granted, mostly to political offenders over the Colombian history. Seven circumstances when the constitutional mandate of not granting such benefits to common criminals and political offenders who had committed atrocious crimes were broken. This singular trend seems to be associated to constitutional changes, to the idea of social and political transformations intended to refund the nation again. In two ways those pardons were achieved: the issuance of clear rules in such regard, and calling benefits by another name or twisting the meaning of the rules. At a time when we talk about the end of the conflict, it is important to ask ourselves whether we are repeating history, regardless of the lessons it has left.

**Keywords:** Amnesty, pardon, reconciliation, peace, constitutional changes, international crimes.

Fecha de Recepción: 27/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

\*Este artículo es resultado del programa "Investigaciones en torno a la macroestabilidad política y económica y la violencia persistente en Colombia", en el marco de la Convocatoria Bicentenario - Programas Nacionales de Investigación - 9747 de la Universidad Nacional de Colombia. El autor agradece la colaboración en la búsqueda documental de Alba Lucía Vargas, Juan Camilo Zambrano y Ana María Pinto; estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Docente e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

## INTRODUCCIÓN

Examinar las lógicas de funcionamiento de las medidas extraordinarias de amnistía e indulto no puede considerarse como un simple ejercicio de análisis histórico en torno a los mecanismos judiciales empleados en los procesos de cierre de nuestros conflictos internos. Estudiarlas sigue siendo importante dado que cuentan con plena vigencia al ser compatibles bajo determinadas circunstancias con los presupuestos del actual derecho internacional el cual impone la reivindicación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; y la garantía de no repetición.

La amnistía y el indulto pueden seguir siendo esgrimidos en forma secundaria respecto de individuos con responsabilidades menores en los conflictos internos o cuando se cumplan con ciertos requisitos tal como se advierte por ejemplo de la experiencia internacional<sup>1</sup>. Ahora bien, también habría que tener en cuenta que el cierre de los conflictos también ha dado pie para que se presenten “amnistías encubiertas” que otorgan rebajas sustantivas de penas a quienes se sometan a la justicia así fueran responsables de graves crímenes de guerra y de lesa humanidad<sup>2</sup>.

[6] En Colombia el ruido de las iniciativas de perdón judicial ha venido creciendo con las leyes promulgadas para aplicar a los desmovilizados del paramilitarismo y con los debates alrededor de la sentencia contra el coronel Luis Alfonso Plazas por algunas desapariciones durante la retoma del palacio de justicia. Recientemente, la discusión se amplió con motivo del trámite y aprobación de la ley que pretende regular las próximas negociaciones de paz. En esta coyuntura se colocó sobre el tapete la posibilidad de conceder perdones judiciales como un instrumento importante para un proceso de conciliación con las guerrillas, las que algunos consideran como los verdaderos delincuentes políticos del conflicto armado que ha convulsionado a Colombia en las últimas décadas. De nuevo la contingencia de conceder beneficios penales vuelve a avivar el problema de mantener o no las amnistías e indultos ligados al delito político y de realizar tratamientos jurídicos diferenciados para la guerrilla, el paramilitarismo y las fuerzas militares<sup>3</sup>.

El fondo de la discusión no es nada nuevo. En la historia colombiana muchos perdones judiciales han generado fuertes debates por motivos más o menos similares: En una primera época, en el siglo XIX y parte del siglo pasado, se cuestionó que los beneficios penales cobijaran a individuos que en tiempos de guerra civil habían cometido delitos comunes y contrarios al Derecho de Gentes, a los “principios cristianos” y a la legalidad vigente que permitía otorgar perdones únicamente a delincuentes políticos. Y en la época actual, aunque los cuestionamientos todavía se centran en la obligación de exceptuar a quienes hayan cometido delitos comunes y crímenes de lesa humanidad, las inquietudes mayores surgen en torno a la necesidad de responder cabalmente con los derechos de las víctimas y de evitar una eventual intervención de la justicia penal internacional.

Reconocemos que la historia no determina el presente y que las variables que hoy pueden entrar en juego en un proceso de negociación son por supuesto muy distintas a las que incidieron en los

<sup>1</sup> Señala en su salvamento de voto a la sentencia C-695/02, el magistrado Jaime Araujo: “Son posibles las amnistías con ciertos requisitos que es necesario precisar: a) que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a saber la verdad, a ser indemnizados plenamente, a que se haga justicia y a acceder a la administración de justicia; b) que la amnistía no puede ser un instrumento para impedir que se investiguen y que se conozcan los crímenes; c) que se debe investigar y descubrir a los culpables; d) que una vez descubiertos los culpables, estos deben reconocerse como tales públicamente y sólo después se harán merecedores de la amnistía o del indulto; que quien no se reconozca culpable no tendrá derecho a la amnistía o al indulto...”

<sup>2</sup> A este respecto ver por ejemplo (Botero y Restrepo, 2006: 61).

<sup>3</sup> Acto legislativo No 1 de julio 31 de 2012. Fiscal Montealegre propone amnistía e indulto como salida al conflicto. *El espectador*. Mayo 9 de 2012.

casos que aquí presentamos. Sin embargo, vale la pena repasar las experiencias pasadas, valorar los aciertos y yerros, identificar desafiantes permanencias y la preocupante tendencia a producir normas con un sentido y aplicarlas con otro; tendencia que bien podría carecer de inocencia y ser una estrategia para atender y desviar al mismo tiempo, las expectativas sociales sobre un problema tan complejo como el que aquí tratamos.

Otra razón para reflexionar sobre los acumulados históricos en la materia que proponemos es que se ha dicho que hemos cerrado equivocadamente nuestros conflictos armados (no resolviendo los motivos que los originaron, no satisfaciendo las demandas de los actores o de sus víctimas, etc.) y que ello pudo haber incidido en la reproducción de nuevas etapas de violencia. Argumento que hay que tenerlo presente sobre todo ahora cuando se habla del fin del conflicto armado y de la necesidad de inaugurar una nueva etapa histórica del país contando todavía con el legado discursivo del expresidente Uribe Vélez centrado en la garantía de la seguridad ciudadana y la llamada “confianza inversionista”; propuesta que aunque cuenta con muchos adeptos no resuelve las expectativas de ese país que encuentra una cercana relación entre la violencia y el orden económico social vigente.

El presente artículo llama la atención sobre el empleo de los perdones judiciales tanto para delitos políticos como comunes. Entendiendo por los primeros las conductas que tradicionalmente se han considerado que atentan contra el orden constitucional y legal y algunas conductas conexas; y por los segundos, los crímenes atroces y aquellas conductas desligadas de las dinámicas de las guerras, incluso los cometidos por fuera de las mismas y que lesionan el orden social. Tomando alrededor de 200 perdones<sup>4</sup>, entre amnistías e indultos, promulgados en toda la historia colombiana desde su vida republicana, hemos identificado la existencia de siete grandes eventos de perdón en los que con un mismo texto legal o con varios textos complementarios o por la forma como fueron aplicadas las medidas, se favoreció tanto a delincuentes políticos como a delincuentes comunes; se trata de siete procesos de clemencia, distribuidos cuatro en el siglo XIX y otras tres en el XX.

[7]

Los siete grandes eventos de perdón fueron dictados en contextos históricos muy especiales y con argumentos que relacionan la reconciliación con la posibilidad de refundación del país, la patria o sus instituciones. Así mismo, tienen relevancia por cuanto constituyen una excepción premeditada a la histórica tendencia de aplicar las amnistías o los indultos a los delitos políticos tal como se expresa en los mandatos legales vigentes en cada momento. En esas coyunturas, el perdón al delito común, se surtió en dos vías: frente a conductas no relacionadas con las guerras o los conflictos políticos violentos, y frente a conducta atroces que no deberían ser perdonadas por respeto a las normas del derecho de gentes, en el siglo XIX, o al Derecho Internacional Humanitario, en el actual conflicto.

Expositivamente el artículo está estructurado en cuatro partes: En la primera nos ocupamos de repasar la evolución de la noción de delito político, mostrando su importancia en la tradición jurídica colombiana, y sus deslindes y transformaciones. A continuación mostraremos la existencia siete coyunturas especiales en la historia colombiana en las que se han dictado “superamnistías”, es decir beneficios tanto para delincuentes políticos como para delincuentes comunes; esas coyunturas mostraron una relación entre la idea del perdón con la intención de renovar las instituciones y de refundar el país. En una tercera parte discutiremos las diferencias existentes entre los siete grandes perdones de la historia nacional contrastando los que hemos llamado como

<sup>4</sup> En un examen anterior habíamos encontrado 25 amnistías y 63 indultos (Aguilera, 2001, 137: 8-13).

perdones “magnánimos” con los que denominamos como “perdones destinados al delincuente político que resultaron favoreciendo la delincuencia común”. Por último, reflexionaremos sobre las tendencias que se han ido manifestando en la coyuntura actual cuando se insinúa un nuevo cierre del conflicto y cuando se ha desarrollado un tratamiento normativo para los desmovilizados particularmente del paramilitarismo.

## UNA LARGA TRADICIÓN: LOS PERDONES SON PARA DELINCUENTES POLÍTICOS

En Colombia, las amnistías e indultos se han aplicado fundamentalmente para beneficiar a delinquentes políticos, un tipo de delincuencia difícil de distinguir en tanto que sus métodos de lucha pueden comprender la realización de actos de delincuencia común para poder alcanzar sus fines sociales o políticos. Abordar la genealogía y complejidad del delito político es algo que desborda las pretensiones del presente artículo, por lo que nos limitaremos a identificar sus rasgos esenciales en el pensamiento y la tradición jurídica colombiana.

En primer lugar hay que resaltar que la noción del delito político parece extraerse de las prácticas antes que de las teorías y definiciones. Es notorio que el delito político comienza siendo mencionado pero no definido en códigos y constituciones del siglo XIX; para algunos como los constituyentes de 1886, el tema de definir que era delito político se tuvo como un escollo que había que evitar por lo que dejaron tal tarea para que la asumiera y la reglamentara el poder legislativo, tarea que nunca fue resuelta<sup>5</sup>.

[8]

No obstante, lo que si resulta claro en la tradición colombiana es la asociación de los delitos políticos con los delitos de rebelión, sedición, conspiración, traición y otros, aglutinados en la idea de ser conductas que atentan contra “el orden público o político” como señala José María Samper en 1887, quien además los diferencia de los comunes, definidos como aquellos que “envuelven atentado contra el orden social” (Samper, 1974, 2: 72).

A los anteriores tipos penales asociados al delito político habría que agregarle que este también estuvo coligado con la condición de beligerancia, desde las primeras guerras civiles colombianas del siglo XIX. Esa calidad surgía cuando el gobierno contra el cual se levantaban los rebeldes los reconocía como interlocutores con los cuales podía negociar y hacer tratados; fenómeno al que contribuyó el modelo federal, pues el levantamiento de un Estado era el levantamiento de una “contraparte armada de la Nación” (Pérez Santiago, 1893). El uso de la noción de beligerancia se consolida con más fuerza luego de la incorporación del derecho de gentes en la legislación nacional, -en el artículo 91 de la constitución de 1863-, como un instrumento para regularizar la guerra, lograr humanizarla y tener la posibilidad de concluirla por medio de la negociación. Ello derivó a que pulularan los reconocimientos de beligerancia, las revueltas locales y los tratados, particularmente en el periodo federal. En este mismo periodo político y como reacción a ese fenómeno, sobrevendría la tendencia cada vez mayor a limitar el acceso a la calidad de beligerante. Una interesante expresión de la misma fue la distinción que se consigna en el Código penal de 1867 del Estado del Cauca, en el que se ordena que la noción debía de aplicarse al levantamiento armado importante, es decir al movimiento revolucionario que hubiera hecho caso omiso de los requerimientos de desistimiento presentados por las autoridades, que hubiera hecho

<sup>5</sup> Así en la constitución de 1886, artículo 30, se ordena la eliminación de la pena capital para delitos políticos proponiendo que la ley debía de definirlos.

el “pronunciamiento”<sup>6</sup> de guerra y que traspasara el ámbito local o regional; con esos requisitos también operaba la descriminalización del delincuente alzado en armas. Veamos el siguiente texto:

“Art.144. Cuando la rebelión o sedición tomen el carácter de una guerra civil, conforme a los principios reconocidos del Derecho de Gentes hecha la declaración de tal guerra, no hay ya delito de rebelión o sedición.

Esta declaratoria de guerra civil, la hará el Poder Ejecutivo del Estado, con el dictamen de Consejo de Gobierno y oyendo el de los Tribunales de Departamento que se encuentren en posibilidad de emitirlo”<sup>7</sup>. (Código penal del Cauca. Ley 222 de septiembre 2 de 1867).

Con esas precisiones se hizo cada vez más difícil que el gobierno contra el cual se hacia la guerra reconociera en el contrincante el lleno de todos y cada uno de los requisitos indispensables para ser considerado como beligerante, es decir, demostrar una organización política, el control de un territorio y el ejercicio en el mismo de actos de soberanía. Esa discusión en torno a los requisitos del Estado de Beligerancia llegó al siglo XX, por lo menos hasta hace algunas décadas, estimulada por las discusiones en torno a los efectos de las negociaciones con la guerrilla o de la aplicación del Protocolo II de Ginebra y a que dichos eventos podían incrementar la legitimidad de la insurgencia en la comunidad internacional (Valencia Villa, 1993: 71-97).

Ya en el siglo XX, tanto los tratadistas como la jurisprudencia continuaron asociando los delitos políticos a las conductas que atentan contra la existencia y funcionamiento del Estado. Sin embargo, en el marco de la reciente negociación con los paramilitares y de búsqueda de beneficios penales para los mismos, fue notorio que el presidente Uribe Vélez recurriera a un discurso contradictorio al plantear por un lado la eliminación del delito político, -argumentando que no se necesitaba debido a que en Colombia existían plenas libertades públicas (Uribe Vélez, 2007) -, mientras que solicitaba que guerrilleros y paramilitares fueran reconocidos como delincuentes políticos y sujetos de beneficios jurídicos<sup>8</sup>.

[9]

Un segundo elemento que hay que destacar del delito político es que desde muy temprano las definiciones sobre el mismo tendieron a enfatizar la existencia de dos componentes: el elemento objetivo que tiene en cuenta el bien jurídico lesionado con la conducta, esto es, la estabilidad del Estado; y el elemento subjetivo que identifica los móviles o fines políticos que impulsan la misma. Ya para 1898, Rafael Uribe Uribe, parecía subrayar el segundo componente cuando al debatir una nueva ley de amnistía afirmaba que “es el móvil lo único que establece la diferencia radical entre el delito político y común”. Años más adelante, en 1948, el jurista Luís Carlos Pérez (Pérez, 1948: 42) en su estudio sobre el significado del 9 de abril y los delitos políticos, abogaría por la integración de los dos componentes. Y más recientemente, un salvamento de voto de la Corte Constitucional indicaría que en la tradición colombiana, habría predominado el criterio objetivo “con un ingrediente teleológico, a saber: que el alzamiento en armas tenga como propósito el derrocamiento del gobierno o la modificación del sistema vigente, es decir, que el móvil que informe la conducta de los alzados en armas sea inequívocamente político”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> En el siglo XIX declaración de guerra que implicaba plantear los motivos del alzamiento armado acompañada del desconocimiento de las autoridades y la toma de cabeceras municipales.

<sup>7</sup> Ver también artículos 130- 154.

<sup>8</sup> “Uribe Vélez, Álvaro. Presidente Uribe en desacuerdo con negar delito de sedición a paramilitares”, en *reliefweb.int/taxonomy/term/510* (recuperado 20 de septiembre de 2011).

<sup>9</sup> CC. Sentencia 456/ 1997. Salvamento de voto de Carlos Gaviria Díaz.

En tercer lugar, subrayamos en esta breve caracterización del delito político que desde el siglo XIX colombiano se ha entendido como un delito complejo que subsume otras conductas. Ese rasgo es el que subraya precisamente el abogado y general de varias guerras Rafael Uribe Uribe, en un debate parlamentario cuando defendía una ley de amnistía en 1898:

“El revolucionario se alza contra el orden constituido, desconoce los empleados de todas las jerarquías y lucha contra ellos, puesto en armas; recluta, encarcela y coge prisioneros; se bate hiriendo o matando a sus adversarios; levanta empréstitos forzosos, expropia mercancías para la tropa, toma ganados para su sostenimiento, y caballerías y monturas para la campaña; penetra en las habitaciones y predios ajenos, rompiendo puertas y cercas si es necesario; en los combates pone fuego a edificios y plantaciones; y en suma, echa mano de cuantos medios están a su alcance para el logro de su fin” (Uribe Uribe, 1979: 275).

Así como desde muy temprano se reconoció que los delitos contra el orden constitucional subsumían conductas comunes excluidas de responsabilidad, la jurisprudencia y la doctrina, fue clara en distinguir que existían conductas inadmisibles de atrocidad o de barbarie, que debían recriminarse penalmente por violar el derecho de gentes o las normas humanitarias. Huellas de esas nociones se advierten en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal, que administrando Justicia en nombre de los Estados Unidos de Colombia, al examinar un episodio de la guerra de 1877, trataba de establecer si los actos que se ejecutaron habían sido legítimos en una “guerra civil reconocida, o si bien constituían delitos no comprendidos en la denominación de políticos, y por consiguiente no comprendidos en la ley 62 de 1877, sobre amnistía”. El episodio en cuestión sobrevino cuando en marzo de ese año, el gobierno dispuso mandar \$ 25.000 al ejército del sur, nombrando una escolta comandada por coronel Eustacio Amaya. En cumplimiento de esa comisión, el oficial fue atacado por una partida guerrillera, que tomó dinero y armas, y cogió prisionero a los oficiales Amaya y Pradilla, que luego fueron muertos, pese a que uno de ellos imploró que no lo mataran pues ya estaban rendidos. El ataque dejó también varios heridos entre ellos unos niños. La Corte conceptuó sobre los hechos argumentando:

[10]

*“tomar el dinero que el gobierno enviaba para uno de sus ejércitos, es sin duda un acto de beligerancia, ya porque en la guerra esa es una hostilidad permitida, ya porque, esas gentes en armas contra las autoridades legítimas, necesitaban recursos que de nadie les podía ser más permitido tomar que de su enemigo. “...Pero además de haberse apoderado de dinero y armas, hubo otros hechos, a saber: Las heridas de unos niños y de algunos vecinos pacíficos de Guataquí. .. y la muerte de los oficiales (Amaya y Pradilla)... Aunque es evidente que no hubo combate, y que no lo pudo haber, toda vez que el jefe estaba desprevenido almorzando, que el oficial Pradilla, estaba en el baño y que los soldados en su mayor parte andaban diseminados por el pueblo, estas circunstancias no las conocían los asaltadores; ellos se dirigieron al lugar en que estaba el dinero y atacaron haciendo fuego a la pequeña guardia que los custodiaba, ese acto fue de legítima beligerancia, y sin duda él tuvo la deplorable consecuencia de herir a los niños que estaban en el río y a los pacíficos vecinos que andaban por la playa. De este hecho no puede hacerse cargo a los asaltadores. La Primera descarga hecha sobre Amaya y Pradilla, que estaban escondidos, y de la cual no resultó la muerte de Pradilla, pero si las heridas de un soldado tampoco constituye un delito común, toda vez que, aún los asaltantes no conocían las circunstancias en que estaban los refugiados en el barranco; pero una vez que el jefe Amaya, después de la primera descarga ... gritó implorando por su vida y manifestando que estaba rendido; una vez que habiendo recibido mortales heridas, todavía se ordenó alancearlo, ya no hay acto de legítima beligerancia y ese hecho si constituye un homicidio inútil e injustificable” (Corte Suprema Federal, 1879: 31ss).*

Por tal motivo la Corte revocó una medida y llamó a juicio por homicidio a los autores del hecho.

En el mismo debate de 1898, el general Uribe Uribe colocaría de presente que no siempre se reconocía la conexidad entre delitos políticos y comunes, por lo que el rebelde quedaba expuesto a responder por estos últimos. ¿En qué ocasiones se presentaba tal restricción? Dependía del resultado de la guerra; es decir que si se perdía había más probabilidad de perder también la condición

de rebelde y de ser tratado como “cuadrillero, ladrón, asesino, desalmado, sediento del botín y eterno enemigo del orden”. Podía depender también del gobernante y del partido de turno que legislara colocando restricciones penales o que impusiera una política rigorista en el tratamiento de los procesos penales contra los vencidos. Contribuyó además a complicar el panorama el que en las dos últimas guerras civiles del siglo XIX, -guerras contra la llamada “regeneración” y que perdió el liberalismo-, se entregara el conocimiento de los delitos cometidos en acciones de guerra a los vencedores es decir a los militares bajo el procedimiento de los consejos verbales de guerra.

Sobre el rigorismo impuesto en el trámite de los procesos penales, sobresalen particularmente los expedientes abiertos por actos cometidos en la guerra de 1895. Luego de ella hubo más de un centenar de colombianos viviendo en Centroamérica, que huían de las causas judiciales abiertas en Colombia. Uno de ellos era el general liberal Jesús María Lugo que había tenido que refugiarse en Costa Rica debido a que obraban en su contra 80 sumarios por sus procedimientos de guerra, instigados según sus defensores por sus enemigos políticos; otro caso fue el del coronel liberal Clodomiro Castilla, quien luego de un desafortunado combate se refugió en la iglesia de Baranoa, la cual tuvo que desalojar debido a un incendio originado por sus perseguidores o por la casualidad. Pese a que no era lógico que Castillo y sus compañeros incendiaran el edificio en el que se refugiaban, en el momento de la discusión de la ley de amnistía (1898), todavía afrontaban un proceso penal por esos hechos.

Con todo, las consecuencias penales que podían surgir en cuanto al no reconocimiento del delito político como una figura que subsumía conductas comunes necesarias para la realización de un mismo fin, la represión o los castigos al delincuente político tendieron a no consumarse plenamente. Fue más o menos corriente en nuestro siglo XIX que al sobrevenir el cambio de gobierno y de condiciones políticas, fuera promulgado el perdón a los sumariados por hechos del pasado.

[11]

En el siglo XX, la conexidad entre delitos políticos y comunes siguió siendo reconocida en la ley y la jurisprudencia. En la primera se destaca lo preceptuado por el código penal de 1936, en su artículo 141, que eximía de responsabilidad a los rebeldes que en el curso del combate causaran heridas o víctimas en las filas del Estado pero al mismo tiempo excluía los actos de ferocidad o de barbarie (el incendio, el saqueo, el envenenamiento de depósitos de agua, etc.). En la misma perspectiva operó el artículo 127 del Código penal de 1980, hasta que la Corte Constitucional en sentencia de septiembre de 1997, abolió la conexidad con el homicidio en combate, operando con ello una sensible reducción de los alcances que hasta entonces había tenido el delito político; criterio que en palabras de la Corte Constitucional trataba de articularse a la “tendencia que se observa en el mundo ... de no amparar bajo el concepto de delito político las tendencias violentas” (CC. Sentencia 456/1997). En el mismo sentido de vaciar de contenido al delito político, en 1993 se había eliminado la conexidad de éste con el secuestro, al prohibirse la posibilidad de otorgar amnistías e indultos a los hallados responsables o coparticipes de ese delito (Ley 40 de 1993; CC. Sentencia 069/1994). Así mismo por congruencia de la legislación nacional con el Derecho Internacional Humanitario se había excluido la conexidad con el terrorismo y otros delitos atroces; igualmente la misma prohibición se introdujo en 1998 frente al delito de narcotráfico, al suscribir la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”.

Para finalizar el siglo pasado, se había roto con la tradición jurídica sobre el delito político, el cual había quedado reducido prácticamente a los delitos de rebelión, sedición y asonada. No obstante en las discusiones sobre cómo podría lograrse el cierre del conflicto armado se concluía

que quedaba la posibilidad de que el congreso pudiera dictar un texto marco que considerara de forma subsidiaria la amnistía para delitos políticos y las posibles conductas comunes conexas.

Por último, destaquemos en cuarto lugar que en los dos siglos pasados el delito político había gozado de un tratamiento benévolo, en diversos sentidos: los responsables de los mismos no podían ser extraditados, tenían el beneficio del asilo, podrían desempeñarse en cargos de representación política, etc. Pero sin duda la mayor expresión de esa benignidad han sido las más de 200 amnistías e indultos, que se han registrado desde la época republicana hasta la actualidad.

## LOS PERDONES A DELINCUENTES COMUNES Y LAS REFUNDACIONES DE LA NACIÓN

A pesar que la amnistía y el indulto son en principio beneficios dirigidos a delincuentes políticos, nos encontramos con algunos eventos que también cobijaron a delincuentes comunes. No nos estamos refiriendo a perdones otorgados a delitos comunes subsumidos en las conductas políticas, sino a beneficios concedidos a delitos atroces ocurridos en el desarrollo de la guerra e incluso al perdón a delitos comunes desligados de las confrontaciones armadas.

Frente a ello nos preguntamos: ¿Por qué estas medidas rompen con la tradición jurídica y benefician a todo tipo de delincuentes? ¿En qué coyunturas y con qué argumentos se amplían los beneficios del delincuente político a los autores de delitos comunes en las guerras o la violencia política, y en algunos casos fuera de ellas? ¿De dónde provienen las iniciativas de tales perdones y que impacto tuvieron en la sociedad y la política?

[12]

**Tabla 1: las coyunturas del perdón a delincuentes políticos y comunes**

EVENTO N°1: 1819 - 1821							
AÑO	MEDIDA	AUTORIDAD	DELITOS	BENEFICIARIOS	TRÁMITE	OBLIGACIONES	CONDUCTAS (O PERSONAS) EXCLUIDAS
1819	Indulto	Congreso de Angostura <sup>1</sup> .	Políticos y comunes	Todos los presos o arrestados en las cárceles públicas o cuarteles y todos los desertores del ejército de la república y los españoles europeos que además conservarán sus distinciones y clases.	Los desertores deberán presentarse en el término de dos a cuatro meses ante la autoridad civil o militar.		"Espionaje, conspiración contra la Patria cometida en el territorio libre, homicidio voluntario y sodomía", y delitos cometidos después de este decreto.
1820	Amnistía	Francisco de Paula Santander <sup>2</sup> . Vicepresidente.	Políticos y comunes	Todos los habitantes de la provincia de Antioquia, prófugos y enemigos, sea cual sea su falta.			
1821	Indulto	Congreso de Cúcuta <sup>3</sup> .	Políticos y comunes	Todos los Colombianos, con motivo de la instalación del congreso de Cúcuta.			Homicidio, falsificación de moneda, malversación de caudales públicos, Rapto, Hurto, Bestialidad, Sodomía y "desafío".

EVENTO N°2: 1849							
AÑO	MEDI-DA	AUTORI-DAD	DELITOS	BENEFICIARIOS	TRÁMITE	OBLIGACIONES	CONDUCTAS (O PERSONAS) EX-CLUÍDAS
1849	Amnistía e Indulto	Tomás Cipriano de Mosquera <sup>4</sup> .	Políticos y Comunes	A los granadinos de nacimiento comprometidos en los trastornos políticos ocurridos hasta 1842, y a los que hayan atentado contra la paz pública hasta el 1° de junio de 1847. También a todos los delin- cuentes comunes de cualquier naturaleza hasta el 20 de abril de 1843 fecha en que se sancionó la constitución política. Comprende también a los reos sentenciados y rematados por este tipo de delitos.	Los beneficiarios de este Indulto y Am- nistía, no necesitan de salvoconducto ni pasaporte para regresar al país.		
EVENTO N°3: 1854							
Mayo 1854	Indulto	José María Melo. Jefe del Gobierno Provisorio <sup>5</sup> .	Políticos	Todos los miembros del ejér- cito, o particulares [del bando de los Gólgotas], que en cualquiera manera, por volun- tad propia, o por sugerestiones extrañas, hayan hostilizado al Gobierno inaugurando en la capital de la República el 17 de abril próximo pasado.	Los interesados deben presentarse en 15 días ante los go- bernadores, alcaldes o autoridades de su lugar de residencia.		Los generales y jefes del ejército que continúen en las filas enemigas. “Los generales, jefes y oficiales, individuos de tropa o particu- lares que habiendo servido al gobierno, hayan cometido el infame delito de traición, pasándose a servir al enemigo, o incorporándose en sus filas”.
Julio 1854	Indulto	José María Melo. Jefe supre- mo del Gobierno Provisorio <sup>6</sup> .	Comunes	Todos los reos sentenciados a presidio por un termino mayor de seis años, que sufren su condena en los respectivos establecimientos de castigo.	Para ser beneficiarios deben presentarse an- tes 60 días contados desde la fecha de este decreto, ante el Gobierno supremo.	La conmutación de la pena esta supeditada al destierro fuera de la República, por el término de dos años. Deben presentarse dos fiadores que respaldarán con una multa de 1000 pesos la condición de expatriación del beneficiario.	Aquellos reos que se nieguen a salir de la República o regresasen antes del tiempo establecido por el decreto.
Sep. 1854	Indulto	José de Obaldía. Vicepresi- dente <sup>7</sup> .	Políticos	“Los individuos [del bando Draconiano ó melista] que ha- biendo cometido alguno de los delitos contra la Constitución o contra la tranquilidad y el orden público, no se hallen sometidos a las autoridades legítimas de la República a la fecha del presente decreto”	Para acceder a la gracia deben presen- tarse antes del 5 de octubre próximo ante el gobernador de la provincia.		Los que hayan obrado como cabecilla, jefes, oficiales y empleados principales, entre los delincuentes. Los que hayan toma- do parte en el delito siendo empleados públicos, ya del Gobierno general, ya de los gobiernos municipales o de las provincias.

AÑO	MEDIDA	AUTORIDAD	DELITOS	BENEFICIARIOS	TRÁMITE	OBLIGACIONES	CONDUCTAS (O PERSONAS) EXCLUÍDAS
Oct. 1854	Ampliación de Indulto	José de Obaldía. Vicepresidente <sup>8</sup> .	Políticos	“el indulto concedido por el artículo 2° del decreto expedido en 20 de septiembre próximo pasado, se hace extensivo a todos los individuos que habiendo estado en armas contra el Gobierno, hayan pasado a prestar sus servicios en las fuerzas constitucionales después del 5 del corriente, y a los que estando actualmente en armas contra el Gobierno pasaren a prestar sus servicios en las mismas fuerzas constitucionales, antes que el cuartel general de alguno de sus ejércitos se establezca en la provincia de Bogotá”.			“Los cabecillas, jefes o autores principales del motín del 17 de abril, o de algunos de los trastornos públicos que han seguidos a aquel crimen”
<b>EVENTO N°4: 1863</b>							
1863	Amnistía e Indulto	Tomás Cipriano de Mosquera. Presidente <sup>9</sup> .	Políticos y comunes.	Todos los reos, detenidos, o arrestados por “errores políticos, delitos comunes o juicios de responsabilidad como funcionarios o empleados públicos”.	Deberán ser puestos en libertad inmediatamente.	El beneficiario deberá mantenerse lejos de cualquier hostilidad al Gobierno general o al de cualquiera de los Estados.	Los ministros del culto y demás eclesiásticos que no se hayan sometido a los decretos del Gobierno.
<b>EVENTO N°5: 1907 -1908</b>							
1907	Amnistía e Indulto (Ley 27)	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa <sup>10</sup> .	Políticos y comunes	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles	Se pondrá en libertad inmediata al beneficiario con la debida constancia en el expediente. Así mismo en caso de duda, el funcionario remitirá el caso en consulta al superior respectivo para que este decida si el delito esta o no contemplado dentro de la gracia.	Los beneficiarios deben responder por daños y perjuicios hechos a particulares.	Delitos que se castiguen con pena de muerte en el código penal.
1908	Amnistía e Indulto. (derogación de la ley 27 de 1907)	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa <sup>11</sup> .	Políticos y comunes	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles.  “Esta gracia comprende especialmente a Daniel Escobar, reo convicto y castigado por el célebre crimen de Aguacatal (Antioquia)”.	“Las autoridades que conozcan de los procesos, dictarán inmediatamente auto de prescripción, pondrán en libertad al procesado y dejarán en el expediente la debida constancia”. “Así mismo se declaran prescritas las penas impuestas o imponibles por delitos comunes perpetrados con anterioridad al año de 1875”. [En este punto queda modificado el decreto 27 de 1907 que exceptúa delitos comunes castigados con pena de muerte por el código penal].	Los beneficiarios deben responder por daños y perjuicios hechos a particulares. Es indispensable el carácter militar del sindicado en tiempo de la comisión del delito.	

[14]

EVENTO N°6: 1954.							
AÑO	MEDIDA	AUTORIDAD	DELITOS	BENEFICIARIOS	TRÁMITE	OBLIGACIONES	CONDUCTAS (O PERSONAS) EXCLUÍDAS
1954	Amnistía e Indulto.	Teniente General Gustavo Rojas Pinilla. Presidente <sup>12</sup> .	Políticos.	Todo aquel involucrado en los delitos anteriores cometidos con anterioridad al 1 de enero de 1954.	Realizar una petición para la gracia en un plazo de 30 días después de publicado el decreto, ante una autoridad civil o militar. Será el Juez o el tribunal que haya proferido la sentencia el encargado de ordenar la libertad incondicional del reo.	No reincidir en el delito mínimo en un periodo de tiempo de 3 años; de lo contrario el sindicado perderá la gracia recibida.	“Delitos cuyos caracteres de atrocidad revelen una extrema insensibilidad moral”  Desertores Militares.
EVENTO N°7: 1989 -1992.							
1989	Indulto, cesación de procedimiento y auto inhibitorio. (Ley 77)	Congreso de Colombia <sup>13</sup> .	Rebelión, sedición, asonada y delitos conexos con los anteriores.	Todos aquellos que formen o hayan formado parte de una organización rebelde.	El interesado debe solicitar la gracia directamente o por medio de un apoderado, mediante escrito dirigido al Ministerio de Justicia, en un lapso de seis meses luego de publicado el decreto.	Se hará efectivo cuando a juicio del Gobierno Nacional (dejación de armas en términos de la política de reconciliación), la organización rebelde haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.	Se exceptúa del Indulto a los guerrilleros que hubieren cometido homicidios fuera de combate, con sevicia o que hayan colocado a la víctima en estado de indefensión, que hubieran participado en actos de ferocidad y barbarie o que pertenecieran a organización terrorista.
1991	Amnistía e Indulto. (Ley 0213)	Cesar Gaviria Trujillo. Presidente <sup>14</sup> .	Rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con estos	“Los nacionales colombianos autores o cómplices de hechos constitutivos de delitos políticos, cometidos antes del 22 de Enero de 1991”. (Movimiento 19 de Abril, ejército Popular de Liberación, Comando Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores).	Los interesados deben solicitar la gracia en un término de seis meses, y esta deberá manifestar claramente la voluntad de la reincorporación a la vida civil.  Le corresponderá a los tribunales Superiores y al Tribunal de Orden público dictar auto inhibitorio correspondiente una vez haya recibido del Ministerio de Justicia el expediente respectivo junto con la certificación que acredite el cumplimiento de las condiciones previstas.	Demostrar inequívocamente “la voluntad de reincorporación a la vida civil, a cual implica por parte de la respectiva organización rebelde y por sus miembros la desmovilización y la dejación de las armas en los términos y condiciones de la política de paz y reconciliación del gobierno Nacional”.  Responder por los perjuicios causados a particulares.	

AÑO	MEDIDA	AUTORIDAD	DELITOS	BENEFICIARIOS	TRÁMITE	OBLIGACIONES	CONDUCTAS (O PERSONAS) EXCLUÍDAS
1990-1991	Suspensión de la sentencia. Rebaja de Pena	César Gaviria. Presidente <sup>15</sup> .	Comunes [Concierto para delinquir, Porte ilegal de armas, Delitos varios.]	Los que confiesen delitos, se presenten voluntariamente ante las autoridades y denuncien bienes ilícitos.	Regulado por lo decretos 2047, 2147, 2372, 3030 de 1990 y 0303 de 1991.		
1992	“Beneficios Especiales” “No ser sometidos a investigación o acusación por los hechos que declare”	César Gaviria. Presidente <sup>16</sup> .	Comunes	Quienes realicen declaraciones eficaces que conduzcan a la identificación de autores o partícipes de delitos.	Regulados por el decreto 1833 de 1992.		

**FUENTES:** 1. Congreso de Angostura. Libro de actas. Biblioteca Nacional, Vol. XXXIV. Bogotá: 1821. 2. De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa, 1819-1821. Luis Horacio López (Comp.), Biblioteca de la Presidencia de la República, Bogotá: 1990. p. 159. 3. Actas del Congreso de Cúcuta: 1821. Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1989. 4. Gaceta Oficial Extraordinaria, N° 1020, ° Enero 1 de 1849, p. 5. Leyes de Colombia. Codificación Nacional, Tomo XVI N° 2228q, p. 46. 6. Leyes de Colombia. Codificación Nacional, Tomo XVI, N°2228x, pp.49-50. 7. Gaceta Oficial N° 1729. Bogotá, Diciembre 10 de 1854. 8. Gaceta Oficial N° 1734. Ibagué, Octubre 25 de 1854, p. 378. 9. Leyes de Colombia. Codificación Nacional. Tomo XX N°2751e, pp. 225-226. 10. Anales de la Asamblea Nacional N° 35, Bogotá: Junio 10 de 1907, p. 283. 11. Diario Oficial N° 13362. 12. Leyes de Colombia, codificación Nacional, Tomo LV, p. 118. 13. Diario Oficial Bogotá, N° 39116. Diciembre 22 de 1989. 14. Diario Oficial, N° 39642. Bogotá, Enero 23 de 1991, pp. 1-3. 15. Diario Oficial No 39.521, de 5 de septiembre de 1990. 16. Diario Oficial No. 40.668, de 14 de noviembre de 1992.

Las “superamnistías” o los excepcionales perdones a delincuentes políticos y comunes sintetizadas en la Tabla No. 1 se han promulgado en contextos muy particulares y en los que hay que identificar tres rasgos esenciales:

[16]

**A) Se dictan luego de largos e intensos procesos de guerra o violencia:**

Las amnistías de 1819-1821, cerrando la guerra de independencia frente a España; la amnistía de 1949, otorgando los últimos beneficios para los rebeldes de la guerra de 1840-1842; las amnistías e indultos de 1854, expedidas en el curso de la guerra de ese año y teniendo como antecedentes una guerra civil (1851) generada por un ciclo de reformas políticas y sociales (1848-1851) y un nuevo pacto constitucional (1853); la amnistía de 1863, promulgadas luego de la guerra de 1860-1862, en la que resultó victorioso Tomás Cipriano de Mosquera; los perdones de 1907-1908, luego de la guerra de los Mil Días, cuando existe una fuerte crítica a la guerra como mecanismo de acceso al poder, en medio del impacto de la separación de Panamá, y cuando la idea de la unidad nacional se hallaba a la orden del día; la amnistía de 1954, que intentó cerrar la primera fase de violencia bipartidista (1946-1953), la más violenta en cifras de homicidios, y que se expidió bajo un régimen dictatorial que trató de conjurar las amenazas sociales representadas en las organizaciones guerrilleras (comunistas y liberales); y por último, las amnistías e indultos “encubiertos” libradas entre 1989-1992, dictadas para afrontar una de las fases más violentas del conflicto reciente, cuando el Estado no sólo enfrentaba el conflicto insurgente sino una importante escalada de la violencia del narcotráfico.

**B) Se expiden en gobiernos políticamente fuertes y por gobernantes con perfil militar**

Los beneficios a delincuentes políticos y comunes fueron expedidos en el marco de gobiernos originados en la victoria obtenida en una guerra o (F. P. Santander y T. C. Mosquera) o en el quebrantamiento de las instituciones democráticas (J. M. Melo y G. Rojas Pinilla); excepcionalmente habría que considerar que también se otorgaron perdones por los poderes militares enfrentados

en una guerra como los otorgados en 1854 por el Vicepresidente J. Obaldía, rivalizando con el dictador Melo y pretendiendo reinstalar el orden constitucional. En otro caso, el perdón se expide en el contexto de una postguerra como es el caso de, Rafael Reyes, autor indirecto de los perdones de comienzos del siglo XX, quien pese a que había triunfado por la vía de la contienda electoral, debía su éxito político al ambiente generado por la terminación de la guerra de los Mil Días en la que los miembros de su partido de gobierno habían derrotado la rebelión liberal.

Con excepción de J. Obaldía, en el siglo XIX, y de Virgilio Barco y César Gaviria, en el siglo XX, todos los gobernantes que extendieron perdón a los vencidos habían tenido una larga y destacada trayectoria militar: F.P. Santander, T.C. Mosquera y J. M. Melo, habían comenzado su carrera militar en las guerras de independencia contra la dominación española; R. Reyes, había alcanzado su prestigio como vencedor de la guerra de 1895; y el General Rojas Pinilla había sido un militar de carrera que se había distinguido en la pacificación de la insurrección popular ocasionada por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948. Los mencionados gobiernos obtuvieron importantes apoyos políticos y sociales, despertando bastante expectativas en la sociedad colombiana al usar el discurso de reconciliación, de unidad nacional y al dirigirse a los colombianos sin distinción de partidos, proyectando la posibilidad del advenimiento de un mejor país.

En contraste con los perdones dictados por figuras militares se hallan los beneficios penales dictados durante el gobierno de César Gaviria, cuyo respaldo o fuerza política se centraba en un proceso constituyente y en el estreno de una nueva carta constitucional.

### ***C) Se promulgan en el cierre o la apertura de grandes eventos constitucionales***

Los perdones penales se originaron igualmente en el marco de grandes y famosos eventos constitucionales en los que el discurso del perdón, la reconciliación y el olvido, se hallan asociados a la necesidad de construir una nueva etapa del país. En esa perspectiva se ubican dos perdones expedidos en el siglo XIX, los de 1819-1821 y 1863; y dos perdones en el siglo XX, los 1907-1908 y 1989-1992; otros dos más (1849 y 1954) se hallan vinculados indirectamente a la misma idea y otro (1854) por el contrario está ligado a objetivo de polarizar la guerra.

Las coyunturas políticas aludidas en que los discursos de la reconciliación estuvieron ligados a una especie de refundación de la patria, pueden ser entendidos desde la perspectiva de lo que Mircea Eliade llamara como el mito del “nuevo comienzo”, que se representa con el intento imaginario de anular la historia aboliendo ese tiempo pasado lleno de errores para luego impulsar un nuevo acto cosmogónico que implique el renacimiento de otra sociedad (Eliade, 1999: 26; Eliade, 2001). En la historia colombiana, los momentos en que se invoca el nuevo comienzo están ligados a la formulación de nuevos pactos políticos y constitucionales en los que aparece la promesa de superar las guerras o las violencias políticas y al mismo tiempo los motivos de nuevas confrontaciones. Se encuentra también que la reconciliación o la unidad nacional lograda sobre el perdón adquiere un tinte religioso, porque se plantea en términos de alcanzar un nuevo escalón de cristiandad o de civilidad. Igualmente esos momentos especiales se relacionan con figuras providenciales o mesiánicas que tratan de encarnar el alumbramiento de una nueva sociedad, de una refundación política o de la restauración de un orden perdido de convivencia y armonía social, desafortunadamente demasiado perdido por lo menos para el caso colombiano.

Veamos entonces las coyunturas de refundación nacional y de clemencia a delincuentes políticos y comunes:

[17]

Las amnistías decretadas entre 1819 y 1821, estuvieron ligadas a la proclamación de las primeras leyes y textos constitucionales en los primeros días de vida republicana. Por ello se resaltaba el cambio que significaba pasar de la tiranía del régimen realista al gobierno republicano emanado de la sociedad, sujeto a las leyes, a la utilidad pública y al bienestar de los individuos que integraban la nueva nación<sup>10</sup>. En ese marco las leyes de amnistías fueron entendidas como el instrumento para cubrir con un manto de olvido las faltas anteriores y como una buena manera de alcanzar la unidad de los ciudadanos, de celebrar con regocijo el estreno de la vida democrática y de asegurar la defensa de la patria (López Domínguez, 1990, tomo 1: 7-8).

Los beneficios de 1863, fueron iniciativa de Tomás Cipriano de Mosquera, victorioso en la guerra de 1860-1863, en la que se había rebelado luego de la elección de Mariano Ospina, quien había pretendido hacer un gobierno de partido y expedido algunas leyes que atentaban contra la autonomía de los Estados. Mosquera liberó delincuentes políticos y comunes, haciendo uso de las facultades concedidas por el artículo 3 del pacto transitorio de 20 de septiembre de 1861, que lo autorizaba para tomar entre otras medidas las relacionadas con “la terminación de la guerra y afianzamiento de la paz nacional”<sup>11</sup>. Es decir que fue un acto presidencialista previo a la convención de Rionegro, que dio origen a los Estados Unidos de Colombia, en la cual sus diputados fueron elegidos por los gobernadores de los Estados y todos ellos pertenecían al partido liberal (Pérez Aguirre, 1959: 181).

[18]

En los considerandos y textos normativos para otorgar los beneficios penales, llamaba a superar las divisiones de partido y no usaba el término de delitos políticos sino de “errores políticos” y de “individuos extraviados”. Con los decretos de perdón, Mosquera aspiraba a cerrar el ciclo de la guerra mediante un acto de olvido que hiciera efectiva la paz y la reconciliación entre los colombianos. Con ello convidaba a sus conciudadanos a “una nueva vida de prosperidad en medio de la reconciliación” como lo hacen aquellos “pueblos dignos que saben reconocer lo funesto de sus fatales extravíos en una guerra fratricida”.

El decreto de perdón y el restablecimiento de las libertades individuales, antecedió el inicio de la convención que originó la constitución federal de 1863, esto con el ánimo de lograr que dicho evento “fuera mirado con simpatía y mereciese el respeto de toda la nación”. El país soñado por los liberales radicales pretendió constituirse con la profundización del modelo federal (la posibilidad de la Corte Suprema Federal de suspender los actos contrarios a la constitución, la exclusiva competencia de los Estados en asuntos no delegados al gobierno general, etc.); con las limitaciones al poder de la iglesia católica (se establece la inspección de cultos, se declara la incapacidad de las instituciones religiosas para adquirir bienes, etc.) y sobre todo con la consagración de amplias libertades individuales (la absoluta libertad de imprenta y palabra, la libertad religiosa, la posibilidad de tener armas y municiones, etc.). Ese horizonte de la carta

<sup>10</sup> Por ejemplo en el congreso de Cúcuta de 1821, se argumentaba: “El congreso general de Colombia, deseando señalar como un rasgo de la piedad soberana la época venturosa en que se ha verificado su instalación, tan deseada de los buenos, y consolidando la unión de Venezuela y la antigua Nueva Granada que en adelante deben formar una sola república feliz por la sabiduría de sus leyes constitutivas, poderosa por sus riquezas e inmensos recursos, y responsables por sus virtudes, y por el valor y la constancia que la han conducido a la altura que hoy se presenta al Universo; y considerando que no puede gozar completamente de la dicha que le prepara este suceso memorable, sin aliviar antes, en cuanto lo permitan las leyes, la política y la situación de la república, la suerte de los desgraciados que gimen bajo el peso de sus crímenes, ha venido a conceder, como por el presente concede, un indulto general a los delincuentes que sean capaces de él y que puedan gozarlo sin que resulte perjuicio a tercero, ni a la causa pública, a fin de poner nuevamente en el camino del honor y la virtud a todos aquellos que por la debilidad de la naturaleza humana, por falta de luces y por consecuencia de las disensiones civiles hayan sido y estén todavía de él”. (Actas del Congreso de Cúcuta 1821, 1989: 201).

<sup>11</sup> Artículo No 3 del Pacto transitorio del 20 de septiembre de 1861, (Pombo y Guerra, 1986, tomo IV: 105).

política de 1863, se complementaba abriendo la eventualidad de revivir la utopía bolivariana al considerar la posibilidad de restaurar la Gran Colombia –consignada en el artículo 90<sup>12</sup>- con “una forma republicana, democrática y federal”.

Los beneficios penales a delincuentes políticos y comunes de comienzos del siglo XX, (ver las medidas de 1907-1908, en la Tabla No.1), estuvieron también imbuidos de la misma idea de perdonar para emprender el enorme reto de construir una nueva Colombia alejada de las guerras civiles y bajo el estandarte de la unión y la concordia entre los partidos. No se trataba de un perdón dirigido hacia los partícipes de la guerra de los Mil Días sino a todos los comprometidos en las últimas guerras civiles con el ánimo de un obtener una liquidación definitiva de los conflictos partidistas; se diría en la Asamblea Nacional que con ello se pretendía cerrar las “heridas que han dejado abiertas en el país, las guerras civiles, que lo han asolado y afianzar la paz que se disfruta” (Pulecio y García, 1907: 276).

En esa coyuntura refundacional, el general Rafael Reyes dio un paso adelante para salir de la lucha partidista convocando a una Asamblea Nacional y concediendo la participación de las minorías o de liberales en el gobierno, rompiendo el monopolio que tenía el Partido Nacional desde el comienzo de la llamada Regeneración (1886-1903). Pretendió asimismo propender por la reconstrucción nacional luego de la guerra de los Mil Días, hasta entonces uno de los conflictos civiles más desastrosos por haber dejado el país en ruinas y por la pérdida de Panamá y las tendencias separatistas que seguían manifestándose en varias regiones de Colombia. En lo económico, ofreció oportunidades a los nuevos grupos sociales para emprender reformas como la estabilización monetaria y la protección de la incipiente industria nacional. A ello se agregó, antes que el régimen derivara paulatinamente en la dictadura, la expedición de normas tendientes al reforzamiento del poder central, la reorganización de las rentas, la intervención del Estado en el manejo de la economía, y la profesionalización del ejército y el desarme, como requisitos para una paz duradera.

[19]

Los beneficios otorgados entre 1989-1992, surgen en medio de un fuerte espiral de violencia protagonizada por el narcotráfico, el paramilitarismo y los grupos guerrilleros. Se tenía la sensación que se había tocado fondo y que existía una creciente incapacidad del Estado para controlar la violencia, situación agravada por la fuerte crisis de legitimidad de las instituciones.

En ese ambiente nació la necesidad de impulsar una Asamblea Nacional Constituyente y de implementar un nuevo marco constitucional que pudiera facilitar la modernización del país, los cambios institucionales requeridos para promover el cambio social, y la reducción de los conflictos y los altos niveles de violencia. La constitución de 1991 reflejó buena parte de esas motivaciones al contemplar la noción del Estado Social de Derecho, al consolidar la protección a los derechos humanos, al ampliar las posibilidades de participación ciudadana, al establecer el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, etc.

Para enfrentar la violencia política los gobiernos de Barco y Gaviria, propendieron por la vía de la negociación y la búsqueda de reformas políticas, económicas y sociales. Objetivos que estuvieron ligados a la expectativa de lograr que los grupos insurgentes participaran en el proceso

<sup>12</sup> CP de 1863. “Artículo 90: el poder ejecutivo iniciará negociaciones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador para la Unión voluntaria de las tres secciones de la antigua Colombia en nacionalidad común, bajo una forma, democrática y federal, análoga a la establecida en la presente constitución, y especificada llegada el caso por una convención nacional constituyente”.

constituyente y se reinsertaran a la vida civil, por lo que muchos avistaron en la carta política una especie de pacto de paz. Idea que apenas prosperó parcialmente por la ausencia de las FARC y del ELN, las dos más grandes organizaciones insurgentes de la época que por diversos motivos decidieron continuar en armas (aniquilación de la UP; reformulaciones internas y adopción de planes de guerra; etc.).

La intención de garantizar el monopolio estatal en el uso de la fuerza, implicó también el gran desafío de enfrentar el narcotráfico y los aparatos paramilitares. Frente a ellos se trazaron nuevos delineamientos en materia de seguridad que tuvieron como eje el fortalecimiento y modernización del aparato judicial, favorecido por la creación de la Fiscalía General de la Nación, y la puesta en marcha de la llamada “política de sometimiento a la justicia” que ofreció bajo ciertas condiciones indulgencias penales para la delincuencia común.

Otros dos eventos de perdón, los de 1849 y 1954, aunque no estuvieron directamente relacionados con la proclamación de preceptos y reformas constitucionales, en cambio no son ajenos a la intención de auspiciar importantes transformaciones económicas, políticas y sociales: el de Mosquera, en 1849, se realizaría en el inicio de un proceso de cambio, -el más importante del siglo XIX-, que buscaba remover el legado colonial. El del General Rojas Pinilla, rompiendo con el orden constitucional, pero pretendiendo realizar innovaciones por fuera de los partidos tradicionales e intentando la interlocución con los sectores medios y populares.

[20]

El perdón a delinquentes comunes dictado por Mosquera en 1849, se hizo rindiendo homenaje a la constitución de 1843, al disponer colocar que solo podían ser beneficiario de la amnistía por delitos comunes los que habían incurrido en los mismos hasta antes de la fecha de promulgación de esa carta política. Este perdón y el ofrecido a delinquentes políticos, se instituyeron en la inauguración de una coyuntura histórica en la que se mezcló el ideario liberal, el romanticismo y el socialismo utópico. Bajo ese ambiente y con el acceso de una nueva generación a las riendas del poder político se produjo una serie de reformas que buscaron la liberalización económica (librecambismo, liquidación de resguardos, abolición de esclavitud, etc.) y la modernización del país (libertad de imprenta y de palabra, abolición de la pena de muerte, etc.).

Sobre el perdón de 1954, dictado por el general Gustavo Rojas Pinilla, al año siguiente de su golpe de Estado, hay que hacer notar el ambiente especial en que se toma esa medida: se expide en el marco de la bancarrota de los partidos políticos, de una fuerte crisis institucional y en la perspectiva de recomponer con el ejército el orden político y social, para superar la violencia bipartidista.

Si bien la amnistía de Rojas Pinilla se produjo en el marco del quebrantamiento de la legitimidad institucional no por ello su gobierno estuvo ajeno a la fantasía patriótica de construir un orden nuevo. La dictadura militar promovió la consigna de “la patria por encima de los partidos” buscando colocarse por fuera del conflicto partidista y mostrando que había actuado presionada por la crisis y el desborde hasta entonces incontenible de la violencia. En desarrollo del otro lema “paz Justicia y libertad” se promovió la pacificación y la reconstrucción económica. Lo primero implicó la desmovilización de alrededor de 3500 guerrilleros, lo cual no se tradujo en la finalización de la violencia. Y lo segundo condujo a una serie de medidas, algunas bien recibidas y otras criticadas por no cumplir sus propósitos o porque se percibían como una estrategia del general Rojas Pinilla para mantenerse en el poder.

Entre esas medidas, que preparaban el terreno para que el general lanzara su propio proyecto político conocido como la Tercera Fuerza, se destacan la reforma tributaria que atenuó los impuestos para la clase media y los asalariados e incrementó los impuestos para las grandes rentas individuales y de sociedades; la creación del Instituto de colonización e inmigración que pretendió la realización de colonizaciones dirigidas para aliviar las tensiones en zonas de conflictos agrarios; la creación del Banco Hipotecario Popular que realizaba créditos a largo plazo y con bajos tipos de interés; la constitución del Instituto Nacional Agropecuario (INA) dirigido a la venta de productos subsidiados por el gobierno y la creación del Secretariado de Acción Social (Sendas) que implementó diversos programas para los niños de sectores populares y de zonas de violencia (restaurantes escolares, mercados populares, programas de guarderías y jardines infantiles, etc.), pero que además ofreció apoyos para mujeres jóvenes, un programa de servicios médicos populares, la construcción de residencias sociales para universitarios, la implementación de bolsas de empleos, etc. (Urán, 1983: 65; Sánchez, 1987: 127 ss).

Por último, la real excepción a la tendencia aquí expuesta fueron los perdones de 1854. Estos fueron expedidos en plena lucha armada tanto por la dictadura de José María Melo como por su oponente, el bando de los constitucionalistas, encabezado por J. Obaldía. Es claro que a cambio de un lenguaje de reconciliación, se expresó la intención de fortalecer la guerra a partir del recurso de ofrecer perdón a delincuentes políticos y comunes para que apoyaran a cada uno de los bandos enfrentados. Adicionalmente hay que reconocer que el otorgamiento de indultos también pretendió solucionar problemas de orden práctico dado el hacinamiento generado por el alto número de presos que ocasionaban dificultades para su sostenimiento y control (enfermedades, fugas y amotinamientos) (Uribe de Hincapié, 2006: 469ss). Por último, subrayemos que los perdones del 1854, tampoco estuvieron asociados a la promesa política de transitar hacia una mejor etapa en la vida del país; esto no es evidente ni siquiera en el bando de Melo al que algunos analistas han pretendido concederle algunos aires de reformador social, basados en el apoyo que le brindaron sectores artesanales. Su dictadura se explica más bien como una reacción contra la recién aprobada constitución de 1853, en el marco de importantes malestares expresados por artesanos y militares.

[21]

## LOS TIPOS DE PERDÓN A DELINCUENTES POLÍTICOS Y COMUNES

En los siete eventos hay que diferenciar los que llamamos como “perdones magnánimos” de los que denominamos como “perdones destinados al delincuente político que resultaron favoreciendo la delincuencia común”. Con la primera calificación aludimos aquellos que de manera abierta y generosa definieron que los beneficiarios serían los delincuentes políticos e igualmente los delincuentes comunes, sin trazar mayores restricciones, trámites o verificaciones, para obtener el beneficio; nos referimos específicamente a las amnistías e indultos de 1819-1821; 1849; 1854; la de 1863; y la de 1989-1992, en la que aparte de beneficios a delincuentes políticos hubo indultos encubiertos a delincuentes comunes.

Con la segunda denominación, distinguimos a los perdones que en sus enunciados establecieron que los beneficiarios serían los delincuentes políticos pero que cubrieron a delincuentes comunes o a delitos comunes, unas veces porque se modificaron las normas procedimentales como en la amnistía e indulto de 1907 modificada en 1908, o porque los procedimientos legalmente establecidos ampliaron la cobertura de aplicación a la delincuencia común, tal como ocurrió en la amnistía de 1954.

## Los perdones “magnánimos”

En este grupo ubicamos cinco “superamnistías”: cuatro en el siglo XIX (1819-21, 1849, 1854 y 1863) y una en el siglo XX (1989-1992). Las primeras no sólo son resultado de las especiales coyunturas que explicábamos anteriormente sino que también fueron producto de la poca experiencia acumulada en el manejo del Estado y de la escasa consolidación de las ideas republicanas, no del todo desimpregnadas del peso de la tradición monárquica. Sin duda, la inexperiencia republicana a la hora de aplicar indultos o amnistías pudo haber sido más decisiva que el peso de la tradición monárquica dado que en la concesión de perdones de la magnitud que tratamos fue relevante la debilidad de criterios jurídicos o de parámetros definidos para aplicar las normas constitucionales que desde muy temprano permitieron dichos beneficios. Era de esperarse que las instituciones constitucionales y penales importadas desde la emancipación pasaran por un proceso de prueba y acomodamiento a las nuevas realidades, e igualmente que fueran reelaboradas con ideologías y valores, derivados de la tradición hispana y colonial.

El quinto y último evento dentro de este grupo, el de 1989-1992, germina en un contexto bien distinto pues lo relevante allí no es la fragilidad institucional producto de la poca experiencia republicana sino la debilidad de un Estado amenazado no solo por la violencia del narcotráfico y de la insurgencia sino por la poca operatividad de sus instituciones; a ello se agregaba además, -como lo expresa el presidente Gaviria al inaugurar la Asamblea constituyente-, que se estaba viviendo un grave y complejo problema de desobediencia social (Sáchica, 1991: 280).

[22]

Un examen de los perdones de este grupo muestra que en todos se benefició a la delincuencia política pero que respecto a la delincuencia común hubo varios grados o niveles de perdón. En un primer nivel estuvieron los perdones que no abarcaron sino una parte reducida de conductas delictivas consideradas comunes como es el caso de los expedidos en la fundación de la República (1819-1821) en la que se excluyeron delitos graves (ver tabla No 1) como el homicidio, varios cometidos contra los fondos públicos y algunos “delitos-pecados” que violaban el ordenamiento sexual.

En un segundo nivel estuvieron los diversos perdones de 1854, en los que los dos bandos políticos enfrentados en armas –incluyendo en uno de ellos el poder legislativo- rivalizaron por proveer el perdón más generoso. Se trataba de obtener varios propósitos: definir la guerra de ese año a su favor, obtener el sometimiento de los rebeldes y premiar a los delincuentes que habían apoyado la causa de los vencedores. En ese “poder dual” que se formó en 1854, el dictador masón José María Melo, otorgó beneficios tanto para delincuentes políticos como comunes; un sector favorecido de los segundos fueron los reos sentenciados a presidio por un término mayor a seis, beneficio en el que cabían condenados y acusados de uno de los tipos de homicidio, el delito de envenenamiento no intencional<sup>13</sup>, algunos tipos de aborto, heridas graves que acarrearán incapacidad, asalto en cuadrilla de malhechores, etc. Meses más tarde, el Vicepresidente constitucional, José Obaldía concedió perdones a delincuentes políticos y el poder legislativo respondió con una generosidad mayor a la de Melo al conceder el indulto a los “reos procesados o condenados por delitos comunes, cometidos antes del 17 de abril de ese año, siempre y cuando *hubieran servido a la causa política de restablecimiento de la legalidad* observando buena conducta; los demás reos es decir aquellos que habían adherido a la dictadura debían de ser “aprehendidos y entregados a las autoridades

<sup>13</sup> Biblioteca Nacional de Colombia (BNC). Fondo Anselmo Pineda. Código penal de 1837. Artículos 633, 649, 662, 669, 280 y 281.

competentes”. Al ganar la guerra las fuerzas constitucionalistas, el perdón terminó favoreciendo definitivamente a las filas de los vencedores.

En el tercer nivel de amplitud del perdón se ubican los decretos dictados durante los gobiernos de Tomás Cipriano de Mosquera y César Gaviria. Los de Mosquera fueron sin lugar a dudas los más audaces de toda la historia colombiana, por cuanto no exigió requisitos para obtener los beneficios. Mosquera un destacado miembro de la masonería de su época, decretó un primer perdón generalizado finalizando su primera administración, el 1 de enero de 1849, y luego otro cumpliendo su segunda administración, el 30 de enero de 1863.

La amnistía e indulto del 1 de enero de 1849 para delitos políticos y comunes<sup>14</sup>, expedido por Tomás Cipriano de Mosquera, al final de su mandato, tenía como argumento el “estado de reposo y bienestar” de los Granadinos. El perdón a delincuentes políticos debe entenderse como un acto de cierre a la guerra ocurrida entre 1840 y 1842, pues cobijó a excluidos de medidas de perdón anteriores; concretamente a los generales de la rebelión que habían sido indultados a condición de salir desterrados del país y a los que como consecuencia de la guerra hubiesen cometido “hechos no arreglados a la constitución o las leyes”. Asimismo, este decreto concedía la más amplia indulgencia hasta entonces permitida a delincuentes comunes pues confería amnistía e indulto para los delitos comunes sea “cualquiera su naturaleza” y teniendo como límite los cometidos hasta el 20 de abril de 1843, fecha en que se había expedido dicha constitución<sup>15</sup>.

El perdón a favor de delincuentes políticos fue bien recibido dado que los beneficios penales dictados con posterioridad a la guerra de 1840-1842, no habían cobijado a algunos cabecillas de aquella “revolución”, sobre los que pesaba el destierro debido a que habían recibido un indulto condicionado a la prohibición de ingresar de nuevo al territorio nacional. Por el contrario, los beneficios otorgados a delincuentes comunes fueron duramente criticados pues ese acto calificado como monárquico, fue considerado como un desafío a las instituciones democráticas y a la misma “moral pública”. Se pensaba que era imposible construir un orden social creando una incertidumbre en las leyes y dando a cada paso “ejemplos de impunidad”<sup>16</sup>.

[23]

Adicionalmente, se planteaba que con otorgar el beneficio a los delincuentes comunes que habían delinquirido antes de la expedición de la constitución de 1843, no se estaba rindiendo ningún homenaje a esa carta política que llevaba seis años de vigencia sino que se pretendía simplemente “darle cierto prestigio a la medida”. Igualmente el perdón se entendía como discriminatorio frente a los que habían incurrido en delitos comunes en los años posteriores y que “debían de continuar en sus prisiones, viendo salir de ellas a una porción de sus compañeros, no por diferencia de delitos sino de fechas”<sup>17</sup>.

El otro gran perdón dictado por Mosquera, se produjo en 1863, catorce años después. En este ofreció la amnistía e indulto a todos los que hasta esa fecha con sus “extravíos” y errores políticos, le hubieran hecho la guerra de “cualquier modo... al gobierno de la Unión”. En el mismo decreto concedió el indulto a “todos los delitos comunes, sea cual fuere su naturaleza” cometidos hasta esa fecha en cualquier punto del territorio nacional. Además advirtió expresamente que los

<sup>14</sup> En noviembre de 1846. Mosquera había indultando a delincuentes comunes con sentencia menores a cuatro años de presidio. Gaceta de la Nueva Granada Noviembre 22 de 1846.

<sup>15</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria, enero 1 de 1849

<sup>16</sup> *El Fanal*. (Cartagena), enero 18 de 1949.

<sup>17</sup> *El Fanal*. (Cartagena), enero 18 de 1949.

beneficiarios en ningún tiempo podían volver a ser llamados a responder por los mismos hechos objetos del perdón. El decreto tuvo un sesgo perentorio dado que ordenó la inmediata libertad para todos los individuos que se hallaren presos o procesados.

Sin embargo de esa generosidad, el general Mosquera excluyó de los beneficios a los obispos y miembros del clero católico en el destierro y que no se habían sometido a los decretos del gobierno. Asimismo prometió la exclusión de aquellos que volvieran a ser hostiles al gobierno, “en cuyo caso se les tratará con todo el rigor del derecho de guerra y se les juzgará por los delitos comunes que hayan cometido”.

La amnistía de Mosquera para delinquentes comunes no parece haber tenido la discusión pública que podía esperarse, por lo menos en la prensa de la época: quizá porque ese acontecimiento fue sepultado por el debate enconado que abrieron la leyes de “policía nacional” en materia de cultos y la de “bienes de manos muertas” dictadas por la convención en abril y mayo de ese mismo año. No obstante, se percibe que hubo voces en contra en las propias toldas liberales que tildaron la medida como inoportuna y extrema, y que colmaba la “copa de la benevolencia”. Se discutió asimismo por la facultad que tenía Mosquera para dictar dicho decreto tratándose de un “Presidente Provisorio de la Unión” y de una medida “potestativa de la Convención Nacional que estaba en vísperas de reunirse”<sup>18</sup>.

[24]

Los beneficios para delitos comunes no cayeron del todo bien dentro de algunos funcionarios del gobierno que dependían de la fuerza laboral de los presos para realizar obras públicas; es el caso del presidente del Estado de Santander que en su informe anual a la Asamblea de ese mismo año, se quejó que la medida había desocupado los establecimiento de castigo y que por lo tanto no habían reclusos para destinarlos al trabajo de “composición de caminos”, por lo que había ordenado concentraren un solo sitio, a los pocos que habían caído en manos de la justicia luego del decreto, para “conseguir un trabajo más económico y eficaz, por lo menos mientras se aumenta su número” (BNC, 1863: 18).

Pese a lo inusual que resultaba la liberación de delinquentes comunes, de nuevo se pidió en 1867, recordando que se había hecho también en 1854. Lo más sobresaliente de la petición fueron sus argumentos entre los que se destaca la idea de contraponer el sistema monárquico y el republicano: se sostenía que el segundo no podía ser menos humanitario que el primero y que algunos reyes conocidos como déspotas como Luís Napoleón o Isabel II, habían sido muy indulgentes con los presos. Asimismo se argumentaba que la pena de encierro penitenciario era inviable por la falta de recursos para sostener las cárceles, porque la justicia estaba paralizada lo que permitía que se castigara injustamente a muchos inocentes y porque se trataba de un castigo inútil que no lograba la corrección del delincuente (BNC, 1867). Por supuesto la solicitud no fue considerada.

Durante la coyuntura de 1989-1992, se consolidó el más exitoso proceso de negociación política que haya tenido lugar a lo largo del actual conflicto. Por obra de la ley 77 de 1989, expedida por el Congreso, y del decreto 213 de 1991, se desmovilizaron alrededor de 3865 guerrilleros pertenecientes al M-19, al Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame y la Corriente de Renovación socialista, entre otros.

<sup>18</sup> Universidad de Antioquia, Biblioteca central, sala de periódicos. *La revolución*. (Cali), Mayo 13 de 1863.

En esa misma coyuntura, durante el gobierno de César Gaviria, y bajo el amparo de las figuras del Estado de Sitio y la Conmoción interior, hubo también medidas que favorecieron a delincuentes comunes. Estas pueden denominarse como “indultos o amnistías encubiertas” en tanto que se decretó la suspensión de la ejecución de la sentencia para los delitos de porte ilegal de armas y concierto para delinquir; se extendieron rebajas de penas de una tercera parte por confesión y hasta en otra sexta parte por colaboración con la justicia; y en algunos casos se dictaron “beneficios especiales” –“guardados en el más absoluto secreto”<sup>19</sup>- para los que rindieran declaraciones eficaces para dismantelar organizaciones criminales.

Los decretos 2047, 2147, 2372, 3030 de 1990, 303 de 1991, y el 1833 de 1992<sup>20</sup>, buscaban “restablecer la paz y la tranquilidad en todo el país”, pero también el “fortalecimiento de la justicia” y “el restablecimiento del imperio del derecho”, al obtener que los criminales se sometieran a la justicia confesando sus delitos y contribuyendo al esclarecimiento de otros hechos criminales. En virtud de esos decretos se produjo la primera desmovilización parcial de los inculcados en la primera experiencia paramilitar en la historia reciente del país y la entrega de un puñado de narcotraficantes que colaboraron con la llamada guerra contra las drogas y particularmente con el dismantelamiento de la organización que lideraba Pablo Escobar.

La primera desmovilización paramilitar no parece haber redundado en el esclarecimiento de los hechos criminales que desde comienzos de la década del ochenta venían golpeando diversas regiones del país, debido a que apenas confesaron delitos menores y a que el Estado no ahondó lo suficiente en la investigación de los crímenes en que estaban involucrados dichas bandas criminales (Americas Watch, 1993). El caso de la actividad de los paramilitares de Puerto Boyacá es muy ilustrativo al respecto. En efecto, en una de las zonas de actividad de ese grupo criminal, la del Carare, la investigación histórica sobre la violación de los derechos humanos, (masacres, asesinatos selectivos, desplazamiento forzados, torturas, etc.) ha mostrado que la mayoría de los delitos se concentraron a lo largo de la década del ochenta, precisamente cuando los paramilitares se adueñaron del control de la región; posteriormente, desde 1992 o 1994, en adelante se presentó una sensible disminución de la actividad criminal contra la población civil (Memoria Histórica, 2011: 191ss). Por otro lado se observó que las investigaciones penales por los más diversos delitos tendieron estancarse en la fase de diligencias preliminares. Tampoco se esclarecieron los grandes interrogantes formulados por la Procuraduría General de la Nación, la prensa de la época o exmilitares<sup>21</sup>, que señalaban importantes vínculos entre el narcotráfico, algunos mandos de la fuerza pública de la zona y los grupos paramilitares. Adicionalmente, los paramilitares de Puerto Boyacá, -que contó con 230 desmovilizados-<sup>22</sup>, bien pronto retornaron a sus andanzas bajo la dirección de Arnubio Triana, alias “Botalón”, uno de los beneficiados por los aludidos decretos.

Otros de los amparados con legislaciones penales extraordinarias fueron los 12 narcotraficantes que se acogieron al decreto 1833 de 1992 y entregaron información sobre delitos cometidos por Pablo Escobar, a cambio de “beneficios especiales” y de no ser sometidos en “ningún tiempo” a “investigación o acusación por los hechos respecto de los cuales hubieren rendido declaración”. Recientemente, en el 2009, cuando la fiscalía elevó a delitos de lesa humanidad 21 crímenes cometidos por Pablo Escobar, entre los que se cuentan los atentados contra el avión de Avianca

<sup>19</sup> *Revista Semana*, febrero 20 de 1995.

<sup>20</sup> Diario Oficial. Septiembre 5 y 14. Octubre 8. Diciembre 14 de 1990. Enero 29 de 1991. Noviembre 14 de 1992.

<sup>21</sup> Carta del Coronel Luís Arsenio Bohórquez. La Prensa (Bogotá), octubre 15 de 1989: 5

<sup>22</sup> *El Tiempo*, diciembre 23 de 1991.

y la sedes del Espectador y del DAS, se ordenó la revisión de estos indultos encubiertos para determinar si habían sido compatibles o no con las normas del derecho internacional humanitario<sup>23</sup>.

### **Perdones destinados al delincuente político que resultaron favoreciendo la delincuencia común**

Dos tipos de beneficios corresponden a este grupo: De un lado, registramos el que decreta la Asamblea Nacional Legislativa en 1907 para delitos políticos pero que es modificado al año siguiente por la misma entidad desmontando su principal requisito, lo que permite ampliar su cobertura hacia los delitos comunes cometidos en las últimas guerras decimonónicas. El otro beneficio que tratamos fue el dictado por Rojas Pinilla dirigido a la delincuencia política definida en términos amplios pues abarcaba a los amigos y los enemigos del gobierno; pese a su orientación inicial, los procedimientos legales empleados permitieron que se beneficiara la delincuencia común. Repasemos los dos eventos:

En el primer evento, nos referimos a leyes dictadas por la Asamblea Nacional Legislativa citada por Rafael Reyes, la ley 27 de 1907 que luego fue derogada por la ley 4 de 1908. Ambas se dictaron en términos de prescripción de la pena y de la acción penal para “los militares que al servicio *del gobierno o la revolución* hayan cometido delitos comunes o políticos en las últimas guerras civiles”: Esto quiere decir que se trataba de una amnistía amplia que aludía a la guerras de los Mil Días (1898-1902), la de 1895, la de 1885, y la de 1876; la guerra anterior a esta, comprendida entre 1860-1863, como ya lo señalábamos, se le habían dictado un perdón generoso para todo tipo de delincuentes.

[26] ¿Se necesitaban de más perdones? ¿Acaso, por ejemplo, no se había otorgado beneficios al finalizar cada una de esas guerras y particularmente para cerrar la última guerra civil? Por supuesto, para cerrar cada uno de los citados conflictos se había dictado perdones; por ejemplo al concluir la guerra de los Mil Días se había promulgado el decreto 933 de 1902 y la ley 57 de 1903, con los cuales se había cobijado con el perdón a “todos los colombianos comprometidos en la revolución armada que tuvo principio el 18 de octubre de 1899”, quedando exceptuados de los mismos los que habían incurrido en delitos comunes.

¿Entonces cuál era el sentido amnistiar e indultar a los delincuentes políticos de las últimas guerras, si en cada una de ellas se dictaron normas en esa dirección? Esta aparente redundancia de normas se explica porque las que se habían dictado al finalizar cada uno de los anteriores conflictos habían beneficiado exclusivamente a los delincuentes políticos, y las normas que prescribió la mencionada Asamblea iban dirigidas a beneficiar a los que habían cometido delitos atroces en una de las guerras civiles más largas y sangrientas del siglo XIX. Es importante resaltar que la iniciativa provino del gobierno del general Reyes que había encontrado que la mayoría de las causas que se seguían en Concejos de Guerra después del conflicto de los Mil Días, incriminaban a militares que habían defendido el orden constitucional<sup>24</sup>.

¿Por qué se expidieron dos leyes? En la primera se planteó una limitante dirigida a no permitir el indulto para los delitos atroces pues se exceptuaban, “los casos en que los delitos cometidos sean de aquellos que se castigan con la pena de muerte”. Esto quería decir que en principio se excluían

<sup>23</sup> *El Tiempo*, noviembre 29 de 2009.

<sup>24</sup> Mensaje del Ministro de Guerra, Víctor Calderón Reyes, a la Asamblea Nacional. *Anales de la Asamblea*, julio 31 de 1908, p. 39.

los delitos que en la carta política de 1886, en su artículo 29, eran acreedores a ese castigo, es decir el asesinato, el incendio, el asalto en cuadrilla de malhechores, la piratería y la traición a la patria en guerra extranjera. De los mencionados delitos, los tres primeros pueden ser verificados fácilmente a partir de la amplia literatura testimonial de dicha guerra.

Sin embargo, luego de expedirse la ley el gobierno dictaminó “que no era posible adelantar un gran número de sumarios” para saber de antemano si el delito “merece o no la pena capital”<sup>25</sup>. Con ese argumento la Asamblea suprimió el incómodo artículo y expidió un nuevo precepto abriendo la posibilidad para perdonar los crímenes atroces cometidos en la guerra y hasta una masacre ejecutada años antes por fuera de un conflicto armado.

Como va a ocurrir después en la amnistía de Rojas Pinilla en 1954, pidieron los beneficios personas que habían cometido delitos en el contexto de la guerra pero que nada tenían que ver con la dinámica de la misma o que no gozaban de la calidad de militar al servicio de un partido<sup>26</sup>. Eso se produjo pese a que tanto la ley 27 de 1907 como la ley 4 de 1908, fueron claras en señalar que dentro del proceso debía de constar con pruebas anteriores, el carácter militar del sindicado al tiempo de la comisión del delito. La calidad para los militares al servicio del gobierno fue más fácil de probar y debía de hacerse por documentos; no ocurrió lo mismo con los militares pertenecientes a las filas de la revolución, casi siempre miembros de cuerpos guerrilleros, y que probaban esa calidad con pruebas testimoniales.

A manera de ilustración señalemos dos tipos de casos a los que se aplicó el perdón y que estuvieron en la posibilidad de ser sancionados con pena capital:

a) *Aplicación del beneficio a homicidas al parecer por fuera de combate*: Dos hombres de las fuerzas revolucionarias, Jesús Inseca y Lisandro Dicué, dieron muerte a un niño “guerrillero” conservador de 8 años, Pedro Quitumbo, cuando luego del combate de Cruz de Tierra, ocurrido el 8 de mayo de 1902, les pidió que se rindieran, y éstos le dispararon con el argumento de tener la orden perentoria de su jefes de persistir en la lucha. El Tribunal del Sur del Cauca expresaba dudas sobre las circunstancias del hecho pues no se conocía si el occiso ese día había tomado parte en el combate mencionado y porque fuera de los reos “ninguna otra persona” había visto ejecutar el hecho que se juzgaba<sup>27</sup>.

b) *Aplicación del beneficio a homicida de preso político*: El Mayor Francisco Medina al servicio de la “revolución” ordenó a hombres bajo su mando, el 17 de noviembre de 1902, en el sitio de El Pueblito, en el Cauca, sacar de la cárcel al preso político Felipe Torres y llevarlo a Tálaga. Fuera de la prisión el mayor se retiró con el preso y lo llevó amarrado a la orilla del río del Simbola, propinándole un disparo que le causó la muerte. Cuando llegó la tropa a su mando, y mientras extraía de su fusil la cápsula ya vacía, explicó que a “esos pícaros y traidores no había que perdonarles” procediendo de inmediato a lanzar el cadáver al río. Medina aceptó ser el victimario, pero indicó que había actuado cumpliendo una orden del Coronel Pedro Torres, quien ya había muerto; la existencia de la orden fue desmentida por el funcionario de instrucción que demostró

<sup>25</sup> Anales de la Asamblea Nacional. *Acta de la sesión del 8 de agosto de 1908*. No 14 serie VII. Agosto 12 de 1908.

<sup>26</sup> Para un ejemplo ver: *Sentencia en asunto criminal causa seguida a Cleónimo Pava por homicidio*. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santander. Bucaramanga, septiembre 6 de 1907. Revista Judicial de Santander, noviembre 20 de 1907, p.831.

<sup>27</sup> “Auto Tribunal Superior del Distrito Judicial del Cauca”. Popayán, octubre 24 de 1907. *Gaceta Judicial del Cauca*, noviembre 30 de 1907.p.167.

que ese oficial al momento de los hechos se hallaba preso en manos del gobierno y en absoluta incapacidad para dar órdenes a los revolucionarios de Tierradentro<sup>28</sup>.

Pero como si perdonar crímenes como los citados fuera poco, la Asamblea Nacional a petición de uno de sus más brillantes y activos diputados, el jurista y librepensador antioqueño, Antonio José Restrepo, dictó un increíble acto de perdón al otorgar una gracia con nombre propio para el autor de una masacre que no se había efectuado en el contexto de una guerra civil. Nos referimos a que en la ley 4 de 1908, se introdujo un parágrafo que finalmente resultó aprobado que declaraba prescritas las penas impuestas o imponibles por delitos comunes perpetrados con anterioridad al año de 1875, prolongando quizá la ley en este mismo sentido que había dictado Mosquera en 1863. Además añadía el siguiente parágrafo: “Esta gracia comprende especialmente a Daniel Escobar, reo convicto y castigado ya por el célebre crimen del Aguacatal, en el departamento de Antioquia”. ¿Quién era el personaje agraciado, cuál fue su crimen tildado de “célebre” y que fue lo que hizo acreedor de esa atención por parte de la Asamblea?

El crimen del Aguacatal ocurrió entre Medellín y Envigado, en un sitio del mismo nombre, el 2 de diciembre de 1873. Las víctimas fueron seis y pertenecían a una misma familia que tenía cierta comodidad y era muy estimada en la zona por la labor que algunos de sus miembros desempeñaban. Fueron asesinados, usando hachazos, Virginia Álvarez de 36 años, directora de una escuela rural; Melitón Escobar, esposo de la anterior, de 48 años y enajenado mental; Sinforiano Escobar de 22 años, hijo de los anteriores; Juana Echeverri de 73 años, que “hacia de médico ordinario de la comarca” (Hoyos, 2002: 182); María Ana Marulanda, de 36 años, la doméstica de la casa; y Teresa Ramírez, una joven de 15 años, con “retraso mental”. Tres niños de corta edad sobrevivieron a la masacre.

[28]

El asesino fue Daniel Escobar, de unos 22 años, quien como pariente de las víctimas había dormido esa noche en su casa. Confesó el crimen pero nunca indicó sus móviles; con el tiempo revelaría que había sido un “acto de locura” (Hoyos de Montoya, s.f: 7-8). Por ello fue condenado el 1 de marzo de 1875, a 97 años y dos meses de encierro penitenciario; otros tres individuos fueron condenados como cómplices a penas un tanto menores, pese a que aquel había insistido en que había actuado solo. Escobar se fugó de la cárcel a los pocos meses y se escondió de las autoridades por años viviendo en varios pueblos antioqueños en los que adquirió reconocimiento como artesano construyendo trapiches, casas, bombas para extraer agua de la tierra, tubos de madera para el acueducto e incluso se le atribuye haber fabricado un troquel para elaborar monedas de 50 centavos, que no usaba para beneficio personal sino “que regalaba a los indigentes”; último hecho que al parecer ocurrió después del indulto (Celis, 2010: 48). En todo caso en Urrao en donde murió en 1932, logró alcanzar gran reconocimiento por fundar una escuela de artes y oficios en los que se formaron los artesanos de la localidad.

Después de décadas de fuga, Escobar alcanzó el perdón mediando para ello motivos políticos: Primero por haber hecho el croquis de la batalla del Aguacatal para apoyar a los liberales, que finalmente perdieron la batalla, por la ebriedad y la desatención del general Cándido Tolosa que conducía las tropas en aquel combate que involucró a unos ocho mil soldados de ambos bandos. Y en segundo lugar, porque esta historia la conoció Rafael Uribe, en 1904, cuando visitó la población, quien acogió la idea de pedir el indulto, en la cual lo acompañó el abogado Restrepo.

<sup>28</sup> “Autos Tribunal Superior del Distrito Judicial del sur del Cauca”. Popayán, Noviembre 30 de 1907. *Gaceta Judicial del Cauca*, enero 2 de 1908, p. 217.

El segundo gran evento de perdones destinados a delincuentes políticos que terminaron favoreciendo a delincuentes comunes se dio con la amnistía dictada por el General Rojas Pinilla en 1954. Esta no estuvo orientada propiamente a entregar beneficios a delincuentes comunes, se dirigía a delincuentes políticos pero terminó de alguna manera abriendo la posibilidad para que resultaran beneficiados autores de delitos atroces y de delitos comunes no conexos a delitos políticos; tal deformación se debió a diversas razones: a los desequilibrios entre los poderes generados por la dictadura militar; a la congestión judicial creada por las definiciones de los decretos y la entrega de las decisiones de perdón a la justicia penal militar; y por último, a los criterios jurídicos usados por los organismos encargados de aplicar las medidas y que luego fueron confirmados por lo menos parcialmente por la jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia cuando entró a operar como segunda instancia.

El decreto de amnistía de Rojas Pinilla, estuvo precedido por la arbitraria liberación de León María Lozano, alias “el cóndor”, considerado como jefe “natural de una vasta cuadrilla de maleantes” y a la vez jefe del “laureanismo” en el Valle del Cauca<sup>29</sup>. “El cóndor”, había sido acusado de varios delitos, por lo que se dictó orden de encarcelamiento, la cual no se hizo efectiva inmediatamente debido al temor de los funcionarios encargados de cumplirla. El 15 de julio de 1953, cuando “el cóndor” cumplía cuatro días de detenido en la cárcel de Buga, el Juez penal del circuito de esa ciudad recibió del Alcalde, oficios en los que se indicaba que el coronel de la policía Francisco Rojas Scarpetta, atendiendo solicitud del General Rojas Pinilla, había recibido la orden de trasladar al preso a Bogotá para ponerlo a disposición del subdirector de la policía coronel Jorge Ordoñez. Ante la negativa del Juez Carlos Londoño y la solidaridad del Tribunal superior de Buga para con el juez, el coronel Guillermo Padilla, Comandante del Batallón Palacé coaccionó al Tribunal hasta que finalmente Lozano salió acompañado de un sargento con destino hacia la capital del país, bajo el entendido que una vez se cumplieran las diligencias debía de ser puesto nuevamente a órdenes del mencionado juzgado del circuito. “El cóndor” no llegó a la capital sino que quedó en libertad en la ciudad de Tuluá, donde “tal hecho se celebró estruendosamente por sus secuaces... ante un público estupefacto y una autoridad impasible” (Senado de la República. Comisión Instructora, 1960: 529). Para completar la burla a la justicia, posteriormente se produjo la visita del juez 33 de instrucción criminal, que decretó la libertad incondicional del procesado, ordenando a su vez el traslado de su expediente a la justicia penal militar en donde a decir del representante conservador Gil Miller Puyo Jaramillo, ponente de la acusación por este motivo contra Rojas Pinilla, reposará “para siempre cumpliendo instrucciones especiales de la presidencia de la república”. Por esta liberación y las de otros tres presos Rojas Pinilla fue acusado ante el senado pero resultó absuelto en 1963 por la Corte Suprema de Justicia; el motivo: algunas de estas causas habían prescrito<sup>30</sup>.

[29]

El perdón de Rojas Pinilla se expresa en el decreto 1823 de 1954 que concedió la amnistía y el indulto para delitos políticos cometidos antes del primero de enero de ese año, entendiendo como

<sup>29</sup> Las dos jefaturas aludidas fueron planteadas por el representante a la cámara Gil Miller Puyo, ponente acusador de la Cámara de Representantes y por el Teniente General Rojas Pinilla, respectivamente. Ver (Senado de la República. Comisión Instructora, 1960: 526 y 690).

<sup>30</sup> Los coroneles Rojas Scarpetta y Padilla, reconocieron que habían recibido una orden verbal del teniente general Rojas Pinilla, pero éste se defendería indicando que su intención no fue ponerlo en libertad sino cambiarlo de cárcel para que no fuera linchado. Al general Rojas, inicialmente se le imputó el cargo de “abuso de autoridad” por ese episodio, pero después el Senado que lo juzgaba determinó que la acción penal había prescrito, decretando la cesación de procedimiento y profiriendo la declaración de indignidad por otros motivos (Senado de la República. Comisión Instructora, 1960: 532). A comienzos de 1959, el general renunció a la prescripción arriba señalada para que se llevara el caso hasta las “últimas consecuencias”. (Senado de la República. Comisión Instructora, 1960: 704 y 728).

delito político el cometido con el móvil de atacar al gobierno o el realizado con extralimitación en “el apoyo o adhesión a éste, o por aversión o sectarismo político”.

En otro decreto complementario, el 2062, otorgó amplios poderes a organismos de la justicia penal militar para que se encargara del otorgamiento de beneficios. Así, le correspondió al Tribunal Superior Militar resolver las solicitudes de amnistía y a la Corte Militar de Casación y Revisión, definir las peticiones de Indulto. Las providencias sobre las amnistías que dictara el Tribunal Superior no eran consultables a ninguna otra instancia pero sobre las apelaciones debía de conocer la mencionada Corte<sup>31</sup>. En el caso de los procesos no fallados de manera definitiva y en los que uno o más delitos no permitieran el otorgamiento de la amnistía, le correspondía al Tribunal indicar cuales quedaban exceptuados de esa gracia y devolver el sumario a la autoridad que le correspondiera para seguir el proceso por los hechos que habían determinado la exclusión del beneficio. Por supuesto, en teoría el beneficio no podría aplicarse a delitos atroces ni a conductas que mostraran una “extrema insensibilidad moral”.

El control de los tribunales militares sobre la operatividad de los perdones disminuyó con la expedición del decreto 250 de 1958, que reglamentó el código de justicia penal militar y en el que se le entregó a la Corte Suprema de Justicia la decisión de las solicitudes de Indulto y el conocimiento por apelación de las sentencias sobre amnistía que resolviera en primera instancia el Tribunal Superior Militar<sup>32</sup>. Esta determinación significó la extinción de la Corte Militar de Casación y Revisión.

[30]

Los magistrados del Tribunal y de las Corte Militar que compusieron tales organismos fueron nombrados por el ejecutivo extrayéndolos de preferencia del partido conservador. La Corte Militar estuvo constituida por tres magistrados<sup>33</sup>, mientras que el Tribunal fue conformado por seis magistrados que estuvieron en situación de interinidad y por dos fiscalías. En el Tribunal Superior Militar actuaron 4 magistrados conservadores y 2 liberales; las 2 fiscalías fueron de filiación conservadora<sup>34</sup>. De presidente del Tribunal ofició el general Alfredo Duarte Blum, quien en ocasiones dirimía los empates de la sala. La presencia de un militar en este organismo pareció ir en contravía de la objetividad y de la independencia de los demás miembros de la sala, a juzgar por un significativo detalle entregado a la opinión pública por un magistrado de la Corte Militar, investigado en una famosa controversia sobre un caso de amnistía, informaba que tres magistrados de esa corporación habían cambiado de opinión luego de la intervención del general por lo que la decisión se terminó suscribiendo por unanimidad<sup>35</sup>.

¿Qué elementos permiten indicar que los perdones de Rojas Pinilla admitieron cierta impunidad y que se beneficiaran autores de delitos atroces? En primer lugar hubo poca claridad sobre los alcances de algunos términos de los decretos como cuando se definió que en el delito político cabrían aquellas conductas que hubieran tenido como móvil la “animadversión política” (Umaña, Guzmán, Fals Borda, 1962, tomo I: 352 y 362). Esta definición abrió la posibilidad para que muchos procesados por todo tipo de delitos argumentaran esa motivación o para que los abogados usaran de tal recurso, aprovechando que bastaba una simple petición para sacar de la justicia ordinaria un proceso y llevarlo a la militar. Sobre una muestra de 414 casos<sup>36</sup> se tiene que al

<sup>31</sup> *Diario oficial*. Julio 10 de 1954.

<sup>32</sup> *Código de Justicia Penal Militar*. Decreto 250 de 1958.1960: 112.

<sup>33</sup> *El Tiempo*, agosto 12 de 1954.

<sup>34</sup> *El Tiempo*, julio 11 de 1958.

<sup>35</sup> *El Tiempo*, febrero 13 de 1958.

<sup>36</sup> *El Tiempo*, febrero de 1954- septiembre de 1961. *Gaceta Judicial*, agosto de 1958 – Junio 1971.

Tribunal llegaron expedientes por delitos de homicidios, robo, lesiones personales, falsedad en documentos, acceso carnal, incendio, delitos militares y por la combinación de varios de estos delitos; incluso se presentó un caso de bigamia<sup>37</sup>.

El resultado de esos procedimientos fue que se presentaron una gran congestión pues en manos de seis magistrados quedaron los casos relacionados con la amnistía y según informaba la prensa el 80% de los “negocios judiciales venidos de todos los rincones de la república”<sup>38</sup>. El desborde judicial llevó a extremos como los comentados a comienzos del mes de agosto de 1954, en el que cayó una lluvia de peticiones que hizo que se le repartieron a cada magistrado 300 procesos semanales<sup>39</sup>. Los posibles beneficiarios rebasaron ampliamente los presupuestos iniciales calculados en 1500 teniendo como base las informaciones preliminares de los directores de las cárceles sobre detenidos y condenados<sup>40</sup>. Buena prueba de ello es que al año de iniciado el proceso para otorgar amnistías se reconocía por la secretaría del Tribunal Militar que se habían radicado 5.731 procesos<sup>41</sup>. Siguiendo las noticias de prensa<sup>42</sup> y teniendo en cuenta las personas involucradas que podían ser varias en un mismo proceso se tiene que en el primer año se habían favorecido 3758 detenidos, entre indultados y amnistiados. Una cifra realmente sorprendente si se tiene en cuenta el número de procesos y el reducido número de funcionarios judiciales. Al año siguiente, solo se había resuelto 7 casos; en 1957, uno; y en 1958, 1108, de los cuales 1083 pertenecían a un solo expediente<sup>43</sup>. La eficiencia de estas altas cortes se refleja en otro sentido: A junio de 1955, la secretaría del Tribunal informaba que había negado el beneficio a unas “2600 personas”<sup>44</sup>.

El mayor número de beneficiados se concentra en los años de 1954 y 1958. Para este último año hay que tener en cuenta que a mediados del mismo se eliminó la Corte Militar y sus funciones pasaron a manos de la Corte Suprema de Justicia; la primera no dejaba sino 36 sumarios para su estudio<sup>45</sup>. La avalancha de peticiones de beneficios en procesos que nada tenían que ver con el delito político facilitó la impunidad porque algunos delitos comunes prescribieron o quedaron a punto de prescribir mientras esperaban se les resolvieran su petición (Umaña, Guzmán, Fals Borda, 1962, tomo I: 352). Pero por otro lado, sostenemos que los beneficios cobijaron a delincuentes comunes o a responsables de crímenes atroces, para demostrarlo tengamos en cuenta los siguientes aspectos:

*a) Se resolvieron peticiones con investigaciones frágiles o incompletas:* Un testigo de excepción como Eduardo Umaña Luna, quien fuera Fiscal Tercero del Tribunal Superior Militar a comienzo de los sesenta señala que un “alto índice” de expedientes no habían sido bien “instruidos” y que apenas contenía “proyectos de investigación”. Debilidad que se hace más ostensible si se tiene en cuenta que hubo gran congestión judicial, poco tiempo y un equipo mínimo para evaluar los procesos. Corroborar lo anterior lo que señalan algunas víctimas que tuvieron la posibilidad de contradecir las decisiones de la Justicia Militar, tal es el caso por ejemplo de la denuncia por prevaricato entablada contra la Corte Militar de Casación por la parte civil dentro del proceso penal que se adelantaba por la muerte del abogado José Uriel Zapata, víctima en 1953 de una cuadrilla que lo torturó, le arrancó las orejas, lo asesinó y luego lo lanzó al salto del Tequendama. Algunos de los

<sup>37</sup> Carta del Presidente de la Corte Militar Manuel Méndez Rodríguez al director de *El Tiempo*, agosto 12 de 1954.

<sup>38</sup> *El Tiempo*, agosto 10 de 1954.

<sup>39</sup> *El Tiempo*, agosto 12 de 1954.

<sup>40</sup> *El Tiempo*, junio 15 de 1954.

<sup>41</sup> *El Tiempo*, junio 18 de 1955.

<sup>42</sup> *El Tiempo*, julio de 1954-diciembre de 1961 y *Gaceta Judicial*, agosto de 1958-agosto de 1961.

<sup>43</sup> *El Tiempo*, abril 22 de 1958. *Gaceta Judicial*, septiembre (Vol. 89), N° 2202, 1958, pp. 171-173.

<sup>44</sup> *El Tiempo*, junio 18 de 1955.

<sup>45</sup> *El Siglo*, julio 14 de 1958.

acusados alegaron móviles políticos, pero sus explicaciones no prosperaron en el Tribunal Militar; por apelación el caso llegó a la Corte Militar que accedió a la amnistía, con el argumento que contra “unos no existían pruebas y que otros no habían tomado parte en los actos de atrocidad”<sup>46</sup>

*b. La debilidad investigativa en expedientes con pluralidad de procesados y la imposibilidad de determinar quienes habían cometido delitos atroces:* Entre las peticiones de amnistía figuraron procesos con múltiples inculcados como el expediente por los hechos violentos ocurridos entre 1949 y 1951 en Chigorodó, Mutatá y Dabeiba en el que se procesaba a 1087 personas acusadas de asociación para delinquir, homicidio, incendio, saqueo, etc.; se trataba de un expediente con más de 8000 folios<sup>47</sup>. Otro gran proceso fue el de San Vicente de Chucurí sobre la violencia ocurrida entre 1949 y 1951, en el que se reseñaban cientos de homicidios, incendios robos, violencia carnal, hurtos, torturas, etc.; se consideraba como el expediente “más grande mundo”, por constar de 30.000 folios, con unos 4.000 sindicados<sup>48</sup>. En los primeros meses de aplicación de los beneficios varios de esos procesos fueron resueltos aceleradamente. Los procesos con pluralidad de procesados en manera alguna fueron excepcionales: un ligero examen de prensa en 1954 muestra que hubo 9 expedientes en los que se juzgaron a más de 100 procesados; 5 en los que se calificaron las responsabilidades penales de entre 50 y 100 sindicados; y 10 en los que se definió la situación penal a 10 y 50 encartados<sup>49</sup>.

Aquellos procesos podían ser muy voluminosos en folios pero eso no quiere decir que tuvieran bien identificados los delitos y las responsabilidades penales. Así por ejemplo sobre el primer expediente arriba citado, el propio Tribunal reconocía que solo se identificaron “algunos” delitos porque en “su mayoría parece que quedaron a la sombra de la impunidad, toda vez que aún se ignora que crímenes quedaron ocultos”<sup>50</sup>; y algo similar analizaba respecto de los sindicados pues no había sido posible concretar el grado de participación de cada persona en las infracciones ni tampoco figuraban en el expediente todos los que deberían estar vinculados.

[32]

En este sumario se relacionaban crímenes atroces que también se corroboran en relatos de la época y en los primeros análisis de la violencia (Umaña, Guzmán, Fals Borda, 1962, tomo I: 90; Herrera, 1954). Así como en otras regiones del país allí hubo casos dramáticos de extrema atrocidad como la incineración, el desollamiento y cercenamiento de campesinos vivos, al igual que procedimientos que no cabían dentro de la figura del delito político. Sin embargo, como no se pudieran individualizar las responsabilidades debido a las fallas investigativas el Tribunal Militar de Casación, la Corte Militar y posteriormente la Corte Suprema de Justicia encontraron una salida para no negar los beneficios que se situaba en el terreno de la formalidad y de la “conveniencia pública”. Optaron por aplicar la figura de la “complicidad correlativa” que consideraba que se diluía la responsabilidad individual y que se estaba en presencia de un delito colectivo atribuido “a todos”. Pero como “a todos” no se les podía negar el beneficio judicial porque varios no incurrieron en delitos atroces y en “extrema insensibilidad moral” tanto el Tribunal con aval de la Corte Suprema otorgaron el perdón a más de mil procesados; sólo se negó a los que habían incurrido en violencia carnal con el argumento que se trataba de “un delito común ajeno completamente a factores de índole política”.

<sup>46</sup> *El Tiempo*, septiembre 11 de 1957.

<sup>47</sup> *El Tiempo*, abril 22 de 1958.

<sup>48</sup> *Semana*, junio 12 de 1954, p.11.

<sup>49</sup> *El Tiempo y Revista Semana*, 1954.

<sup>50</sup> CSJ. Sala penal Bogotá. Septiembre 8 de 1958. Magistrado ponente Antonio Vicente Arenas, (*Gaceta Judicial*. septiembre de 1958: 171).

c. *El uso abusivo de la noción de delito político y de sus criterios de conexidad:* El Tribunal y la Corte Militar hicieron una sistemática y equivocada aplicación de la cobertura del delito político. De un lado, entendieron como políticas conductas que no lo eran. A propósito de ese error la Sala de penal de la Corte Suprema de Justicia conoció la sentencia proferida contra un sargento de ejército que obtuvo la amnistía por el delito de robo de semovientes. La sala recriminaba al Tribunal señalando que su fallo constituía “un grueso disparate” pues constaba en el expediente que el delito había sido cometido con “propósitos de lucro”<sup>51</sup>.

De otra parte, lo más alarmante fue sin duda que se cubrieran como delitos políticos conductas de atrocidad cometidas contra la población civil tal es el caso del incendio y la destrucción de centros poblados. Sobre el particular, la Corte Suprema en agosto de 1958, indicaba que para aplicar la noción de delito político debía de considerarse un mínimo de circunstancias personales y objetivas. Consideraba la Corte que:

*“el incendio y la destrucción de centros poblados puede ser delito o político si se trata de lugares estratégicos convertidos en fortalezas, sin cuyo previo aniquilamiento no podrían los rebeldes alcanzar el poder. El despojo que recae sobre animales domésticos tampoco asume el carácter de infracción política si no se explica por la necesidad en que están los insurgentes de atender a su propio mantenimiento mientras dura el conflicto.*

*Para la sala es dudoso, por lo menos que haya delito político allí donde las víctimas no son funcionarios ni personas prestantes de los partidos sino humildes campesinos inermes y poblaciones enteras cuya posición táctica o estratégica no se ha demostrado; sin duda porque no puede demostrarse”*

Sin embargo, lo más desconcertante de todo esto es que la sala reconocía que las Cortes militares habían aplicado sistemáticamente una noción equivocada de delito político pero que para conservar el respeto por la justicia y no discriminar a los procesados había que mantenerla. Decía la Corte:

*“Sin embargo, es evidente que con fundamento en los decretos 1823 y 2062 de 1954, las mismas “autoridades” que los expedieron otorgaron amnistía a incendiarios y depredadores de la misma laya de aquellos cuyos expedientes han llegado ahora a estudio de la Corte Suprema.*

*Así las cosas, si a los unos se les concedió la amnistía, a los otros no podría negárseles sin establecer una irritante discriminación a todas luces incompatible con un equilibrado concepto de la administración de justicia.”<sup>52</sup> (S. N.)*

Ese razonamiento para desgracia de la justicia y de las víctimas de la época, no quería decir cosa distinta a lo afirmado por el proverbio popular: “untado el dedo untada la mano”.

## LA DESMOVILIZACIÓN PARAMILITAR: ¿SE ESTARÁ REPITIENDO LA HISTORIA?

Diversos elementos parecen anunciar que podemos estar viviendo un nuevo evento de superamnistía o de perdón a delincuentes comunes y políticos, aún en medio de las claras limitaciones legales al otorgamiento de amnistías e indultos, provenientes de la legislación nacional e internacional. No se trataría de un perdón “magnánimo” sino de la segunda modalidad en la que las normas procedimentales le hacen “trampa” al principio fundamental de que estos beneficios solo cobijen a delincuentes políticos. El nuevo gran evento de perdón a delincuentes comunes y políticos, se ha

<sup>51</sup> CSJ. Sala penal. Ponente Gabriel Carreño Mallarino, agosto 5 de 1958 (*Gaceta judicial*, julio-agosto de 1958: 752-753).

<sup>52</sup> CSJ. Sala penal. Ponente Gabriel Carreño Mallarino, agosto 12 de 1958 (*Gaceta judicial*, julio-agosto de 1958: 762-763).

abierto paso en medio de un importante reconocimiento legal de los derechos de las víctimas, el cual promete ser inédito desde la perspectiva de la larga cadena de conflictos que han atravesado la historia colombiana. De manera breve subrayamos aspectos que se repiten o podrían replicarse y los ausentes y nuevos en el actual proceso, en lo que concierne a los grupos paramilitares:

En primer lugar se muestra la vieja tendencia histórica según la cual las que llamamos como superamnistías y las iniciativas de perdón más exitosas en su proceso de expedición provinieron de la preocupación de los gobiernos triunfantes o en vía de ganarla guerra, cuando tratan de beneficiar a sus “aliados” políticos o los “amigos de lucha”. Esa preocupación inicial es la que termina por jalonar todo el proceso de perdón cubriendo por supuesto al bando contrario porque al fin y al cabo las leyes que conceden beneficios penales para que sean acatadas y cumplan sus propósitos político-sociales requieren que cobijen a los bandos involucrados en la confrontación. Sobre este particular baste con recordar que en la guerra 1854 cada bando se preocupó por otorgar beneficios a sus partidarios; o que la propuesta legislativa de 1907-1908, resultó de la preponderancia numérica de militares conservadores acusados de crímenes atroces durante la guerra de los Mil Días, y que la primera medida de perdón del general Rojas Pinilla fue la ley 2184 de 1953, con la cual buscó congraciarse con la fuerza pública, concedió indulgencias penales a sus miembros procesados o condenados “por concejos verbales de guerra, con anterioridad al 9 de abril de 1948”.

[34]

En el reciente proceso de desmovilización de los grupos paramilitares se percibe esa tendencia pues en varias de las iniciativas parlamentarias y en la posterior ley 975 de 2005, “llamada de justicia y paz”, aprobada por el Congreso se contemplaron ventajas para los paramilitares que hubieran podido conducir a desobedecer el imperativo de esclarecer la verdad sobre el conflicto, sentar las condiciones para reparar a las víctimas y para enjuiciar e imponer alguna pena a los responsables de crímenes de lesa humanidad y de violaciones al derecho internacional humanitario. La Corte Constitucional al revisar dicha ley no permitió que los paramilitares adquirieran el status de delincuentes políticos bajo la figura de sedición y les impuso la de asociación para delinquir<sup>53</sup>. Así mismo, en la revisión de la ley reformó medidas como la eventualidad de perder únicamente los bienes adquiridos ilícitamente para hacer extensiva dicha posibilidad a los bienes lícitos; modificó el término de 60 días para investigar los delitos imponiendo los usuales establecidos para todos los delitos en el código penal; e igualmente, ante la eventualidad de sancionar a los paramilitares que no confesaran la totalidad de los crímenes cometidos con apenas un incremento del 20 % de la pena, implantó en cambio la pérdida del beneficio de imponerles penas blandas de entre 5 y 8 años.

Posteriormente, el proceso de justicia transicional aplicado a los paramilitares continuó mostrando graves flaquezas que apuntaron claramente al otorgamiento a los miembros de dichas organizaciones de “amnistías disfrazadas” o “encubiertas”; calificativos que por supuesto se han acuñado teniendo en cuenta los efectos prácticos<sup>54</sup> de las leyes expedidas para solucionar el promocionado -por el gobierno y los medios de comunicación-, “limbo jurídico” en que se hallaba la mayoría de los desmovilizados<sup>55</sup>. Esa intención se reflejó desde el procedimiento inicial seguido con los 31.671 desmovilizados, pues de ellos apenas 3.635 fueron postulados para ser procesados por la ley de

<sup>53</sup> Artículo 71, declarado inconstitucional por motivos de trámite pero sobre el que la CC advirtió que “asimila indebidamente los delitos políticos con delitos comunes”. Ver también CSJ Sentencia 117/ 11 de julio de 2007.

<sup>54</sup> Las amnistías como tales tienen perspectivas y procedimientos muy distintos a otras figuras como por ejemplo, a la aplicación del “principio de oportunidad”.

<sup>55</sup> El calificativo de “limbo jurídico” fue profusamente usado por la prensa hablada y escrita entre el 2010 y el 2011.

justicia y paz, mientras que a los restantes 28.036 se les concedió la libertad, sin que existiera de por medio una investigación judicial y tan sólo el argumento de no concurrir contra ellos ni proceso ni condena previa. Ese razonamiento desconoció en primer término una de las realidades más dramáticas del conflicto colombiano como fue el desborde de la justicia por la avalancha de delitos y la ineficacia de la misma debido a que la mayoría de las investigaciones judiciales no prosperaban judicialmente dada la intimidación por parte de los aparatos armados sobre víctimas y testigos. Y en segundo término, tampoco se consideró que entre los paramilitares rasos que gozan de libertad pueden encontrarse los ejecutores o los autores materiales de las masacres, las desapariciones forzadas, las torturas y de otros delitos de lesa humanidad, cometidos desde el nacimiento de esas organizaciones irregulares a comienzos de la década del ochenta.

Frente a esos 28.036 paramilitares desmovilizados, el gobierno fue insistente en formalizarle los beneficios para cual ensayó diversos caminos: En primer lugar expidió el decreto 128 de 2003, concediendo la posibilidad de acceder al indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, previa presentación de un certificado de desmovilización entregado por el “Comité de Dejación de Armas” (CODA)<sup>56</sup>. Hasta julio de 2007, cuando la Corte Suprema de Justicia anuló una de esas peticiones<sup>57</sup>, 11.000 paramilitares habían tramitado su “exoneración en la Fiscalía” y otros 17.000 estaban a la espera de alcanzarla (Gallón, 2011).

En respuesta a ese fallo, el gobierno ensayó un segundo camino como fue la expedición de la ley 1312 de 2009, que en su artículo 17 permitía la aplicación del principio de oportunidad<sup>58</sup> para aquellos desmovilizados que tenían el propósito de reintegrarse a la sociedad, que no habían sido postulados para ser procesados por la ley de justicia y paz, y que no tenían investigaciones abiertas en su contra por delitos cometidos antes o después de su desmovilización, por delitos diferentes a la pertenencia a la organización, al uso ilegal de uniformes e insignias y al porte ilegal de armas; el desmovilizado solo debía de rendir una declaración juramentada en el sentido de no haber cometido delitos distintos a los ya señalados. La Corte consideró inconstitucional la aplicación del principio de oportunidad por cuanto no solamente permitía que se violara el principio de legalidad al no contemplar criterios precisos que orienten su aplicación sino que equivalía a que el Estado renunciara a su deber de investigar las infracciones a los derechos humanos y al DIH, vulnerando los derechos de las víctimas protegidos por los instrumentos internacionales<sup>59</sup>.

Agotada esa posibilidad el gobierno diseñó una nueva ley, que fue aprobada en dos semanas por el Congreso-, y que terminó a la postre consolidando la posibilidad de otorgar “amnistías encubiertas” a buena parte de los desmovilizados. En efecto, la ley 1424 de 2010, estableció que los desmovilizados de los grupos armados que no hubieran sido postulados a la ley 975 de 2005, que únicamente tuvieran la acusación de haber infringido los delitos de concierto para delinquir simple y agravado, y que no hubieran cometido otros delitos luego de la desmovilización, podrían ser objeto de la suspensión de la orden de captura o la ejecución de la pena por esos delitos,

<sup>56</sup> Artículo 13, 21 y 4.

<sup>57</sup> CSJ. Sala de Casación Penal. Segunda instancia 26945. Julio 11 de 2007.

<sup>58</sup> CC. Sentencia 936/2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva En ella se explican los rasgos del principio de oportunidad apoyándose en la sentencias C-673 de 2005, C-591 de 2005, C-979 de 2005 y C-095 de 2007: “Partiendo de esta configuración constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha destacado los siguientes rasgos del principio de oportunidad: (i) es una figura de aplicación *excepcional* mediante la cual se le permite al fiscal suspender, interrumpir o renunciar al ejercicio de la acción penal; (ii) las causales de aplicación del principio de oportunidad deben ser establecidas por el legislador de manera *clara e inequívoca*; (iii) debe ser aplicado en el marco de la *política criminal* del Estado; (iv) su ejercicio estará sometido al *control de legalidad* por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías; (v) su regulación debe ser compatible con el respeto por los *derechos de las víctimas*”.

<sup>59</sup> CC. Sentencia 936/2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

[35]

contribuyendo a la verdad histórica en el Centro Nacional de Memoria Histórica creado por la ley de víctimas. La decisión de la Corte, -que fue dividida (5-4)-, permitió que la información suministrada pudiera ser usada contra terceros distintos a los miembros del “mismo grupo organizado al margen de la ley” y a los señalados por el artículo 33 de la Constitución Nacional<sup>60</sup>. La citada ley significó un abierto cambio de rumbo a sus anteriores criterios sobre la materia, pues se desconocieron los argumentos esbozados en anteriores sentencias y particularmente los contenidos en la sentencia que negó la posibilidad de otorgar el principio de oportunidad.

Aparte de que las restricciones al uso de la información en procesos penales constituye una renuncia del Estado a la obligación de investigar lo cual atenta contra los derechos de las víctimas, el mecanismo extrajudicial de hacer que cada desmovilizado entregue información al Centro Nacional de Memoria Histórica, puede terminar por convertirse en un requisito apenas formal para que los desmovilizados arreglen sus problemas con la justicia de no establecerse controles sobre las versiones aportadas, de no implementarse dispositivos para corroborar la información y sanciones por omitir o deformar la verdad; y particularmente si no se garantizan mecanismos para que las víctimas puedan resolver sus inquietudes y satisfacer las legítimas demandas de justicia.

### **CONCLUSIÓN: ¿UN PERDÓN GENERAL, SIN LA ESPERANZA DE UN PAÍS DISTINTO?**

[36] Se ha perdonado siendo fiel a la tradición de otorgar beneficios a delincuentes políticos pero al mismo tiempo quebrantado tan significativo rudimento jurídico. Se ha perdonado llamando las cosas por su nombre pero también usando el mecanismo de la rebaja de penas o de los indultos encubiertos o torciéndole el sentido a la ley. Se ha perdonado con actos “principescos”, algunas veces a espaldas del país y quebrantando principios y tradiciones legales; en otras, en medio de la guerra para reforzar las adhesiones, para debilitar o dividir o para lograr el triunfo definitivo sobre el enemigo. Se ha perdonado después del conflicto pensando inicialmente en salvar de los castigos penales a los amigos que contribuyeron a defender el orden, para luego extender las iniciativas a los enemigos o contradictores políticos. Se ha perdonado con celeridad, con mucha eficacia legal y la mayoría de las veces sin pedir nada a cambio, sin tener en cuenta a las víctimas y sin hacer un seguimiento a la conducta de los victimarios.

La retórica sobre el perdón no ha sido un simple discurso formal sino que, -como en la mayoría de los casos aquí estudiados-, ese ejercicio ha estado acompañado de la firme intención de inaugurar una nueva etapa del país interviniendo las causas de la violencia. Por esto se ha usado el perdón general asociado a la proclamación de nuevas constituciones o de reformas constitucionales, quizá de manera eficaz hasta cuando los problemas eran menores y estos se situaban en la vieja polarización de los dos partidos tradicionales. Sin embargo, es evidente que la constitución de 1991 y los perdones asociados a ese proceso no fueron suficientes para terminar el conflicto y disminuir significativamente la violencia debido entre otras razones: a las incongruencias entre las normas constitucionales y el modelo económico, al peso del orden tradicional que terminó en varios ámbitos neutralizando los cambios institucionales y al mismo efecto del conflicto interno que ha profundizado la pobreza.

<sup>60</sup> No podrá ser usada contra sí mismos contra el cónyuge ni contra su familia hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. CC. 771/2011.

Actualmente, cuando empieza a cerrarse un nuevo gran episodio de perdón que se complementará en el futuro con beneficios para miembros de la fuerza pública y grupos guerrilleros, es substancial interrogarnos sobre la manera cómo vamos a clausurar este ciclo de violencia. Es preocupante encontrar que todavía existe una significativa porción de la opinión pública que cree en la posibilidad de una victoria frente a la guerrilla por la vía armada, cuando llevamos casi una década anunciando “el principio de su fin”; creencia que no hace sino prolongar la estrategia de presión de la insurgencia y consecuentemente la pérdida inútil de vidas humanas y de recursos. Esa posición por otro lado no parece contemplar el efecto político negativo de mantener un conflicto interno sin solución; al respecto Aron señalaba que en las guerras asimétricas: “los guerrilleros ganan la guerra cuando no la pierden, y quienes luchan contra ellos la pierden si no la ganan”<sup>61</sup>. Igualmente es inquietante que pese a que el recién aprobado marco jurídico para la paz es un avance elemental en búsqueda de la solución negociada, la restricción a la futura participación política de los condenados por delitos de lesa humanidad, puede convertirse en una piedra en el zapato para lograr un acuerdo con los negociadores de la insurgencia.

Pese a que la expedición de la ley de víctimas ha sido otro paso importante que puede contribuir a ambientar la posibilidad de una salida negociada al conflicto, esta no puede considerarse como el máximo esfuerzo del Estado para la gran meta hacia la paz y la reconciliación, sino solo como una eventualidad que puede tener resultados positivos en función de pagar una deuda histórica con las familias que han sido afectadas con el conflicto, siempre y cuando se logren superar todos los obstáculos de su puesta en ejecución. Nos referimos a que desconoció a un buen número de víctimas al colocar a 1991 como fecha inicial para reconocer los despojos de tierra; a que no está inscrita dentro de un modelo de desarrollo rural que tienda a favorecer a campesinos e indígenas o a resolver la concentración de la tierra o los antiguos problemas del agro colombiano; y a que adicionalmente cuenta todavía con la amenaza de grupos armados y la cerrada oposición de aquellos sectores sociales que concentraron tierras durante el conflicto a costa del desplazamiento de las familias víctimas de la violencia.

[37]

La posibilidad de un nuevo escenario de paz y de reconciliación no puede dejar de lado el ejercicio de meditar sobre el país que tenemos. Como lo han mostrado los diferentes procesos de perdón aquí estudiados en los que hubo un mínimo reconocimiento de los problemas que motivaban la violencia (la tiranía de la monarquía, los “errores políticos”; la lucha fratricida entre los dos partidos tradicionales; la inoperancia e ilegitimidad de las instituciones; la desobediencia social, etc.), es primordial intentar de nuevo ese ejercicio, máxime si tiene en cuenta los logros parciales de los mismos y sus contribuciones al desmoronamiento de la violencia particularmente la originada en el conflicto bipartidista.

Sin duda, no puede cerrarse el actual conflicto con los criterios de otras épocas. Pensar ahora en terminar el conflicto y en reducir la violencia y la criminalidad, implica tener que reconocer las causas de la misma, los factores que han nutrido el largo conflicto colombiano y los problemas que no solucionó el anterior evento refundacional de la nación, (el de 1989-1992). En manera alguna se puede admitir que se juzgue al conflicto interno como un fenómeno sin historia, como un asunto de unos individuos rotulados como “los violentos” y que lo que ha sido una consecuencia de diversos procesos y problemas, se pretenda convertir ahora en una causa y en la gran tragedia fundadora de todos los males de la sociedad colombiana. De lo que se trata entonces es de promover una nueva reflexión nacional que apunte a remover las fuentes de la violencia asumiendo temas como

<sup>61</sup> Véase (Aron, 1953: 48), citado por Münkler (Münkler, 2004: 4).

el modelo económico, la inequidad social, la distribución del ingreso, la concentración de la tierra, la legalización de la droga, el empleo, etc.

Esperamos que en el futuro inmediato y con la participación de las fuerzas sociales y los grupos políticos proclives a la negociación se haga más intensa la necesidad de darle fin al conflicto, sin perder la oportunidad de construir un sueño de futuro incluyente, que permita sentar las condiciones para una paz duradera y para una sociedad con menores índices de delincuencia.

[38]

**BIBLIOGRAFÍA**

AGUILERA Peña Mario. “Amnistías e indulto. Siglo XIX y XX”, en *Revista Credencial Historia*, Bogotá, mayo 2001. No. 137, p.8-13

AMERICAS WATCH (1993). *La violencia continúa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores/ IEPRI.

ANALES de la Asamblea Nacional. *Acta de la sesión del 8 de agosto de 1908*. No 14 serie VII. Agosto 12 de 1908.

ARON Raymond. *Der permanente Krieg*, Frankfurt/M, 1953, S.48. Citado por Münkler, Hefried. Las guerras del siglo XXI. En, *Análisis Político*, No 51, Mayo/ agosto de 2004. p.4.

Biblioteca Nacional de Colombia (BNC). Fondo Anselmo Pineda. Código penal de 1837. Artículos 633, 649, 662, 669,280 y 281.

BNC. (hoja suelta) Veritas. *Indulto*. Bogotá: Imprenta Gaitán. Agosto 29 de 1867.

BNC. Fondo Pineda. *Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado en sus sesiones ordinarias de 1863*. Socorro: Imprenta de I. Céspedes, 1863, p. 18.

BOTERO Catalina y RESTREPO Saldarriaga Esteban (2006). “Estándares Internacionales y procesos de transición en Colombia”, en: *¿Justicia transicional sin transición?*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia.

CELIS Arroyave, Jaime. *Diccionario Biográfico Urraño*, 2010, p.48.www. urrao-antioquia.gov.co

CÓDIGO penal del Cauca (1867). Ley 222 de septiembre 2 de 1867. Popayán: Imprenta del Colegio Mayor, 1867, p. 19.

CORTE Suprema Federal (1879). “*Actos de Legítima Beligerancia*. Bogotá, Abril 15 de 1878”, en: *Compilación de leyes. Varios tratados referentes a la legislación nacional y la del Estado de Cundinamarca*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.

ELIADE Mircea (1999). *Mitos, sueños y misterios*. Barcelona: Editorial Kairóz, S.A.

ELIADE Mircea (2001). *El mito del eterno retorno*. Buenos Aires: Emecé.

GALLÓN Gustavo. “El paramilitarismo inocente”, en *El Espectador*, noviembre 3 de 2011.

HERRERA, Ernesto León (1954). *Lo que el cielo no perdona*. Bogotá: Editorial Argra.

HOYOS de Montoya (S.F), Clemencia. *El crimen del aguacatal*. Medellín: Restaurante bar la Aguacatal, s.f. p.p.7-8

HOYOS, Juan José (2002). *Un pionero del reportaje. Francisco de Paula Muñoz y el “crimen del aguacatal”*. Medellín: Hombre nuevo editores, 2002, p. 182.

LÓPEZ Domínguez, Luís Horacio. (Compilador) (1990). *Administración de Santander 1820-1825*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990. Tomo 1. p. 7-8.

MEMORIA Histórica (2011). El orden desarmado. Bogotá: Taurus/ Semana/CNRR/GMH.

PÉREZ Aguirre, Antonio (1959). *25 años de historia colombiana 1853 a 1878. Del Centralismo a la federación*. Bogotá: Editorial Sucre.

PÉREZ Luís Carlos (1948). *Los delitos políticos. Interpretación jurídica del 9 de abril*. Bogotá: Editorial Iqueima.

PÉREZ Santiago (1893). *El derecho de gentes y las revoluciones armadas. El Relator*. Marzo 13 de 1893.

POMBO Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín (1986). *Constituciones colombianas*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986, Tomo IV, p.105.

PULECIO, Gerardo y García, Rogelio (1907). Ponencia del proyecto de ley por el cual se confiere una facultad al poder ejecutivo. *Anales de la Asamblea*. Junio 8 de 1907. p. 276.

SÁCHICA, Luís Carlos; y Vidal Perdomo, Jaime (1991). La constituyente de 1991. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

SAMPER José María (1974). *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.

SÁNCHEZ Gonzalo (1989). “Violencia, guerrillas y estructuras agrarias”. En: *Nueva historia de Colombia. Historia Política 1946-1986*. Bogotá: Planeta colombiana editorial.

SENADO de la República. Comisión Instructora. *El proceso contra Gustavo Rojas Pinilla ante el Congreso de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1960. P. 526 y 690.

UMAÑA Luna, Eduardo. GUZMÁN Campos, Germán. FALS Borda (1962), Orlando. *La violencia en Colombia*. Bogotá. Editorial Tercer Mundo, Tomo I.

UMAÑA Luna, Eduardo; Guzmán Campos, Germán; Fals Borda, Orlando (1954). *Lo que el cielo no perdona*. Tomo 1. p.90. Herrera, Ernesto León. Bogotá: Editorial Argra, 1954.

URÁN Carlos (1983). *Rojas y la manipulación del poder*. Bogotá: Carlos valencia Editores.

URIBE de Hincapié María Teresa; LÓPEZ Lopera, Liliana María. *Las palabras de la guerra* (2006). Medellín: La Carreta Editores.

URIBE Uribe, Rafael. *Discurso sobre la amnistía* (1898). En obras selectas. Colección pensadores políticos. Cámara de Representantes. Bogotá: Imprenta Nacional, 1979. p. 275.

URIBE Vélez, Álvaro (2011). *¿Por qué debe darse el mismo tratamiento a guerrilla y paramilitares?*”. Julio 24 de 2007. web.presidencia.gov.co/sne/2007/(recuperado 20 de septiembre de 2011).

URIBE Vélez, Álvaro (2011). Presidente Uribe en desacuerdo con negar delito de sedición a paramilitares. reliefweb.int/taxonomy/term/510 (recuperado 20 de septiembre de 2011).

VALENCIA Villa Hernando (1993). *La justicia de las armas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI.  
Valencia Villa, Hernando. *La justicia de las armas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI, 1993. p.71-97.

#### DOCUMENTOS Y PRENSA

CSJ Sentencia 117/ 11 de julio de 2007.

CSJ. Sala de Casación Penal. Segunda instancia 26945. Julio 11 de 2007.

CC. Sentencia 069/1994.

CC. Sentencia 456/ 1997. Salvamento de voto de Carlos Gaviria Díaz

CC. Sentencia 936/2010. Magistrado ponente Luís Ernesto Vargas Silva.

CC. Sentencia 771/2011

Senado de la República. Comisión Instructora (1960). *El proceso contra Gustavo Rojas Pinilla ante el Congreso de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

*El Relator*. Marzo 12 de 1893.

*Anales de la Asamblea*. 1907 -1908

*Opinión* (Bogotá) No 38. Noviembre 18 de 1863.

*La revolución*. (Cali). Mayo 13 de 1863.

*Revista Judicial de Santander*. Septiembre – noviembre de 1907.

*Gaceta Judicial del Cauca*. 1907-1908.

*Gaceta Republicana* (Bogotá). Setiembre 20 de 1909.

*Diario oficial*. Julio de 1954; 1990; 1991, 1991 y 1992.

*El Tiempo*. 1954-1961.

*Gaceta Judicial*. 1958 – 1971.

*El Siglo*. 1957-1959

*Revista Semana* 1954-1955.

*El Espectador*. Noviembre 3 de 2011.

*El proceso contra Gustavo Rojas Pinilla ante el Congreso de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1960.

*Código de Justicia Penal Militar*. Decreto 250 de 1958. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Armadas, 1960.

[40]

## DISEÑOS INSTITUCIONALES QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN PERO LIMITAN LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA\*

Jennifer Vargas Reina\*\*

### RESUMEN

En este artículo se analizan diseños institucionales que limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada OPDs en los escenarios locales de participación creados por el estado. Se describe el marco normativo y jurisprudencial a través del cual se promueve y regula la participación de la PD en espacios de planeación y decisión, pero se muestra como en esos escenarios descentralizados los mismos gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales de ejecución de la política de atención a la PD haciendo muy difícil dar respuestas concretas a las demandas estructurales de estas poblaciones. Lo anterior hace que estos espacios sean desgastantes para los líderes y lideresas de la PD que no logran posicionar sus demandas y propuestas más sentidas y que los obliga a buscar otras estrategias de acción para el logro de sus objetivos.

**Palabras claves:** organizaciones de población desplazada (OPDs), incidencia política, participación, estado, restitución de derechos.

## INSTITUTIONAL DESIGNS THAT PROMOTE PARTICIPATION BUT RESTRICT THE POLITICAL IMPACT OF ORGANIZATIONS OF DISPLACED POPULATION

[41]

### SUMMARY

In this paper we analyse institutional designs that restrict the political impact of organizations of displaced population in the local participation scenarios created by the state. We describe the normative and jurisprudential framework through which participation of displaced population (DP) in planning and decision spaces is promoted and regulated. However, it is shown that, in these decentralized scenarios, local administrations do not have decision-making capacity on key aspects of the implementation of DP assistance policies, which makes it very difficult to give concrete responses to the structural demands of these populations. This would explain the weakening of DP leaders who fail to make their heartfelt demands and proposals heard, forcing them to seek different action strategies in order to achieve their goals.

**Keywords:** organizaciones de población desplazada (OPDs), participation, state, restoration of rights.

\* Este artículo presenta resultados de la investigación “Factores que condicionan la incidencia política de OPDs – El caso Soacha” tesis presentada para optar por el título de Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Trabajadora Social. Magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del grupo sobre conflicto e instituciones en una perspectiva comparada – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI- Universidad Nacional de Colombia. Email: jennifervr@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

“*Yo participo, tú participas, otros deciden*”... decía un grafiti que vi hace varios meses en la Universidad Nacional, y que bien podría aplicarse a lo que acontece en diversos escenarios de participación ciudadana en los que las personas invierten su energía para ser reconocidos como interlocutores válidos y para que sus propuestas sean tenidas en cuenta, pero cuya incidencia política se ve limitada por factores y diseños institucionales, es decir, por la forma misma en que se ha creado y concebido ese sistema de participación.

¿Es efectiva la participación e incidencia de la población que ha vivido el desplazamiento forzado (de ahora en adelante PD) en los espacios institucionales creados por el estado? Se han creado y multiplicado dichos escenarios pero allí no han logrado las transformaciones estructurales que desean en términos de reivindicación de sus derechos tal y como lo plantea la Corte Constitucional al declarar un estado de cosas inconstitucional en el año 2004 y al ratificarlo en el año 2009. ¿Qué diseños institucionales permiten explicar esa incidencia limitada? Esas son algunas de las preguntas que intento responder en este artículo.

En los últimos diez años ha cobrado relevancia en la agenda investigativa sobre el desplazamiento forzado el tema de los procesos organizativos de la PD, su participación e incidencia en los espacios en los que se toman decisiones frente a la política pública. Estos procesos han ganado importancia por diversas razones entre las cuales se encuentran, las exigencias de éstas personas de ser reconocidos como interlocutores válidos y como ciudadanos en ejercicio de sus derechos; el aumento de las Organizaciones de Población Desplazada (de ahora en adelante OPDs) en diferentes municipios del país<sup>1</sup>, y la creación de espacios de diálogo y negociación con el estado como comités territoriales de población desplazada y mesas temáticas a nivel municipal, departamental y nacional etc.; también, debido a las exigencias de la Corte Constitucional que a través de la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento ordena al Gobierno y al Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (SNAIPD)<sup>2</sup> promover la participación de las OPDs en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública.

Aunque los estudios sobre la participación de las personas que han vivido el desplazamiento forzado en Colombia son pocos, el interés sobre este tema ha venido creciendo en la última década, lo que se evidencia en el surgimiento de artículos e investigaciones que han hecho de éste, su objeto de conocimiento en los últimos años. Los trabajos de Archila y Prada (2002), Osorio

<sup>1</sup> Los procesos de organización de las personas que han vivido el desplazamiento se han convertido en mecanismos a través de los cuales las PD ejercen su derecho de participación, generan presión, desarrollan iniciativas y también buscan respuestas. Estos procesos varían, Ortega menciona que existen organizaciones de población desplazada “*en diferentes ámbitos rural o urbano con diferentes objetivos (restitución de derechos, gestión de recursos, reubicación, reivindicaciones de tipo étnico o de género), de diferentes niveles (local, regional, nacional), con diferentes formas organizativas (asociaciones locales, asociaciones con sedes en diferentes ciudades, coordinación de diferentes organizaciones, fundaciones, entes de propósito multiactivo, entre otras*” (Ortega, 2005: 22).

<sup>2</sup> La ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral para la población desplazada (SNAIPD) el cual estuvo por 27 entidades: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Vicepresidencia de la República - PDDHH Y DIH, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Servicio Educativo Nacional - Sena, Fonvivienda, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Banco Agrario, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - Incodec, Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses, Superintendencia de Notariado y Registrado, Fiscalía General de la Nación, Finagro.

[42]

(2001) Bustillo (2004), Hernández (2004), y Ortega (2005) evidencian la complejidad creciente de los procesos de organización de ésta población. La contribución de estas primeras aproximaciones reside en el hecho de la visibilización de las organizaciones, de su crecimiento y expansión a nivel local y nacional; constituyen unas primeras miradas de la acción colectiva que ejercen estas poblaciones y llaman la atención sobre la complejidad de los procesos y escenarios que comienzan a gestarse en torno a su participación y el diálogo con actores estatales en diversos espacios tales como las mesas temáticas de política pública, entre otras.

Otras investigaciones desarrollan estudios de caso desde diferentes enfoques: desde una perspectiva de construcción de identidad encontramos la investigación de Rodríguez y Gómez, (2007) quienes realizan un estudio de caso sobre las OPDs en la ciudad de Cali y describen aquellos factores instituyentes que entran en juego en los procesos de construcción de identidades colectivas y el ejercicio de la ciudadanía y apropiación de la ciudad en los nuevos contextos de llegada por parte de las OPDs; desde la pregunta por la incidencia política de las organizaciones de población desplazada, encontramos la investigación de Muñoz (2008), que busca analizar los factores que condicionan dicha incidencia de quince OPDs en la política pública del distrito haciendo énfasis en aquellos factores asociados a la dinámica interna de las OPDs y la violencia que afecta a la PD en Bogotá. Desde la pregunta por el proceso de construcción y ampliación de ciudadanía étnica a partir de organizaciones de población desplazada encontramos investigaciones como la de Abadía y Ferrer, (2007), quienes describen algunos de los procesos organizativos de PD asentada en Quibdó- Choco; el estudio de Alba (2008) sobre la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y la investigación doctoral de Osorio (2009) que indaga por procesos de acción colectiva con el estudio de caso de dos organizaciones (AFRODES y ASOPRODES).

Si bien se ha avanzado en la visibilización e indagación de este tema, los estudios son pocos, y hoy se identifican diversos vacíos de conocimiento frente al tema de la acción colectiva y la incidencia de la población desplazada: por un lado, es evidente la ausencia de estudios cuantitativos y cualitativos sistemáticos sobre las organizaciones de población desplazada en el país en tanto no son un actor único, ni homogéneo. De otra parte, no se han realizado estudios que indaguen por las respuestas de las diversas entidades estatales frente a la acción colectiva desarrollada por éstas poblaciones; existe un vacío de conocimiento sobre aquellos diseños institucionales que regulan el tema de la participación de la PD, y si estos promueven o no la incidencia política que persigue la PD. Tampoco se ha indagado por la articulación entre las estructuras de participación locales y las nacionales de población desplazada, y entre éstas y las entidades nacionales encargadas de ejecutar la política pública -cuestión fundamental para entender de qué manera ascienden las demandas locales de éstas poblaciones a los niveles centrales de decisión-, aspectos que permitirían aproximarnos al tema de la incidencia política de éstas organizaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente texto busca indagar por dos aspectos fundamentales que constituyen vacíos de conocimiento: 1) aquellos diseños institucionales que regularon el sistema de participación de PD en las instancias encargadas de diseñar y ejecutar la política pública de atención a PD entre los años 2005 – 2011 y de qué manera esos diseños limitaron la incidencia política que ésta población busco lograr en esos espacios.

[43]

## EL PROBLEMA Y LA HIPÓTESIS

En las últimas dos décadas la población en condición de desplazamiento ha demandado a través de múltiples formas ser escuchada y tener incidencia real en las decisiones que afectan el abordaje y los recursos que destina el estado para restituir sus derechos vulnerados. A partir de estas demandas la Corte Constitucional ha generado unas exigencias al gobierno para que garantice la participación de la PD en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública.

Como respuesta, el gobierno nacional en el año 2005 abrió la oportunidad para la participación de la PD en el seno mismo del Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (CNAIPD)<sup>3</sup>, creó unos mesas nacionales, departamentales, municipales y reactivó los comités territoriales de atención a PD, espacios institucionales en los que representantes de la población en condición de desplazamiento podrían participar y dialogar con los funcionarios del estado sobre el diseño y ejecución de la política pública.

Con el tiempo esos escenarios se activaron en diversos lugares del país y se promovió la participación de la PD en ellos, pero la vulneración de derechos humanos continuó y la grave situación de pobreza y vulnerabilidad de esta población no se transformó, por ello, la Corte decidió ratificar en el año 2009 la permanencia de un estado de cosas inconstitucional porque la respuesta del estado no ha logrado satisfacer los indicadores de goce efectivo de derechos de estas poblaciones.

Aunque se crearon estos escenarios de participación, la PD no ha logrado posicionar sus propuestas y reivindicaciones estructurales en lo local y no han obtenido respuestas concretas que les permitan superar su condición. Como respuesta tentativa al problema formule la siguiente hipótesis: en los escenarios de participación y diálogo entre las organizaciones de población desplazada y las administraciones municipales no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPDs porque se propone un sistema descentralizado de participación pero las decisiones de la política pública de atención a la PD son centralizadas, esto hace que esos escenarios locales se tornen desgastantes para sus participantes pues no tienen cabida sus reivindicaciones más sentidas en las agendas locales<sup>4</sup>.

[44]

<sup>3</sup> El Consejo Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) fue creado por la ley 387 de 1997 como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del SNAIPD, tienen a su cargo. Este Consejo Nacional está conformado por delegados de diversos ministerios y entidades del orden sectorial nacional.

<sup>4</sup> Esta hipótesis aplica para municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6. No para grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali que cuentan con capacidad institucional y fiscal que les permite destinar recursos propios específicos para la atención y respuesta a la población en condición de desplazamiento y no dependen, en comparación con otros municipios, de las transferencias de la nación. La Ley 617 de 2000 establece categorías para clasificar a los municipios de acuerdo al número de habitantes y al monto de ingresos corrientes de libre destinación en siete categorías, los municipios con más habitantes y con mayores ingresos corrientes de libre destinación son clasificados con categoría especial o categoría 1, entre menos habitantes e ingresos corrientes tengan serán clasificados en categorías menores hasta llegar a la categoría seis.

“Categorías municipios (Ley 617 de 2000)

Categoría	Habitantes		Ingresos corrientes de libre destinación *	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
E	500.001	NA	400.000	NA
1	100.001	500.000	100.000	400.000
2	50.001	100.000	50.000	100.000
3	30.001	50.000	30.000	50.000
4	20.001	30.000	25.000	30.000

Las investigaciones y el debate teórico sobre las limitaciones y logros de los procesos participativos en el marco de la democracia participativa han arrojado aportes importantes para comprender sus alcances en diversas experiencias. Autores como Hevia (2007) Massal (2010) y Gutiérrez (2007) han señalado algunas de esas limitaciones entre las cuales están la delimitación por parte del poder central de los temas que se debaten en lo local, la poca incidencia política de los actores que participan sobre los procesos de decisión porque los mecanismos participativos a menudo son meramente consultivos o porque se participa para hacer veeduría y gestión pero lejos de los espacios de decisión.

La revisión de la literatura al respecto realizada por Massal (2010), señala que esas limitaciones generan decepción, frustración, desmovilización social y afectan la credibilidad, eficacia y legitimidad de los espacios y mecanismos de participación. No obstante, también existen experiencias “exitosas” -como las brasileras con los presupuestos participativos de Porto Alegre-, que hacen que el debate sobre los retos y alcances de la democracia participativa siga abierto; de hecho, Massal plantea que en el debate latinoamericano sobre la democracia participativa se valora la participación local en el marco de los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en las últimas décadas( Massal, 2010) porque se vislumbran como una oportunidad para la redistribución del poder en la que los actores locales pueden incidir. En este sentido, el presente artículo aporta reflexiones al evidenciar de qué manera la creación de diseños institucionales que favorecen la participación local en medio de un sistema descentralizado puede fallar.

En este artículo se describe como el gobierno crea un sistema descentralizado de participación para la población en condición de desplazamiento (PD), propicia unos diseños institucionales para que la PD dialogue con el estado en los niveles municipal, departamental y nacional, pero evidenciamos que se trata de escenarios que, en el nivel local, escapan de las decisiones gruesas de la política pública. Se explica en detalle cómo el estado construye todo un marco normativo y jurisprudencial a través del cual regula la participación de la PD y cumple con el propósito de promover la participación local y nacional de la PD en espacios de planeación y decisión, pero en esos espacios descentralizados los mismos gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales para la ejecución de la política de atención a la PD, afectando con esto la interlocución que se establece en los espacios participativos locales con la población desplazada y haciendo muy difícil dar respuestas concretas a sus demandas estructurales.

[45]

Para desarrollar este análisis presento en primer lugar una descripción general sobre el marco normativo que regula y crea los espacios y mecanismos institucionales de participación de la PD a nivel local y nacional, posteriormente analizó los problemas del sistema descentralizado de participación propuesto para incorporar las demandas de la población en condición de desplazamiento en los espacios de interlocución que éstas tienen con los entes territoriales debido

5	10.001	20.000	15.000	25.000
6	NA	10.000	NA	15.000

Producido por la DDTS-DNP, con base en los decretos de los alcaldes.

E: especial

\* Anuales, en salarios mínimos legales mensuales

Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio”. Ley 617 de 2000.

a la falta de articulación de estos escenarios con los lugares donde se toman las decisiones en el nivel central. Finalmente se esbozan algunas preguntas y problemas que se abren a partir de las reflexiones de este trabajo de cara a la coyuntura que implica la reciente aprobación de la ley de reparación a víctimas del conflicto armado (ley 1448 de 2011), que tendrá retos similares en cuanto a participación e incidencia de las víctimas en espacios de interlocución con autoridades estatales se refiere.

## ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN PARA LA OPDS

Cómo se señaló anteriormente, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025, ordenó al gobierno y al SNAIPD promover la participación de las organizaciones y de la población en condición de desplazamiento en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública. Asimismo a través del auto 178 de 29 Agosto de 2005, ordenó: *“garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T- 025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”* (Corte Constitucional. Auto 178 de la Sentencia T 025/04, Considerando 11 numeral VIII).

Para dar cumplimiento a dichas exigencia el gobierno nacional estableció el decreto 250 de 2005, a través del cual creó cuatro mesas nacionales en el marco del (CNAIPD), una por cada fase de intervención, (Mesa Nacional de Protección y Prevención; Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia; Mesa Nacional de Restablecimiento Socio-económico), y estableció que en cada una de estas era obligatoria la participación de dos representantes de la población desplazada. También creó una cuarta mesa, de Fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, esta última estaría conformada por representantes o líderes las organizaciones de población desplazada.

[46]

**CUADRO MESAS NACIONALES DEL CNAIPD DECRETO 250 DE 2005**

Mesas Nacionales	Protección y Prevención	Atención Humanitaria de Emergencia	Restablecimiento Socio-económico	Fortalecimiento de OPDs
Conformada por	la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, La Red de Solidaridad Social y la Vicepresidencia de la República.	Red de Solidaridad Social, ICBF y los Ministerios de Educación y de la Protección Social.	l Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas, el Banco Agrario, INCODER, FINAGRO, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y las entidades adscritas SENA el ICBF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades adscritas BANCOLDEX, FOMIPYME y la Red de Solidaridad Social.	Se conformará y fortalecerá una Mesa Nacional de organizaciones de población desplazada, con el propósito de hacer seguimiento y evaluación a la política de atención integral a la población desplazada, además de generar espacios, procesos de participación efectiva y oportuna en las instancias de coordinación bajo el principio de intervención de la responsabilidad compartida

Mesas Nacionales	Protección y Prevención	Atención Humanitaria de Emergencia	Restablecimiento Socioeconómico	Fortalecimiento de OPDs
Secretaría técnica de la mesa	Programa Presidencial de los Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.	Red de Solidaridad Social. (Ahora Acción Social).	Ministerio de Agricultura para las acciones del ámbito rural y al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para las acciones del ámbito urbano.	Serán responsables de esta Mesa las organizaciones de población desplazada, quienes elegirán bajos sus propios criterios los representantes que participarán en la Mesa y elegirán entre ellos la secretaria técnica.
Representación de la PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	La totalidad de la mesa es PD.

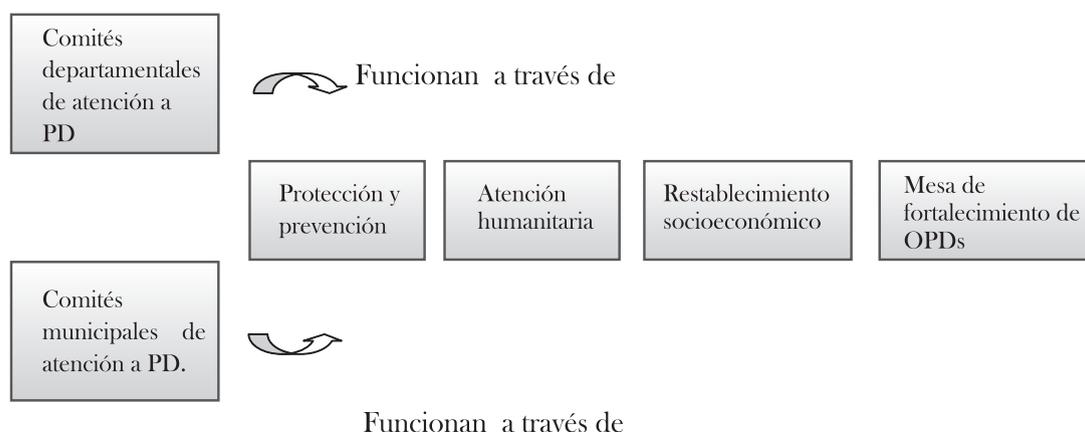
Según este decreto las mesas tendrían como tarea fundamental hacer seguimiento a los alcances obtenidos en el desarrollo de las estrategias, actividades y recursos concertados para responder a la PD. Para ello debían elaborar informes y presentarlos al CNAIPD para que éste adoptara los correctivos necesarios. Además de lo anterior, el decreto 250 reactivó los comités territoriales de atención para la población desplazada contemplados ya en la ley 387 de 1997. En dichos comités se establece la participación de los funcionarios de las diversas entidades del estado y los líderes de la PD para planear, gestionar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos que permitan aunar esfuerzos y atender a la población en condición de desplazamiento<sup>5</sup>. La herramienta de planeación de dichos Comités es lo que se define como el Plan Integral Único (PIU)<sup>6</sup>, dicho plan debe ser construido participativamente y debe articularse a los planes de desarrollo municipales y departamentales.

El decreto 250 estableció que Los Comités Territoriales debían organizarse y operar también a través de Mesas temáticas de trabajo, compuestas por representantes institucionales y líderes de PD, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias

[47]

## COMITÉS TERRITORIALES

## MESAS TEMÁTICAS



<sup>5</sup> Dichos Comités Territoriales “apoyarán y brindarán colaboración al SNAIPD; definen, planean, gestionan, ejecutan y evalúan planes, programas y proyectos a nivel territorial en el marco del Plan Integral Único – PIU, construido participativamente y el cual les permitirá coordinar esfuerzos para atender integralmente a la población sujeto, asumiendo compromisos a corto, mediano y largo plazo” (Decreto 250 de 2005).

<sup>6</sup> EL Plan Integral Único PIU es un plan que se construye a través de un ejercicio participativo en los espacios locales de concertación (Comités, mesas de Trabajo, y comisiones temáticas) y es aprobado por los Comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población en riesgo o situación de desplazamiento. A través de los PIUs se busca responder de manera oportuna y eficiente a las demandas y necesidades de las Población desplazada de manera que se garantice el logro de sus derechos.

de atención del SNAIPD. Es decir, las mesas temáticas que se establecieron a nivel nacional, también son propuestas para los niveles departamental y municipal. Prácticamente los Comités Territoriales funcionarían como el Consejo Nacional CNAIPD por mesas temáticas.

*“Los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada planearán, gestionarán, ejecutarán y evaluarán los proyectos, programas, planes y cronogramas que se desarrollarán de manera coordinada, para brindar una respuesta oportuna y lograr la cualificación de los recursos y presupuestos. Estos comités se reunirán al menos cuatro veces al año y las Mesas Temáticas de Trabajo, al menos seis veces al año” (decreto 250 de 2005).*

Teniendo en cuenta lo anterior, el trabajo de las mesas temáticas debe generar insumos para el diseño y puesta en marcha de los PIUs, porque en dichas mesas se recoge el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y concertan en el ámbito local (municipio o departamento), para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio.

Además de lo anterior, se creó la Ley 1190 de 2008, mediante la cual, se ordenó a los comités municipales, departamentales y distritales formular e implementar los Planes Integrales Únicos de manera participativa y articularlos con los planes de desarrollo y los presupuestos locales. Dicha ley, además, ordenó al Ministro del Interior y de Justicia actuar de manera coordinada con Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para determinar aquellos mecanismos que aseguren que las entidades territoriales cumplan con lo anterior.

[48] Las mesas nacionales se crearon y posteriormente se fueron conformando las mesas y comités territoriales en los diversos departamentos y municipios, lo que constituyó un avance importante en la creación de escenarios institucionales que permitieran la interlocución entre los líderes y lideresas de las OPDs con las autoridades político administrativas de los territorios en los que se encuentran asentados. Sin embargo, no todos los municipios crearon estos escenarios, y en los que si se crearon, la asistencia de representantes de PD, no garantizaba per se, que tuvieran incidencia real en las decisiones sobre diseño y ejecución de la política pública en lo local y lo nacional.

Lo mismo sucedía con otros aspectos de la atención a la PD, aunque se invirtieran recursos y se crearan programas, esto no quería decir que se estaba superando el estado de cosas inconstitucional, ni que se estaban garantizando los derechos de esta población para que pudieran superar su condición de desplazamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional a través del auto 116 de 2008 adoptó la batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de la población en condición de desplazamiento, los cuales constituyeron un mecanismo para medir si se garantizan o no dichos derechos. Allí se estableció como indicador de goce efectivo del derecho de participación *“Las Organizaciones de Población Desplazada OPD participan efectivamente de las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado”*. Como indicadores complementarios estableció:

- *Las OPDs cuentan con escenarios, condiciones y garantías adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado*
- *Las sugerencias y observaciones de las OPDs frente a la Política Pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada” (Corte Constitucional. Auto 116 de 2008).*

Según la Corte, los anteriores son los indicadores que permitirían verificar que se garantiza de manera efectiva el derecho de la participación de la población desplazada en el diseño y seguimiento de la política pública y son éstos los que las OPDs reclaman con insistencia a los gobiernos locales y nacional. Pero ¿Cuál ha sido el papel desarrollado por el Gobierno nacional para promover y garantizar la participación de la población que ha vivido el desplazamiento? es decir, ¿cuáles son las acciones desarrolladas para garantizar los escenarios, las condiciones y las garantías de esa participación tal y como lo señalan los indicadores de goce efectivo?

El gobierno nacional, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), ha asumido el tema de la participación efectiva de la PD, a través de las siguientes acciones:

1. Procura que los representantes de la Población desplazada participen en los sitios o en las instancias donde se decide la política pública a nivel nacional, esto es en las mesas temáticas del CNAIPD.
2. Acompaña a la Mesa nacional de fortalecimiento de OPDs a nivel nacional, y busca fortalecer este espacio como uno de interlocución entre los representantes de las distintas ODPs a nivel nacional para lo cual destina un apoyo económico con el fin de garantizar que los representantes se puedan reunir en los encuentros de la mesa nacional y que los líderes de éste espacio puedan viajar a las regiones a fortalecer procesos locales.
3. Crea herramientas pedagógicas como la cartilla sobre la conformación de mesas territoriales e instrumentos como el protocolo de participación
4. Desarrollada programas de capacitación a OPDs que participan en mesas temáticas en algunas regiones del país y fortalecimiento de organizaciones de mujeres en condición de desplazamiento.

[49]

A pesar de estas acciones, La Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 concluyó que *“en general no existe evidencia de que la participación de la población desplazada haya influido o incidido en la toma de decisiones en la política pública trazada para la atención integral, por parte del gobierno nacional o territorial”*. (Corte Constitucional. Auto 383 de 2010: 86).

La creación de estos espacios institucionales para la participación de las OPDs no es suficiente para que sean acogidas las reivindicaciones y propuestas de la PD, porque existen fallas estructurales en la manera como está concebido el SNAIPD que impiden una verdadera incidencia por parte de la Población desplazada en los espacios de diálogo con el estado a nivel municipal y departamental. Además existen vacíos de articulación de las mesas de OPDs a nivel municipal departamental y nacional, lo que evidencia grandes retos para la acción colectiva de esta población y el logro de sus objetivos en los espacios de interlocución. Desarrollo estos argumentos a continuación.

### **PROBLEMAS DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO PARA INCORPORAR LAS DEMANDAS Y PROPUESTAS DE LA PD EN LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN CON LOS ENTES TERRITORIALES**

Existen fallas estructurales que limitan el impacto de la política pública de atención a PD en general y el componente de participación de la PD en particular. Restrepo y Pedraza (2009), señalan la prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial y la falta de coordinación - articulación institucional como aspectos que obstaculizan el desarrollo adecuado de esta política:

### **La prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial:**

Como se mencionó anteriormente, El SNAIPD está integrado por entidades nacionales, las responsabilidades y competencias del sistema se definen sectorialmente, es decir, para cada una de las entidades sectoriales que lo conforman, y no territorialmente. Entonces a las administraciones departamentales y municipales se les asignan funciones de tipo exclusivamente administrativo, administran las decisiones, programas, proyectos y acciones definidos en el nivel nacional sectorial. Por tanto hay una prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial, y la autonomía de las autoridades político administrativas de departamentos y municipios queda sujeta a la autoridad sectorial nacional (Pedraza y Restrepo, 2009: 27).

### **La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales<sup>7</sup>:**

Cada una de las instituciones o sectores del SNAIPD define su forma particular de articulación territorial y esta no se refiere a la coordinación con las autoridades político-administrativas sino *“que parece entenderse como la forma en que cada sector aterriza sus acciones en el territorio y la articulación territorial se convierte en lo que ellos, como sector, realizan en los departamentos y los municipios”*, es decir, se deja al margen a las administraciones municipales y departamentales, primeras autoridades político administrativas e incluso a los mismos comités territoriales de atención integral a la PD (Pedraza y Restrepo, 2009: 28).

A lo anterior se suma que ni los alcaldes, tienen espacio, ni voz, ni voto en el consejo nacional. Es decir, las administraciones de los entes territoriales no cuentan con mecanismos formales que posibiliten su participación en la definición de las líneas de la política nacional de atención a la población desplazada, así lo ratifica ACNUR: *“no existe... un mecanismo permanente y sistemático para informar al territorio de la actividad del Consejo Nacional; tampoco para consultarlo o apoyar sus decisiones en información proveniente del territorio, o para realizar una planificación nacional mínimamente participativa, partiendo de procesos locales de identificación de necesidades, de información provistas por los Comités Territoriales, que tengan en cuenta las diversas capacidades de gestión y administración del SNAIPD, que tienen las diferentes entidades territoriales”* (ACNUR, 2007:391).

Si bien es cierto que dentro de las funciones de las entidades territoriales están destinar recursos propios para atender a la PD, crear el PIU del ente territorial, articular éste con los planes de desarrollo territoriales, hacer seguimiento a los planes y proyectos que se implementen, existen una serie de dificultades en los municipios y departamentos que limitan su acción: 1. No todos los municipios han formulado su PIU, 2. Muchos de los municipios y departamentos que si lo han formulado no lo han articulado con sus planes de desarrollo, ni han destinado rubros del presupuesto municipal para llevarlos a cabo<sup>8</sup> 3. Sus PIU municipales no se articulan con los departamentales o regionales, porque no existen mecanismos ni escenarios de articulación que los promuevan o lo posibiliten, 4. Los presupuestos nacionales tienen prioridad para ser destinados a

<sup>7</sup> La Corte Constitucional en varios autos ha identificado como uno de los obstáculos centrales para la superación del estado de cosas inconstitucional los problemas existentes en la coordinación entre la nación y los entes territoriales: auto 177 de 2005, auto 218 y 333 de 2006, auto 052 de 2008, auto 007 de 2009. Para mayor profundidad ver Comisión de seguimiento de política pública sobre desplazamiento forzado. Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad SIC. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la nación y las entidades territoriales en el marco de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. CODHES. Bogotá. 2010.

<sup>8</sup> Como lo constata la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 *“Lo que se evidencia en los informes de las entidades territoriales recibidos es que al día de hoy, varios departamentos no cuentan con un PIU actualizado, en funcionamiento e incorporado a los planes de desarrollo, y varios municipios priorizados todavía no han iniciado la formulación del PIU”* (Corte Constitucional, Auto 383: 32).

[50]

nivel sectorial y no a los entes territoriales y muchos de los municipios no cuentan con los recursos y la capacidad institucional necesaria para atender de manera integral a la PD garantizando el goce de sus derechos. Además de lo anterior, no se cumplen los principios de la política pública definidos en la guía de atención integral a la PD de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. Al respecto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados afirma

*“hay casos en los cuales los departamentos y municipios han adelantado, de manera juiciosa procesos de formulación de sus respectivos PIU, adecuados a las especificidades regionales, y respaldados con recursos propios para la cofinanciación de los respectivos programas. Sin embargo, estas administraciones territoriales no han encontrado la reciprocidad necesaria en el nivel central del Gobierno, ni en las entidades nacionales del SNAIPD, en materia de asignación de recursos. Más aún, ni siquiera es fácil para los directivos regionales de las entidades descentralizadas del orden nacional que tienen presencia regional, asumir compromisos presupuestales o administrativos con los PIU en el seno de los Comités Territoriales, dado el carácter muy centralizado de la gestión”* (Pedraza y Restrepo, 2009: 33).

Pedraza y Restrepo señalan que lo anterior desincentiva la iniciativa local, propicia la dependencia de las acciones del nivel central y aplaza el alcance de resultados a favor de la población. Para que lo anterior se transforme se requiere un ejercicio permanente y amplio de retroalimentación entre el nivel central y los operadores del sistema en el espacio territorial que, en términos reales, las entidades territoriales no tienen capacidad institucional de garantizar.

A lo anterior se suma *“la coordinación tiene logros altamente diferenciados en virtud de la capacidad institucional y financiera de cada una de las entidades territoriales, y no existe un mecanismo nacional que permita compensar las diferentes capacidades de los departamentos para fortalecer a los municipios en gestión del SNAIPD”* (Pedraza y Restrepo, 2009: 29). Ejemplo de ello es Bogotá que cuenta con una mayor capacidad fiscal e institucional y en la que existe una alta articulación entre el comité distrital y las entidades del SNAIPD, pero no ocurre así con la mayoría de departamentos y mucho menos en los municipios que no logran acceder a una relación directa con las entidades sectoriales del orden nacional.

Esta prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial y las fallas en los procesos de articulación y coordinación institucional y territorial afectan la interlocución que llevan a cabo los representantes de la población desplazada con los funcionarios de las entidades que participan en las mesas temáticas y en los Comités Territoriales de atención para la Población desplazada a nivel municipal y departamental, pues muchas de las demandas, intereses y propuestas que realizan los representantes de la PD no están en manos de las administraciones municipales o departamentales, no son de su competencia, ni están dentro de sus presupuestos, son competencia y responsabilidad de las instituciones a nivel central; y los sectores nacionales a su vez no cuentan con una forma unificada y funcional de llevar a cabo su articulación con los entes territoriales.

En los escenarios institucionales creados por el estado como los Comités Territoriales de Atención a PD y las Mesas Temáticas Municipales, no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPDs, y por ende se convierten en escenarios desgastantes para ellas porque aunque participan y dialogan, no logran respuestas concretas y pertinentes frente a sus demandas más sentidas: restitución de vivienda, tierras y patrimonio, restablecimiento socioeconómico, condiciones laborales para la reconstrucción de sus proyectos de vida, retornos, entre otros. Su incidencia política se ve limitada en estos espacios de interlocución y por ende

[51]

se convierten en escenarios dónde es casi imposible posicionar mediante programas y acciones concretas estos temas en la agenda local. Esto se explica principalmente por las siguientes razones:

- 1) Muchas de las decisiones programáticas y presupuestales sobre el diseño y la ejecución de la política (sus programas, planes y proyectos), no dependen de las administraciones municipales, sino de las instituciones y sectores que conforman el SNAIPD (Sistema nacional de atención integral para la población desplazada) en el nivel central nacional. Entonces se propone un sistema descentralizado de participación institucional para la población desplazada para que ésta dialogue con las autoridades estatales locales, pero las decisiones gruesas sobre los presupuestos y las líneas de acción de la política pública son centralizadas.
- 2) No existen mecanismos formales que posibiliten la participación de las entidades territoriales en la definición de las líneas de la política nacional de atención a la población desplazada, es decir, no existen mecanismos, ni escenarios de articulación, que permitan el ascenso de las demandas y propuestas que se realizan en los entes territoriales hacia el nivel nacional. En este sentido, las diversas demandas y propuestas que establecen las mesas temáticas y los comités territoriales de atención a la PD en el nivel municipal y departamental no son incorporadas de manera sistemática en el CNAIPD.
- 3) Existe una brecha entre la planeación y el presupuesto: se planea en los entes territoriales (las autoridades municipales y los representantes de la PD formulan los Planes Integrales Únicos PIU) pero el grueso de la asignación presupuestal se define a nivel nacional. La mayoría de los municipios categorías 2 a 6, no cuentan con la capacidad institucional y fiscal para tramitar las propuestas estructurales realizadas por las Organizaciones de Población Desplazada, dependen en gran medida de las transferencias de la nación y no destinan un presupuesto diferenciado para atender a esta población. Lo anterior se agudiza al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiaridad, complementariedad y articulación entre la nación y los entes territoriales, lo cual hace difícil que las administraciones municipales se comprometan con respuestas claras y pertinentes frente a las demandas realizadas por los y las líderes de la PD en los escenarios de participación institucional local.
- 4) No existen mecanismos explícitos y claros que promuevan el ascenso de las demandas de las OPDs locales a las nacionales de manera sistemática ni a los espacios de decisión centrales en los que se dialoga con las entidades sectoriales del estado en lo nacional. No todas las OPDs de un municipio están articuladas a organizaciones nacionales ni tienen representación en los espacios institucionales de diálogo con el estado en los niveles municipal, departamental y nacional porque no existen mecanismos que exijan y promuevan dicha articulación, no todas las organizaciones conocen estos espacios y, en otros casos, no les interesa hacer parte de colectivos más amplios sino trabajar en su espacio local, ya sea por distancias políticas con esas organizaciones o porque tienen como objetivos metas más inmediatas. La articulación es discrecional, depende de los esfuerzos de algunas organizaciones nacionales que intentan articular en su espacio a las organizaciones locales, pero estos esfuerzos no implican necesariamente que circule la información de abajo-arriba y viceversa, ni que existan agendas de trabajo conjuntas a través de las cuáles se logren las reivindicaciones que exigen a los gobiernos municipal, departamental y nacional.

[52]

Entonces, ¿si no se logran las reivindicaciones en esos escenarios para qué fueron creados y por qué la gente sigue participando? El estado busca con la creación de esos escenarios y mecanismos de participación inscribir las luchas de la PD en espacios institucionales no disruptivos o contenciosos y lo logra porque los y lideresas destinan su energía, tiempo y cotidianidad en la interlocución con éste. A través de estos espacios se canaliza su indignación y se les impone una lógica de participación permanente en la que su palabra es escuchada pero en la que no se logran poner en las agendas locales las transformaciones anheladas.

Los líderes y las lideresas de las OPDs invierten gran parte de sus tiempos y energías participando en estos escenarios institucionales y valoran como un aspecto positivo el hecho de ser reconocidos allí cómo líderes tanto por las autoridades estatales como por las comunidades, sin embargo, existe una percepción generalizada frente a la inoperancia de estos espacios en cuanto al logro de sus objetivos se refiere. Ellos saben que en estos escenarios no van a lograr sus reivindicaciones más sentidas, pero consideran que es *“políticamente necesario estar allí”*, para acceder a la información, conocer de primera mano lo que hacen las entidades del estado, realizar seguimiento y control, gestionar el acceso a servicios o ayudas para sus comunidades mediante la intermediación y establecer una comunicación cualificada con los funcionarios del estado para que estos últimos reconozcan la complejidad de la situación por la que atraviesan las personas que han sido desplazadas y para que en las relaciones que establecen con la PD reconozcan su dignidad y sus derechos.

Lo anterior, ha llevado a algunos de los líderes y las lideresas busquen otras estrategias de acción para lograr sus objetivos. Una de ellas es la representación política vía elecciones. Consideran que es necesario conseguir uno o varios “dolientes políticos” locales que los representen en Consejos Municipales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Gobernaciones; y desde allí impulsen la implementación de los Planes Integrales Únicos PIU y el establecimiento de una partida presupuestal para llevarlos a cabo en los planes de desarrollo municipal y departamental. En esta misma vía otra acción ha sido la construcción de alianzas con políticos cercanos a su ideología política o de partido, para pedirles que impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental.

[53]

Otra de las estrategias ha sido vincularse como OPDs a la construcción un proyecto político denominado Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad a través de la cuál buscan hacer incidencia política a nivel nacional e internacional, dar a conocer la situación de DDHH de éstas poblaciones para que entidades internacionales y de opinión pública ejerzan presión sobre los gobiernos locales y nacional y respondan a las problemáticas de éstas poblaciones. A través de éste proceso también buscan fortalecer las capacidades de las OPDs y realizar formación política para promover la movilización social masiva a nivel nacional.

### **¿RETOS SIMILARES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE CARA A LEY 1448 DE 2011?**

Con la nueva ley de reparación a víctimas Ley 1448 de 2011 la participación se amplía y complejiza, ya no se contempla solamente la participación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, sino las víctimas de diversos hechos violentos en el marco del conflicto en general.

A través del decreto número 4800 de 2011 se establece con mayor detalle la regulación de la participación de las víctimas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política pública de

reparación integral. En lo estructural, los espacios institucionales de participación para las víctimas y su diálogo con el estado, se mantienen. Las mesas municipales, departamentales y nacional ya no estarán integradas solo por OPDs, sino por las diversas organizaciones de víctimas y defensoras de los DDHH y los espacios de diálogo entre las víctimas y el estado ya no se llamarán Comités Territoriales de Atención a PD sino Comités Territoriales de Justicia Transicional.

A través de dicho decreto se llenan varios vacíos para 1) regular la participación y la representación de las personas en estos espacios y 2) para intentar garantizar de manera explícita la articulación entre los comités de los entes territoriales. Para ello, se establece un proceso de registro de las organizaciones de víctimas ante la personería y la defensoría para los niveles municipal y departamental, se establecen figuras de vocería y representación que deben ser escogidos en la respectiva mesa para que representen a las víctimas en los espacios de negociación con el estado y se exige que las personas escogidas en lo departamental y nacional tengan un trabajo y estén inscritos a nivel municipal. Con esto se busca garantizar un diseño que favorezca la legitimidad de los voceros y representantes en lo nacional vía elecciones en los niveles territoriales y se exige que dichos representantes informen a las respectivas mesas territoriales lo ocurrido en el nivel nacional.

A través de este decreto también se busca crear unos diseños institucionales para llenar vacíos de articulación entre los comités territoriales municipales, departamentales y los espacios de decisión nacional al exigir que los Comités de Justicia Transicional Departamental, deberán realizar reuniones con la participación de los municipios de su jurisdicción, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales.

[54]

Si bien con estos nuevos diseños se intenta llenar vacíos en la regulación (algunos de los cuales se abordaron en este artículo), el problema fundamental no logra resolverse a través de ellos. Este es la capacidad de decisión y acción que tendrán y tienen los entes territoriales en el diseño y ejecución de la política pública para atender a las víctimas en los temas estructurales que estas demandarán y en el grado de articulación entre los entes territoriales y las entidades sectoriales del orden nacional para dar esas respuestas estructurales que garanticen la restitución de los DDHH y la reparación integral a quienes han sido víctimas. Este problema está en las entrañas del proceso mismo de descentralización y de cómo éste ha sido implementado en Colombia. Su revisión es necesaria porque de otra forma se van a seguir realizando espacios de diálogo con autoridades estatales en lo local sin que estas tengan poder de decisión sobre las líneas gruesas de la política pública en lo programático y presupuestal. Adicionalmente, la ampliación de la participación pone varios retos para las dinámicas organizativas de las víctimas. Uno de los retos más urgentes será establecer agendas y demandas conjuntas que abarquen los intereses y reivindicaciones que seguramente no siempre serán las mismas en tanto los tipos de daño y victimización son diferentes.

En este momento es muy difícil hacer balances de este proceso o establecer conclusiones pues hasta ahora se está reglamentando la ley de víctimas y lentamente se están haciendo los ajustes y transiciones en los escenarios de participación y en la institucionalidad pertinente. Sin embargo sí quedan varias preguntas abiertas y recomendaciones para futuros procesos investigativos en este campo.

- Se requiere desarrollar investigaciones que desde una perspectiva comparada permitan evidenciar el nivel de incidencia de las víctimas en los espacios de diálogo con el estado en los

diferentes entes territoriales, y que tengan en cuenta el contexto y las realidades particulares que pueden convertirse en factores explicativos de los alcances de dicha incidencia.

- Es importante promover investigaciones que permitan recoger la experiencia del Movimiento de Víctimas en el país, sus repertorios de acción, la construcción de los procesos enmarcadores, los alcances y limitaciones de sus acciones para lograr sus reivindicaciones. También es fundamental investigar de qué manera las organizaciones de víctimas responden o no a este llamado del estado por institucionalizar y regular su participación y representación.
- Es necesario realizar estudios de caso que indaguen de qué manera los contextos de violencia y de poca disponibilidad de recursos impactan la acción colectiva de las víctimas y cuáles son las razones que permiten explicar porque su permanencia y continuidad en los procesos organizativos a pesar de la represión y el intento de aniquilación.
- A partir de esta investigación se abre una pregunta por las dificultades que tiene la población desplazada para inscribirse de manera más eficiente y completa en los diseños institucionales estatales: ¿esta imposibilidad o dificultad es una forma de resistirse a estos diseños institucionales que terminan por limitar el poder transformador de sus acciones? Es una pregunta que queda abierta para futuras investigaciones y reflexiones.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, el ejercicio de planeación en las mesas temáticas y comités municipales y departamentales de atención se torna en un proceso desgastante para los líderes o representantes de población desplazada que participan en estos espacios y que sienten que no son recogidas sus propuestas, sus demandas, sus intereses. Por lo general esto suele asociarse fundamentalmente con la falta de voluntad política de las administraciones municipales y departamentales, pero lo que evidencian estas fallas estructurales de la política es que muchas veces las decisiones sobre políticas de atención y asignación presupuestal, que se concretan en los ejercicios de planeación, planes, programas y proyectos, escapan al ámbito de control manejado por los Comités Territoriales, por ello planear se convierte en una tarea desgastante para sus participantes.

Si bien los y las representantes de la PD tienen un lugar en los escenarios de decisión en lo local y lo nacional, su incidencia es limitada por la manera en que opera la política pública, por la falta de articulación entre los sectores del orden nacional y las entidades territoriales, y porque las decisiones sobre los temas estructurales que afectan a las entidades territoriales, se toman en centros distanciados de los escenarios de interlocución en lo local.

[55]

## BIBLIOGRAFÍA

Abadía Rosa Ana y Ferrer Luz Jessely (2007), “Sistema Organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó- Choco” en, Patricia Ortiz, Mario López y Mauricio Viloría (Edit), *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF, p. 335-342.

ACNUR (2007), *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia 2004-2006*. Bogotá, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Oficina para Colombia, p. 409.

Alba Juan Guillermo (2008), *Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Maestría en Estudios Políticos. 156 p.

Archila Mauricio y Prada Esmeralda, (2002), “Caminantes permanentes: éxodos masivos y protesta campesina en Colombia, 1975 – 2001”, en Colombia Palimpsesto v. 2 fasc. Revista De La Facultad De Ciencias Humanas De La Universidad Nacional De Colombia. Bogotá. ed: Unibiblos, pp. 104 – 112.

Bustillo Juan Manuel (2004), “Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos”, en Martha Nubia Bello (Edit), *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ACNUR, pp. 431-444.

Comisión Nacional de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010), *Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad SIC. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la nación y las entidades territoriales en el marco de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, CODHES, p. 77.

Gutiérrez Francisco (2007), *Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación DNP. P 173.

Massal Julie, (2010), “Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI”, en Análisis Político Vol. 23 N° 69 Mayo / Agosto. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, pp. 79-91.

[56]

Ortega Hernando, (2005) *Desplazados internos en Colombia: forjando acción colectiva en las orillas de las rupturas (1995-2004)*. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/arango.pdf>. p. 32.

Osorio Flor Edilma (2001), “Territorios, identidades y acción colectiva” en *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá. CODHES, ACNUR.

Osorio Flor Edilma (2004), “Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado”. en Martha Nubia Bello (Edit), *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ACNUR, p. 175-186.

Osorio Flor Edilma (2009), *Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias*. Bogotá, CODHES.

Rodríguez Alba Nubia, Gómez Sheila Andrea, (2007), “Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad” en, Patricia Ortiz, Mario López y Mauricio Viloría (Edit), *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF, p. 255-280.

Pedraza Betty, Restrepo, Darío (2009), *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional*, Bogotá, CODHES, p. 133.

Presidencia de la República (2007), *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Tomo II cuadernillo 5, Bogotá.

**Leyes, decretos, sentencias, autos**

Congreso de la república de Colombia. Ley 617 de 2000

Congreso de la república de Colombia. Ley 387 de 1997

Congreso de la república de Colombia. ley 550 de 1999

Congreso de la república de Colombia. Ley 1116 de 2006

Corte constitucional sentencia t-025 de 2004

Presidencia de la república. Decreto 250 de 2005

República de Colombia. Ley 387 de 1997

República de Colombia ley 1190 de 2008

Corte constitucional auto 109 de 1997

-----Auto 233 de 1997

-----Auto 178 de 2005

-----Auto 116 de 2008

-----Auto 383 de 2010

**Páginas web**

<http://www.corteconstitucional.gov.co>

<http://www.codhes.org>

<http://www.verticve.gov.co>

[www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)



# EL DÉFICIT CIVILIZATORIO DE NUESTRO RÉGIMEN POLÍTICO. LA OTRA ANOMALÍA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA\*

Francisco Gutiérrez Sanín\*\*

## RESUMEN

Este artículo se pregunta si nos encontramos frente a una anomalía genuina, a la luz tanto de los intentos de resolverla como de la literatura sobre la relación entre democracia y represión. La primera parte fija los conceptos básicos de esta anomalía: democracia, represión, y represión depredadora. A la vez, presenta la teoría básica de la relación entre democracia y represión, la llamada “teoría de la paz interna” (interior). La segunda parte discute los intentos de *dissolver* la anomalía, eliminando uno de sus términos: sea la democracia, sea la represión. La tercera se concentra en una *explicación* clave de la anomalía: existe porque el país está en guerra. La cuarta debate una combinación de la disolución y la explicación: el contenido real de nuestro régimen político es la exclusión social, y eso explicaría el déficit civilizatorio de la democracia colombiana.

**Palabras claves:** régimen político, democracia, represión, conflicto, Colombia.

## CIVILIZING DEFICIT OF OUR POLITICAL SYSTEM. THE OTHER ANOMALY FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE

### SUMMARY

This article wonders if we are facing a genuine anomaly in the light of both the attempts to resolve it as well as the literature on the relationship between democracy and repression. The first part sets out the basics of this anomaly: democracy, repression, and predatory repression. At the same time, it presents the basic theory of the relationship between democracy and repression, the “inner peace theory” (from the inside). The second part discusses the attempts to dissolve the anomaly, by eliminating one of its terms: be it democracy, be repression. The third focuses on a key explanation of the anomaly: it exists because the country is at war. The fourth debates a combination of dissolution and explanation: the actual content of our political system is social exclusion, and that would explain the civilizing deficit of Colombian democracy.

**Keywords:** political regime, democracy, repression, conflict, Colombia.

Fecha de Recepción: 3/08/2012

Fecha de Aprobación: 12/08/2012

[59]

\* Este artículo es resultado del programa “Investigaciones en torno a la macroestabilidad política y económica y la violencia persistente en Colombia”, en el marco de la Convocatoria Bicentenario - Programas Nacionales de Investigación - 9747 de la Universidad Nacional de Colombia

\*\* Docente e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

## INTRODUCCIÓN

La anomalía colombiana, consistente en la tensión entre estabilidad institucional y diseños de corte liberal sólidamente establecidos, por un lado, y altos niveles de violencia, por el otro, ha sido desde años objeto de análisis (Pécaut, 1978; Palacios, 1995; Leal, 1995; González Fernán, 2003; Gutiérrez, 2001). Es uno de los temas fundacionales de nuestras ciencias sociales (para una excelente explicación de por qué, ver García, 2012). Uno de los aspectos más difíciles de aprehender de la anomalía, y a la vez uno de sus componentes principales, es la convivencia de larga data entre democracia y represión. Más aún, los colombianos de las últimas dos o tres generaciones hemos contemplado cómo un régimen democrático -y en trance de una democratización que bajo ningún criterio razonable se puede calificar de puramente cosmética- ha permitido, en muchas coyunturas estimulado y habilitado, una ofensiva terrorista contra la población civil de proporciones mayúsculas (algunas de las especificidades importantes de este problema se encuentran descritas en Gutiérrez, 2011). Una forma de aprehender e ilustrar dicha evolución paradójica es a través de los indicadores internacionales. *Polity*<sup>1</sup> intenta medir los niveles de democracia a través de la conjugación de cuatro criterios de carácter institucional. El *Political Terror Scale* (PTS), a su vez, se basa en reportes de dos entidades (Amnistía Internacional y el Departamento de Estado de los Estados Unidos) para construir una escala de 1 a 5, en donde 5 es el máximo grado de actividad terrorista del estado contra la población<sup>2</sup>. El PTS produce un resultado agregado, pero también da las calificaciones con respecto de ambas fuentes, que es lo que uso aquí. La Figura 1 muestra la evolución de los indicadores antedichos entre 1976 y 2009, con las transformaciones lineales apropiadas<sup>3</sup>. El contraste entre la evolución democrática institucional del país, y su nivel de terrorismo de estado es elocuente. Al comienzo de la serie (1976), el país tenía un nivel de democracia mucho más alto que el promedio de la región, y vivió una ampliación tangible en la coyuntura crítica de 1991. Por otra parte, comenzó con un nivel de represión serio, que no se podía ignorar, pero que se fue deteriorando hasta convertirse en un auténtico terrorismo de estado, de acuerdo con las dos agencias que sirven de fuente al PTS. La democracia de *Polity* colombiana descendió hasta 7 después de que la represión había llegado a un nivel abiertamente terrorista, pero entonces se estabilizó. En estas circunstancias, la represión disminuyó levemente. Pese al retroceso en su nivel de democracia<sup>4</sup>, Colombia sigue siendo uno de los países más democráticos de América Latina, pero al mismo tiempo es probablemente el más represivo<sup>5</sup>. El área gris en la Figura 1 mide el abismo entre el desempeño democrático y la calificación más optimista de nuestra deriva represiva, y podríamos llamarla el déficit civilizatorio indiscutible del régimen político colombiano.

[60]

<sup>1</sup> <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

<sup>2</sup> Para los detalles y la base de datos, ver <http://www.politicalterrorscale.org/countries.php?region=SouthAmerica&country=Colombia&year=2010>

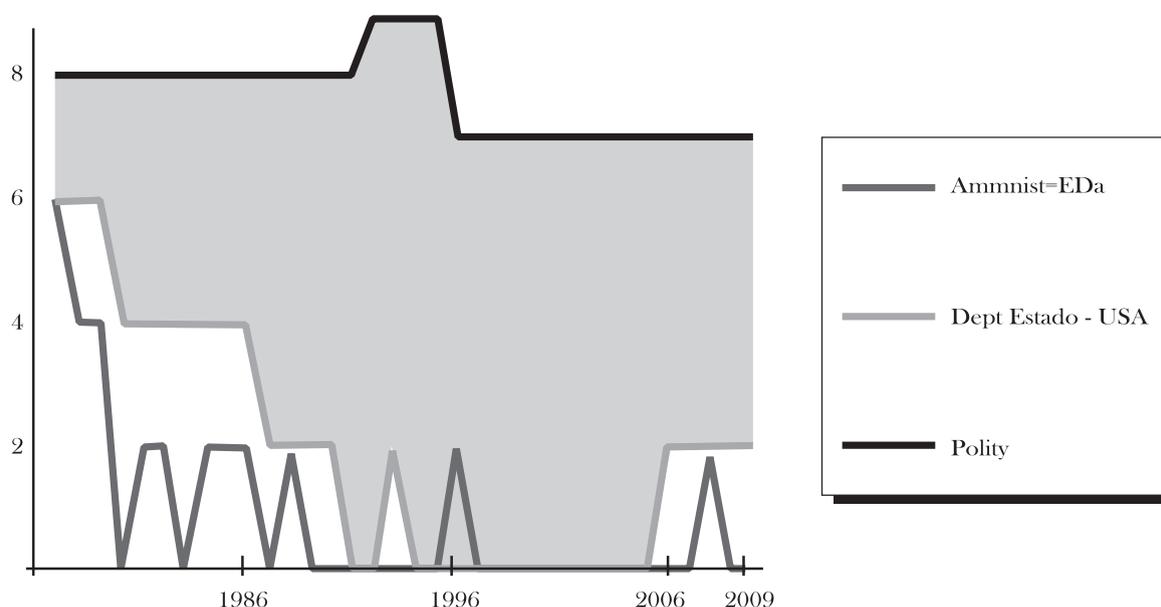
Nótese que en los dos reportes, el de Amnistía como el del Departamento de Estado, se evalúan también al menos algunos eventos prominentes de complicidad de agentes del estado con el paramilitarismo.

<sup>3</sup> Restando de 10 el valor del PTS para cada componente multiplicado por dos, para poner a todos los indicadores en la misma dirección (escalas en las que “más es mejor”) y en el mismo rango (de 0 a 10).

<sup>4</sup> Que advino en conjunción con una evolución compleja en el vecindario.

<sup>5</sup> Ciertamente, si el criterio es represión *letal*, se lleva de lejos el primer lugar.

**Figura 1 - Democracia y terrorismo de estado en Colombia según los indicadores internacionales**



Este artículo se pregunta si nos encontramos frente a una anomalía genuina, a la luz tanto de los intentos de resolverla como de la literatura sobre la relación entre democracia y represión<sup>6</sup>. La exposición procede en el siguiente orden. El lector habrá notado que en estos párrafos introductorios he usado varios términos sin proponer una definición explícita de ellos. La primera parte está dedicada a hacerlo. Fija los conceptos básicos: democracia, represión, y represión depredadora. A la vez, presenta la teoría básica de la relación entre democracia y represión, la llamada “teoría de la paz interna” (interior). La segunda parte discute los intentos de *disolver* la anomalía, eliminando uno de sus términos: sea la democracia, sea la represión. La tercera se concentra en una *explicación* clave de la anomalía: existe porque el país está en guerra. La cuarta debate una combinación de la disolución y la explicación: el contenido real de nuestro régimen político es la exclusión social, y eso explicaría el déficit civilizatorio de la democracia colombiana. Concluyo que en realidad nos encontramos frente a una genuina anomalía. Estamos muy lejos de haber capturado y explicado el déficit civilizatorio de nuestro régimen político, y esto constituye una tarea urgente. A la vez, la anomalía colombiana dialoga de manera interesante con varias de las teorías comparativas vigentes (paz interior y de la amenaza) sobre las relaciones mutuas entre democracia y represión.

[61]

## LAS DEFINICIONES

Por represión, entiendo convencionalmente “el uso o la amenaza de uso de la fuerza por las autoridades del estado o quienes las apoyan, contra opositores o potenciales opositores, para impedir, debilitar o prevenir su capacidad de oposición” (Stohl y López, 1984: 7). Sigo a Goldstein (1978: 16), al observar que el concepto de “autoridades” incluye a “fuerzas de seguridad y paramilitares”. Estoy consciente, por supuesto, de que la relación entre el paramilitarismo y el estado colombianos ha sido objeto de una constante controversia, académica y política. Estipular

<sup>6</sup> Por supuesto, el intento de ofrecer una explicación propiamente dicha de la anomalía escapa con mucho los límites de este artículo. Desarrollo una propuesta explicativa en un libro en preparación.

los términos de esta “relación especial” (Gutiérrez, 2012) no es fácil. Sin embargo, parto del hecho de que, desde su aparición, hubo *al menos* -es decir, en la versión optimista- una colusión estratégica entre los paramilitares y el estado colombiano. Las evidencias de dicha colusión son del siguiente tipo:

- a. Cualitativas y de tipo judicial, con una cantidad ya enorme de declaraciones, testimonios y narrativas acerca de múltiples modalidades de colaboración y apoyo mutuo entre autoridades civiles y militares y las autodefensas
- b. Cuantitativas, que -con los datos disponibles hasta el momento, incluyendo aquellas proporcionadas por la fuerza pública- revelan un claro sesgo pro-paramilitar en las actividades de las agencias de seguridad del estado colombiano (Gutiérrez, 2012)
- c. Institucionales. El dato duro es que entre principios de la década de 1980 y 2002 -cuando comienza el proceso de reinserción de los paramilitares- en Colombia la constitución de autodefensas fue ilegal durante un máximo de ocho años, es decir, el lapso que va entre las decisiones del presidente Barco y la formación de las Convivir, más el que va de la prohibición de estas por parte del presidente Pastrana y 2002.
- d. Por último, la posición explícita de los paramilitares de no combatir a las agencias de seguridad del Estado colombiano, regla que siguieron con pocas excepciones<sup>7</sup>.

Vale la pena observar que el concepto de represión que adopto aquí es restringido: por ejemplo, no incluye violencias de tipo oportunista<sup>8</sup> o con motivaciones sociales pero no directamente políticas. De esto ha habido mucho en las últimas décadas. Encontramos por ejemplo múltiples agresiones contra las “clases peligrosas”, que van desde redadas de reclutamiento forzado hasta la destrucción física en las llamadas operaciones de “limpieza social”. O incluso simplemente ataques cotidianos, relativamente banales -al menos en comparación con los actos letales- pero altamente rutinizados, como la práctica policial de golpear, patear e intimidar jóvenes en los vecindarios populares que pasan el tiempo en una esquina, por considerarlos amenazantes o, posiblemente, blancos fáciles. Incluso sacando del análisis este gran universo de los actos más cotidianos que de alguna manera caen por debajo del radar, el grado y la intensidad de la represión en Colombia resultan enormes.

[62]

Precisamente por mostrar diferentes intensidades y magnitudes --es decir, por estar afectados por altos niveles de varianza tanto territorial como longitudinal, (Gutiérrez, 2012, sin publicar)- es necesario hacer diferenciaciones con respecto de la gravedad de la represión. Introduzco aquí por tanto la línea divisoria más sencilla, y a mi juicio la más importante: la de la *represión exterminadora*. Entiendo por éste término aquella represión que incorpora operacionalmente<sup>9</sup> la destrucción física (y potencialmente la expropiación) masiva de civiles. La evidencia muestra de manera muy elocuente la generalización de la represión exterminadora en el país en las últimas décadas.

<sup>7</sup> Y que pudieron seguir precisamente por la pasividad de las autoridades en su persecución. Nótese que esto podría constituir un caso de “amor no correspondido”, pero las evidencias de tipo a., b. y c. indican lo contrario.

<sup>8</sup> Las que practica un individuo dentro de una agencia estatal para satisfacer sus propios intereses en tanto individuo, y no dentro de un cuadro de acción de la organización. Ver (Wood, 2009).

<sup>9</sup> En el sentido de que incluye dentro de sus planes de actividad la posibilidad o la necesidad de la destrucción masiva de civiles. Una de las acepciones de “exterminador” del diccionario de la Real Academia es “desolar, devastar por fuerza de armas”.

Nótese que al proponer este criterio estoy excluyendo la dimensión motivacional, que sí hace parte de definiciones jurídico-humanitarias como la de genocidio. El genocidio implica una voluntad y un foco de atención. La represión exterminadora puede ser eliminacionista cuando expresa la intención de acabar con un grupo político o social, de lo cual el ejemplo canónico es la destrucción de la Unión Patriótica. Pero no toda la represión exterminadora en Colombia fue eliminacionista, un punto que requiere una elaboración aparte. Agradezco a Elisabeth Wood la sugerencia acerca de precisiones sobre éste punto, además de otras valiosas sugerencias.

Al caracterizar al régimen político colombiano como democrático, lo estoy haciendo en relación con las definiciones formalistas de democracia (Przeworski, 2000), con las que básicamente concuerdo. Esas definiciones se refieren al círculo concéntrico de diseños institucionales relacionados directamente con la rotación de las élites políticas en el poder, como elecciones, prensa libre, parlamento, o, si se tiene una mirada un poco más amplia, pesos y contrapesos institucionales<sup>10</sup>. Desde muchas definiciones formales, Colombia clasifica más o menos cómodamente como una democracia; atormentada, anti-estética, manchada por sangre y otras sustancias menos nobles, pero democracia al fin y al cabo. Un contra-argumento que se puede dirigir contra este enunciado es que el mismo hecho de que los niveles de represión sean tan altos lo debilita críticamente. Mi respuesta sería que hay que tener en cuenta siempre la intuición encapsulada en dicho argumento, pero que no es suficiente para cambiar la definición. Según el argumento de Przeworski -que me parece muy poderoso-, al separar las definiciones de *reglas de juego* del régimen de las de los desenlaces, podemos establecer si hay asociaciones sistemáticas entre unas y otras (Przeworski, 2000). No se pueden confundir los presupuestos instituciones con los resultados, si se quiere en realidad entender lo que ha sucedido (y lo que podría suceder en el futuro). Lo contrario -meter todo en un mismo saco- es una invitación a la confusión mental. La implicación directa de esto es un cierto debilitamiento de la interpretación puramente normativa de la democracia. Las reglas de juego de la democracia liberal contemporánea son un importante avance civilizatorio, y -manteniendo la importante y proverbial cláusula *ceteris paribus*- un bien en sí, pero eso no es el fin de la historia, sino apenas su comienzo<sup>11</sup>. Hay que analizar si esas reglas de juego están relacionadas con otros bienes sociales, como la equidad, bajos niveles de violencia o represión, o el desarrollo. La respuesta puede ser negativa, vacía (en realidad, simplemente no hay asociación) o positiva. Lo interesante es que el grueso de la teoría internacional vigente, que se apoya con pocas excepciones en la interpretación formalista de la democracia, llega a la conclusión de que estas reglas de juego deberían producir menores niveles de represión (Davenport, 2007). Si el poder absoluto mata (Rummel, 1994), el relativo mata sólo relativamente. Una vez más acudiendo a la cláusula *ceteris paribus*, en contextos similares las reglas de juego democráticas garantizan menos represión y menos violencia.

[63]

Davenport (2007) fija de manera muy clara y aprehensible los términos de la discusión. Primero, las democracias cuentan con diseños institucionales que tienen la capacidad de prevenir y limitar la represión: pesos y contrapesos (es decir, puntos de veto dentro del sistema político<sup>12</sup>), y el otorgamiento de la voz a la ciudadanía<sup>13</sup>. En diversas situaciones --por ejemplo, en medio de una guerra civil--, los vetos y la voz pueden sufrir un serio debilitamiento. Sin embargo, para cada estado del mundo uno ha de esperar que las democracias sean menos represivas que otros regímenes. En esto consiste precisamente la tesis de la “paz interna”. Vale la pena resaltar aquí la diferencia entre esta proposición y las relativas a la asociación entre democracia y *violencia en general*, cuya forma funcional ha sido mucho más debatida. Durante un tiempo se abrió paso la

<sup>10</sup> Polity incluye: instituciones y procedimientos para que la ciudadanía pueda expresar sus preferencias, y restricciones institucionalizadas al ejercicio del poder por parte del ejecutivo. Estos criterios están a su vez desglosados en cuatro grandes categorías: competitividad en el reclutamiento del ejecutivo, apertura en los mecanismos de reclutamiento del ejecutivo, restricciones al ejecutivo, competitividad de la participación política. Polity explícitamente decidió no codificar libertades civiles. Todo esto es bastante controversial, y ha sido criticado numerosas veces desde distintos puntos de vista (mi propia perspectiva sobre Polity no es particularmente entusiasta). Sin embargo, afirmar que estos indicadores son dudosos está muy lejos de implicar que no dicen nada.

<sup>11</sup> Algo que sabía muy bien Barrington Moore (1967).

<sup>12</sup> Para el concepto respectivo ver (Tsebelis, 2006).

<sup>13</sup> Nótese que Davenport deja por fuera aún otros mecanismos de gran importancia. Por ejemplo, la alternación en el poder ensancha los horizontes temporales del personal político, obligando a cada operador práctico a pensar acerca del funcionamiento de las reglas cuando está en la oposición. La negociación continúa en escenarios institucionalmente especificados, como el congreso y los cuerpos colegiados subnacionales, permite desarrollar valores proclives a la negociación, y así sucesivamente.

idea de que se trataba de una U invertida, en la que el punto de mayor violencia se encontraba en los regímenes semi-democráticos (presento una introducción a tales debates en Gutiérrez, 2012b). Finalmente, esta intuición resultó minada por los serios problemas de los ejercicios sobre los que se había apoyado (ver la crítica de Vreeland, 2008). En cambio, en punto a la relación entre democracia y represión la proposición dominante es por mucho la de la paz interna (Davenport, 2007).

La otra cara de la moneda es que uno esperaría que niveles de represión muy altos minaran a la democracia. La expectativa se justifica por al menos tres razones importantes. Primero, la represión alta debilita sustancialmente tanto la voz como los vetos. Segundo, fortalece la posición de miembros de agencias estatales no elegidas. Tercero, rutiniza y “banaliza”, para usar la expresión de Pécaut, el uso de la violencia desde arriba, y por consiguiente puede disparar un círculo vicioso en donde aquella, la violencia, se utiliza cada vez más, y la voz cada vez menos<sup>14</sup>.

Cuando se pone el problema en estos términos, la anomalía colombiana tiene al menos cuatro expresiones críticas. Primero, la convivencia de la democracia con niveles de represión altos y persistentes, y eventualmente con una deriva exterminadora. Segundo, el desarrollo de la oleada exterminadora bajo una bastante real y sustancial democratización del régimen (combinada además con numerosos esfuerzos de paz)<sup>15</sup>. En efecto, a medida que el país caía en la represión exterminadora (décadas de 1980 y de 1990) su régimen se iba a abriendo, se acordaba una nueva constitución, etc. En la otra dirección, períodos de cierre institucionalizado han sido menos represivos, a veces mucho menos, y menos exterminadores que otros de apertura (basta comparar los desempeños del Frente Nacional con los del período postconstitucional). Este desarrollo paralelo de apertura del régimen y represión, sobre todo exterminadora, es difícil de aprehender. Nótese que en la Figura 1 apertura gradual del régimen e intensificación de la represión coinciden, mientras que el (leve) cierre democrático está asociado a un (levísimo) descenso en la represión, tal como se mide en el PTS. Lo que prevería la tesis de la paz interna es que a más democracia hubiera menos represión. Tercero, correlativamente, el hecho de que ni la amplitud ni la intensidad de la represión hayan debilitado al régimen democrático, por lo menos no lo suficiente como para producir un quiebre. Una vez más, observando la Figura 1 se ve que la democratización finalmente se ve truncada, pero no de una manera dramática. Cuarto, la violación de la cláusula *ceteris paribus*. En su guerra civil, la democrática Colombia tiene un desempeño mucho peor que el de muchas dictaduras latinoamericanas en medio de su propio conflicto<sup>16</sup>.

[64]

### ¿TAN SÓLO UNA ILUSIÓN?

Para capturar bien la especificidad de Colombia con respecto de la democracia formal, vale la pena dar un paso atrás y echar una mirada sobre el conjunto de su trayectoria republicana. Colombia es uno de los pocos países –hasta donde sé, en realidad el único– que son del tercer mundo y a la vez de la “primera ola” democrática. Es decir, mientras que el país ha pasado la mayor parte de su historia en la categoría de los de nivel de desarrollo bajo, y frizando el Frente Nacional alcanzando la de nivel medio bajo, prácticamente desde el comienzo generó una

<sup>14</sup> Para no hablar ya de las consecuencias normativas, la destrucción del tejido social, etc.

<sup>15</sup> La relación entre una y otros es íntima. La Constitución fue explícitamente propuesta como un pacto de paz.

<sup>16</sup> En el límite, ya no es muy claro, al menos no para mí, si en Colombia el desempeño ha sido sustancialmente mejor siquiera que en las dictaduras terroristas del Cono Sur.

institucionalidad democrática que no se puede ignorar. Destaco al menos tres características de ella. Primero, en la mayoría de las ocasiones la rotación de las élites en el poder se decidió a lo largo de la historia formalmente por medio de las elecciones. Aunque durante el siglo XIX estas estuvieron acompañadas por frecuentes guerras civiles, desde el comienzo hubo varios eventos en los que el partido en el poder entregó las llaves del palacio presidencial a su adversario. Segundo, se construyó un aparato judicial que, aunque con muchos problemas, permitió que en efecto la función de gobierno estuviera sometida al corsé de un conjunto de reglas abstractas. Aunque ha sido objeto de escarnio más bien ingenuo por parte de una cierta literatura de divulgación<sup>17</sup>, el desarrollo de ese aparato fue sumamente importante. En consecuencia, Colombia es un ejemplo temprano de gobierno limitado. A finales del siglo XIX, un sector pequeño pero significativo de sus élites políticas estaba pensando acerca del control de constitucionalidad sobre las decisiones de gobierno, y produciendo al respecto los diseños pertinentes. Se puede demostrar fácilmente que este desarrollo más bien sorprendente no fue cosmético, y que amarró de una manera bien real a los períodos conocidos como Hegemonía Conservadora (sobre todo entre 1910 y 1930) y República Liberal (1930-1946), y también, aunque de manera mucho más controversial, al Frente Nacional. Tercero, los partidos políticos colombianos se convirtieron en actores centrales de la vida pública, y lograron echar raíces en la población (Mainwaring, 2001)<sup>18</sup>. Junto con Uruguay, en el continente latinoamericano, y otros poquísimos ejemplos de otras latitudes, el bipartidismo colombiano es uno de los más antiguos del mundo. En la medida en que, incluso en los peores momentos de confrontación, las élites de cada partido sabían que su adversario tenía una amplia base social, tuvieron que desarrollar destrezas y normas para el gobierno compartido, o para coexistir con una oposición muy grande y estable. Una vez más, estas destrezas y normas no tienen nada de cosmético, y es más o menos claro que durante largos períodos amplios sectores de las élites de uno y otro partido se atuvieron a ellas. Y todo esto hace parte de una trayectoria que tiene muy pocos golpes militares de los cuales avergonzarse: en total tres, de los cuales en realidad uno (1905) es de difícil clasificación<sup>19</sup>.

[65]

Es verdad que la historia democrática de Colombia ha sufrido una edulcoración que, aparte de ser insostenible, no le hace ningún bien. Por ejemplo, no veo cómo se pueda argüir que el período entre finales de 1949 y 1953 –con una brutal ofensiva que costó miles de muertes, el congreso cerrado, recortes del aparato judicial por parte del ejecutivo, brutal censura de prensa, bloqueo de facto a la participación electoral de otro partido diferente al de gobierno– pueda ser caracterizado como democrático. Pienso, igualmente, que es más o menos incontestable que el régimen político colombiano ha sufrido severos bloqueos (por ejemplo, tiene una real dificultad para tramitar las alternaciones en el poder). Con todo, en comparación con sus pares latinoamericanos, y en realidad con el conjunto del mundo en desarrollo, la especificidad democrática colombiana es bastante nítida, incluso después de ajustar por los factores antedichos. Más aún, algo que se olvida con frecuencia es que también lo fue en comparación con la mayoría de los países capitalistas avanzados en la primera mitad del siglo XX. Mientras que en Europa continental se desarrollaba una “guerra civil” (Nolte, 2001), con una teorización y una práctica que invertían el famoso aforismo de Clausewitz –es decir, miraban a la política como la continuación de la guerra por otros medios, desde Schmidt hasta Gramsci- y que alentaba un discurso explícitamente anti-democrático, Colombia parecía gradualmente orientarse en la dirección contraria. Lo que

<sup>17</sup> Dedicada a denunciar al santanderismo, etc.

<sup>18</sup> Contrariamente a numerosas narrativas históricas, no creo que esto se pueda retratar como simplemente irracional o no político, en el sentido de puramente hereditario.

<sup>19</sup> Y por otra parte los tres fueron leídos en su momento como instrumentos de *apertura*, no de cierre.

sorprendió a muchos analistas de la primera mitad del siglo XX no fue el déficit de democracia que había en esta “república agraria” (según la expresión de López Pumarejo) sino por el contrario la fortaleza de las tradiciones institucionales del país y sus bajos niveles de confrontación abierta. La primera guerra mundial hizo a Tomás Carrasquilla exclamar estas palabras memorables: “¡Oh pereza! Mira cómo se matan por esa Europa, endemoniada por la sangre de la guerra. Haz por imperar en esos reinos destrozados, a ver si con tus filtros soporosos se calman y se aplacan esas fieras y cesan en su cruenta diligencia; y déjanos aquí para siempre, en esta apatía acariciante de los trópicos” (2001). La languidez tropical, en esta lectura de Carrasquilla, nos protegería de la eficiente brutalidad europea.

Estamos hoy, por supuesto, a años luz de tales discursos, y eso me lleva a la descripción de la otra cara de la moneda. Que en 2012 Colombia sea un país de una violencia endémica -criminal y política- idiosincráticamente alta está fuera de toda duda. Creo que hay un debate genuino sobre la naturaleza de esa violencia. Lo que la caracteriza es su duración, no su intensidad, y el hecho de que se dirija casi exclusivamente hacia adentro. Pero hoy en día Colombia –por cualquier medida razonable que se escoja– es uno de los países más violentos del mundo, significativamente por encima del promedio latinoamericano y de las naciones en desarrollo, para no hablar ya de las desarrolladas. Esta especificidad se vuelve mucho más flagrante cuando restringimos la mirada a la represión. Tómese el caso de los ataques contra los líderes populares. En Colombia, ser un activista sindical, campesino o indígena se convirtió en una profesión de alto riesgo. La oleada de ataques a sindicalistas cobró desde mediados de la década de los ochenta hasta el año 2010 más de 2600 muertos según la Escuela Nacional Sindical, pero seguramente esta también sea una subestimación<sup>20</sup>. Para que se establezca el contraste, de acuerdo con las cifras con las que contamos en la actualidad todos los demás países juntos pusieron sistemáticamente *la mitad* de los sindicalistas asesinados que producía Colombia desde 2003 hasta hoy<sup>21</sup>. Y con respecto de cualquier escalafón razonable, estaría entre *los más represivos* del continente. Si contamos sólo eventos letales, por mucho *es el peor*. Si contamos represión exterminadora, es *el único* que la sufre.

[66]

La manera más directa de disolver la anomalía es simplemente negarla. Hay dos rutas, competitivas (tanto lógica como políticamente), para hacerlo. La primera es simplemente afirmar que Colombia no es una democracia. La segunda es negar que los niveles de represión sean tan extraordinarios, y que en realidad el régimen político del país se encuentra frente al “asedio” de toda clase de agentes ilegales. En esta argumentación, la línea base de violencia es alta, y todo lo excepcional que tuviere la represión sería explicado por las violencias a las que responde.

Comienzo con la primera línea de ataque, es decir, la negación del carácter democrático del régimen político colombiano. Si no tenemos democracia, la paradoja se resuelve, y retornamos a la intuición básica de la tesis de la paz interna. A más cerrado el régimen, peor el nivel de violencia. El problema analítico consistiría simplemente en la sobre-estimación del grado de apertura real del régimen colombiano. Hay varias evidencias sobre las que se basa esta perspectiva. La primera es la intuición de que el régimen colombiano es un instrumento de las oligarquías, que han

<sup>20</sup> Por ser también una muestra de conveniencia, ver capítulo anterior.

<sup>21</sup> Por supuesto, estas cifras, como todas las de violencia, son problemáticas (ver Ball, 1996). Con todo, es posible que un ajuste no cambie mucho el panorama relativo a este ejemplo particular. En Colombia el conteo de sindicalistas asesinados ha podido establecer algo cercano a un mínimo razonable, pero es posible que haya una diferencia grande entre éste y alguna cifra que se encuentre por métodos más avanzados. En tanto no haya evidencia en contrario, la afirmación de Colombia como el primer asesino de sindicalistas por una gran diferencia se sostiene.

coordinado históricamente dos alas (los partidos liberal y conservador) para mantener dividido al pueblo (Guillén, 1979). Están también aquellos que piensan que aunque hay elementos de democracia formal, la relación de las élites políticas con respecto de los sectores populares es la de una dictadura, que excluye sistemáticamente. Raphael (2010), por ejemplo, toma aspectos de todas estas vertientes para llegar a la conclusión rotunda de que el paramilitarismo y la represión son simplemente formas de manipulación desde arriba pergeñadas para obtener una pátina de “negación plausible”. Esta línea de argumentación es insostenible. Simplemente no casa con los hechos. Por ejemplo, en la coyuntura crítica de 1991, el régimen sufrió una ampliación sustancial, que incluía entre otras cosas limitaciones bastante reales a algunas de las prácticas más socorridas del repertorio represivo que habían utilizado sucesivos gobiernos (declaratorias de los estados de excepción, juzgamiento de civiles por militares, etc.) (Gutierrez, 2011). Dicha ampliación no hubiera ocurrido sin un sólido apoyo desde arriba (Palacios, 1995) y una simpatía difusa entre sectores amplios de las élites políticas. Por otra parte, incurre en una reificación ingenua de los actores colectivos. Es claro que múltiples individuos y tomadores de decisiones han aspirado a conseguir la “negación plausible” de las relaciones del Estado con los paramilitares, pero lo primero que le viene a uno a la cabeza cuando piensa en cosas de este tipo es que han de producir severos problemas de acción colectiva<sup>22</sup>. Por último, a menos de que se suponga que los diseños institucionales juegan un papel puramente cosmético en la vida social, habría que explicar por qué toda esta violencia contra la población se desarrolló mientras se conservaban las reglas de juego de la democracia formal.

Una línea de interpretación más interesante es contrastar la proposición de la paz interna con la de la semi-democracia como terreno abonado para la violencia en general<sup>23</sup>. Si no he omitido nada, el primero en presentar esta idea seminal fue Kurt Schock (1996), pero después varios trabajos han vuelto una y otra vez sobre ella. Hay mucho que decir en su favor. La lógica subyacente es fácil de entender. En las democracias plenas, los actores significativos de la vida política tienen los medios, pero no las razones, para presentar desafíos armados al Estado. En las dictaduras, los actores tienen las razones, pero no los medios, para rebelarse. En las semi-democracias, en cambio, tienen tanto los incentivos como los recursos. Por consiguiente, allí es donde se pueden esperar más oposiciones violentas. Y estas, a su vez, llaman a la violencia estatal. Emprendimientos como el *State Failure Task Force* llega a una conclusión parecida a la Schock, por otra vía: las semi-democracias están fuertemente asociadas a la falla estatal<sup>24</sup>. Una vez más, una intuición de las ciencias sociales globales coincide con nuestra literatura nacional: si la democracia y el liberalismo expresan ante todo la ausencia y la incapacidad reguladora del Estado, entonces son simplemente la otra cara de la moneda de la violencia<sup>25</sup>.

Es decir, con la categoría de semi-democracia se gana la comprensión de que, aunque la predicción básica de la relación entre democracia y violencia política se porte bien “en el extremo derecho” –esto es, a niveles muy altos de democracia-, en el resto de la gráfica su desempeño sea más bien malo. Habría una relación no lineal, una típica U invertida, entre democracia y violencia política. Todo esto suena muy bien, pero está lleno de problemas. Como ya dije arriba, Vreeland (2008) ha mostrado que la evidencia empírica en la que se ha basado esta argumentación es espuria.

<sup>22</sup> Cosa que en efecto ha pasado, y precisamente por ello es que contamos con una enorme masa de evidencias acerca de la “relación especial” entre diversas agencias del estado y los paramilitares.

<sup>23</sup> En este y los párrafos siguientes sigo de cerca la exposición que hice en (2011).

<sup>24</sup> <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20I%20Report.pdf>

<sup>25</sup> Una intuición que se puede rastrear desde el clásico de Pécaut, “Orden y Violencia” (1987).

Además, semi-democracia termina siendo más bien una categoría cajón, que guarda regímenes muy diferentes entre sí.

Por último, al argumento de la semi-democracia como potencial explicación del alto grado de represividad le falta profundidad histórica. La existencia misma de lo que llamamos en la actualidad semi-democracia es el resultado por una parte de la amplia oleada de descolonización que siguió a la segunda guerra mundial, y por otra de la exportación exitosa de la democracia que generó la “tercera ola” de democracia (Huntington, 1989; Diamond, 2000). Hasta ese momento, la democracia había sido la panacea anti-represiva en dos coyunturas mundiales claves: las reformas que sucedieron a la segunda guerra mundial, y las transiciones democráticas que dieron al traste con las dictaduras latinoamericanas y del sur de Europa, y con los regímenes socialistas del centro y oriente de ese continente (ver por ejemplo Przeworski, O’Donnell, 1986 y Linz, 1996). Pero con la tercera y sucesivas olas, en las que la democracia alcanza a países de bajo nivel de desarrollo y notable debilidad estatal, nos encontramos con un fenómeno nuevo. De pronto, y en contra de la abrumadora mayoría de teorías a la mano, el mundo se encontró con que aperturas democráticas, como por ejemplo pasar de una dictadura a una semi-democracia, o en el contexto de esta abrir la competencia electoral, podían aumentar el nivel de violencia y de represión (Snyder Jack, 2000). Para entender qué tan anti-intuitiva es esa afirmación de acuerdo con los valores aceptados por la academia en el momento más alto del entusiasmo por las transiciones democráticas, basta con leer el informe final de la comisión de violentólogos (1987). Según éste, el país había sufrido un doble problema endémico, el cierre de su sistema político y la exclusión social –pero ambos en realidad eran las dos caras de la misma moneda. El cierre y la exclusión generaban violencia. Para arribar a la paz, por tanto, había que abrir el sistema. Esta idea fue recogida de manera bastante directa por la Constitución de 1991, que pese a revisiones recientes, debe seguirse considerando un esfuerzo en gran escala por abrir el régimen. La Comisión, por lo demás, no hacía sino reproducir las conclusiones abrumadoramente mayoritarias de las ciencias sociales colombianas. Algunas voces disidentes pusieron en cuestión que el cierre explicara la violencia<sup>26</sup>, pero de hecho la mayoría de las conclusiones de la Comisión aún no han sido reevaluadas por la generalidad de los estudiosos de la violencia en Colombia hasta el día de hoy (para un intento de evaluación, ver Gutiérrez, 2011).

[68]

La otra forma de tratar de disolver la anomalía es, como dije al principio de esta sección, asumiendo que no es el carácter democrático del régimen sino la intensidad de la represión lo que es ilusorio. No hay violencia sistemática contra la oposición ni contra los líderes de la movilización social desde abajo. De hecho, más que frente a un desafío de violencia política nos encontramos frente a uno de violencia criminal, que afecta a todos los sectores por igual. Un texto reciente que plantea explícitamente el problema en tales términos es Mejía y Uribe (2009), un análisis econométrico de la violencia contra los sindicalistas en Colombia. Los autores se proponen demostrar tres ideas centrales. Primero, que los líderes sindicales no han sido blanco sistemático de la violencia, al menos no más que otro sector de la población<sup>27</sup>. De hecho, arriban a la conclusión de que un ciudadano del común tiene mayor probabilidad de ser asesinado que un líder sindical. Segundo, que los ataques contra sindicalistas disminuyeron durante las dos presidencias de Álvaro Uribe<sup>28</sup>. Tercero, que la violencia contra los sindicalistas no es sistemática, y en particular que

<sup>26</sup> Ya desde muy temprano. Ver Pécaut, 1991.

<sup>27</sup> La coyuntura para la cual se escribió el artículo era el proceso de debate sobre el TLC entre Estados Unidos y Colombia. Uno de los principales obstáculos para la aprobación del tratado era la violencia contra los sindicalistas, y los autores intentaban mostrar que dicha violencia era “tan sólo una ilusión” (en el sentido de no ser peor que la que sufría la población en general).

<sup>28</sup> A propósito, los autores distorsionan la posición de sus adversarios, lo que siempre resulta una mala práctica. Afirman explícitamente:

no es producto de una respuesta contra la protesta social o la lucha reivindicativa (la “actividad normal”) desarrollada por los sindicatos. El texto de Mejía y Uribe fue presentado de una forma agresivamente militante –pretendía “derribar los mitos” creados por los sindicalistas para impedir la aprobación del tratado de libre comercio—por lo que generó un debate con más calor que luz. Pero el documento adolece de severos y más bien obvios problemas metodológicos (Gutiérrez, 2012, sin publicar). Y sus inconsistencias argumentales son enormes. Por ejemplo, presenta como alternativa a la tesis de que los sindicalistas han sido atacados debido a su actividad, la de que han sido atacados por efectos del conflicto armado. Tengo dificultades para imaginar una violencia más sistemática que esta. De hecho, si uno da un paso atrás, refuerza, y no debilita, la anomalía<sup>29</sup>.

## GUERRA Y DEMOCRACIA

En la primera sección hice una breve revisión de los intentos de *disolver* la anomalía, demostrando el carácter ilusorio de uno de sus términos. Paso ahora a considerar los intentos de *explicarla*. Si alguno de estos funciona, entonces sólo queda adoptarlo y usarlo tanto analíticamente como en el diseño y la interpretación de políticas públicas.

Me circunscribo en esta sección a la sencilla constatación de que el país está en guerra. Este es un buen candidato a explicar la anomalía, al menos por dos razones. Primero, en situaciones de conflicto armado, es natural que las probabilidades de ataques violentos contra la población civil aumenten. Esta parece ser una regularidad. Por ejemplo, uno de los trabajos cuantitativos más sólidos que conozco –y cuyos resultados no han sido refutados, hasta donde sé –establece que hay una íntima relación entre guerra civil y politicidios (Krain, 1999). Segundo, la explicación de la anomalía por la guerra casa bien con la principal teoría sobre el mecanismo que dispara a la represión, a saber, la de la *amenaza*. Según la teoría de la amenaza, el estado reacciona a diversos desafíos de acuerdo con su intensidad y el peligro que implican (ver por ejemplo la descripción crítica que hace Sullivan, 2012). Tercero, las vías a través de las cuales la guerra dispara las dinámicas represivas están bien identificados<sup>30</sup>. Cuarto, en Colombia se han identificado algunos puntos focales a través de los cuales la amenaza desemboca en dinámicas represivas. Por ejemplo, algunos autores se han concentrado –con razón– en la fatídica estrategia de la “combinación de todas las formas de lucha”, que permitió a algunos activistas, cuadros políticos y líderes de la lucha social coordinar sus simpatías o incluso nexos orgánicos con la insurgencia, por un lado, con su actividad de organización y movilización de civiles, por el otro. No creo en efecto que se pueda proponer ninguna explicación completa de nuestra represión en los últimos treinta o cuarenta años sin tener en cuenta este factor<sup>31</sup>.

[69]

“Union leaders, on their part, have argued that under the current administration homicides of union members have increased”(Uribe y Mejía: 2009, p. 5). Pero después citan lo que dicen los sindicalistas, que es bastante distinto: niegan estos que Uribe hubiera logrado poner la situación bajo control (no afirman que ella haya empeorado). Como se ve, son dos cosas bien distintas. De hecho, mientras que la aseveración aventurada sobre el aumento de los homicidios no se sostiene, la sugerencia de que el problema no se había solucionado sí era correcta. Seguía, y sigue, habiendo muchos asesinatos de sindicalistas.

<sup>29</sup> Como captura incluso *Polity*, Colombia sufrió un debilitamiento democrático en la primera década de este siglo, y éste vino acompañado de una reducción real en el número de ataques letales a los líderes de los trabajadores. Pero por otro lado hay una ya masiva documentación sobre una gran masa de ataques extremadamente violentos contra civiles por parte de agentes del estado en el período 2002-2010.

<sup>30</sup> De manera interesante, hay muy buenos ensayos de intelectuales y líderes políticos de la primera mitad del siglo 20 sobre el tema.

<sup>31</sup> A la vez, tengo que decir que este debate tiene que ser afinado, y transformado en proposiciones empíricamente evaluables.

Pese a todo lo anterior, creo que hay cinco familias de razones que impiden adoptar la existencia del conflicto armado como factor que explica la anomalía. Todas ellas en el fondo se refieren a lo siguiente: explicar la anomalía -o, en otro lenguaje, el déficit civilizatorio de nuestro régimen político- por la guerra simplifica demasiado las demandas que debe cargar sobre sus espaldas cualquier proposición que se sostenga. Esta, aparte de tener al menos verosimilitud en una perspectiva comparada, debe dar cuenta no solamente de los niveles altos de represión existentes en nuestro país, sino de la coexistencia de estos con un régimen democrático, que además se abre gradualmente. Paso pues a las objeciones.

[70] La primera es simplemente el incumplimiento de la cláusula *ceteris paribus*. Si el hecho de que el país está en guerra fuera la explicación de sus altos niveles de represión, e incluso del desarrollo de las modalidades exterminadoras, entonces también observaríamos fenómenos análogos en medio de las dictaduras. Pero lo que enfrentamos es un panorama mucho más complejo<sup>32</sup>. En muchos países de América Latina hubo dictaduras -o al menos fracturas de la democracia- como respuesta a desafíos armados, pero el desenlace fue mucho menos sangriento y brutal que en Colombia. El caso más obvio es Fujimori en Perú, que combatió a una guerrilla que en muchos sentidos era mucho más amenazante que la nuestra -al fin y al cabo, a finales de la década de 1980 había varios observadores que daban a Sendero Luminoso una posibilidad real de llegar al poder-, y acabó con la democracia, pero el grado de represión letal que sufrieron los peruanos a manos de su gobierno bajo el autócrata fue mucho menor, bajo prácticamente cualquier criterio, que el que sufrieron los colombianos en esa misma década, cuando estrenaban una amplia y democrática constitución<sup>33</sup>. Ni esta ilustración es el típico “caso aislado”. En Uruguay, en Brasil y en muchos países andinos llegaron al poder los militares que habían combatido o estaban combatiendo a las guerrillas, y ciertamente no sufrieron de timidez a la hora de aplicar diversas modalidades de represión, pero ni de lejos alcanzaron los niveles de violencia letal que experimentamos aquí. Solamente en algunos pocos países latinoamericanos, bajo dictaduras abiertamente terroristas -Argentina, Guatemala- encontramos dinámicas represivas que se parangonen con las colombianas<sup>34</sup>. Algo similar se puede decir si se aduce ya no la combinación de todas las formas de lucha, sino las teorías de la seguridad nacional, como factor explicativo. Es indudable que ella tuvo efectos importantes en Colombia (Leal, 2002) lo mismo que en otros países de América Latina (ver por ejemplo McSherry, 2005 sobre la Operación Cóndor). Desde la lógica de la seguridad nacional se lanzaron numerosos programas, varios de ellos transnacionales, de terrorismo de estado. Sin embargo, su recepción fue muy, muy diferenciada. En algunos países, se usó la seguridad nacional inclusive para alentar experimentos de reformismo militar. Y la gran mayoría de las dictaduras que invocaron explícitamente la teoría de la seguridad nacional fueron menos sangrientas que la democracia colombiana en las últimas décadas.

La segunda familia de razones tiene que ver con el problema de la precedencia temporal. Para que genuinamente pueda aspirar a causar B, el evento A debe precederlo temporalmente. Sin embargo, en Colombia es difícil identificar un punto 0, a partir del cual se pueda afirmar qué fue primero, si el huevo o la gallina. ¿Fue la represión la que antecedió al desafío contra el Estado, o viceversa? Creo que las interpretaciones de la historia colombiana como una sucesión de ataques desde arriba contra los más pobres y los más vulnerables son simplistas e insostenibles<sup>35</sup>. Y pienso también que

<sup>32</sup> Creo que esto se sostiene también si se hace alguna clase de ejercicio cuantitativo.

<sup>33</sup> De hecho, la represión letal bajo Fujimori fue también menor que la del período democrático en la década de 1980 en Perú.

<sup>34</sup> Nótese que no parece haber en toda esta experiencia una relación lineal entre intensidad del conflicto y magnitud de la represión.

<sup>35</sup> Entre otras cosas por suponer que el ejercicio de la violencia carece de costos, ver sección siguiente.

hay suficiente evidencia para establecer que durante el Frente Nacional (1958-1974), la represión letal tanto contra líderes sociales como contra la población en general bajó muy sustancialmente, aunque manteniéndose bastante por encima de lo que uno esperaría si se atuviera a la tesis de la paz interna. Pero el Frente Nacional estuvo precedido de una oleada extraordinariamente intensa y generalizada de ataques represivos contra civiles, en donde por otra parte la oposición armada liberal también recurrió a formas masivas y extremas de ataque terrorista. Durante ambos períodos, la Violencia y la guerra anti-insurgente, proliferaron los debates alrededor de la siguiente pregunta: ¿quién inició la espiral violenta, el gobierno o sus adversarios? Nótese que incluso si la respuesta adecuada fuera lo segundo, esto no necesariamente tendría que terminar en represión de tipo exterminador, por cuanto en principio se supone que el gobierno tiene una clara ventaja tecnológica sobre quienes lo desafían, e incentivos más o menos reales para detener la espiral homicida. La represión puramente revanchista -"si me matas 2, yo te mato 50"- es rara en el mundo moderno, y se produce casi exclusivamente en el contexto de invasiones. Por otra parte, no es claro, ni en la teoría ni en la perspectiva de los propios agentes involucrados, por qué el mecanismo no puede funcionar en la dirección contraria: si el impulso inicial proviene desde arriba, ¿podría la resistencia limitar la represión? Por ejemplo, muchos de los emprendedores iniciales de las guerrillas liberales durante la Violencia apoyaban sus actividades en la hipótesis de que, sin temer a un posible castigo, el gobierno terminaría portándose mucho peor (Ortiz, 1985)<sup>36</sup>. Por supuesto, esta intuición también es una de las grandes razones de estado para reprimir. Desde Maquiavelo, la pregunta de qué es preferible, si ser temido o ser amado, ha rondado la cabeza de todos los actores con poder de fuego. El ejercicio de la fuerza no solamente inicia y desarrolla, sino también limita, las espirales de violencia, y esto desde hace mucho está incorporado no sólo a la teoría política y al conocimiento estratégico estándar, sino también al formato mental de los actores (Wood, 2003). Por todo ello, es claro que la guerra puede disparar mecanismos represivos, pero no porque esos mecanismos han de ser ilimitados.

[71]

En tercer lugar, el hecho de que la guerra aumente la represión no explica por qué el régimen no sólo mantuvo su carácter democrático, sino que incluso lo amplió. En el argumento de Davenport, y en otros análogos, la guerra permite el aumento de la represión porque mina los mecanismos democráticos *en general*. Aquí lo que observamos es el fortalecimiento de importantes eslabones de la democracia, junto con una deriva exterminadora. El mecanismo propuesto -debilitamiento general de la democracia formal- simplemente no funciona. Nótese que no es fácil de explicar:

- a. Que esta apertura se haya producido en medio del conflicto armado. Si la respuesta es como en Raphael (2010) -todas las élites a todas horas estaban interesadas en excluir y en matar a sus contendientes- entonces la única manera de lidiar con el dato es ignorándolo.
- b. Que el aumento de las prácticas exterminadoras no haya logrado eventualmente echar hacia atrás dichas conquistas, y que en muchos terrenos se haya seguido avanzando.

En cuanto uno amplía el horizonte temporal del análisis, se topa con otros ciclos y episodios que no se pueden explicar simplemente desde la amenaza. Las tendencias extremistas del partido conservador durante la Violencia se apoyaron en buena parte en una amenaza creada (masones y comunistas) para la promoción de su orientación anti-liberal (en el sentido partidista y más

<sup>36</sup> El propio Ortiz cita a un cuadro liberal que afirma: "Como colombiano me avergüenzo, me parece desastroso, terrible, que aquí hayamos tenido que valernos de personas fuera de la ley...Pero si esa guerrilla se ausentaba éramos cadáveres" (Ortiz, 1985: 211). Se podrá decir que eso no se aplica al actual ciclo, pero es en todo caso relevante para el debate del huevo y la gallina. El punto fundamental es que los agentes, estatales o no estatales, que viven del uso de la fuerza saben que a veces esta debe ser limitada si no se quiere tener resultados contraproducentes.

amplio). El problema se puede enunciar de un modo un tanto más general, pero aún simple. En un país como Colombia, que ha sufrido una violencia política tan larga, y con encadenamientos entre varios de sus ciclos<sup>37</sup>, resulta difícil establecer quién cometió el primer ataque, un dato empírico que tendría que tener la teoría de la amenaza para validarse. Tendría más sentido pensar en la perspectiva de la coevolución de los repertorios de violencia (Wood, 2003) que en una secuencia en la que los eventos en el momento inicial explican los que siguen.

En cuarto y último lugar, y en conexión con lo anterior, la teoría de la amenaza está débilmente especificada, no sólo en su aplicación a Colombia (para una excelente crítica desde el punto de vista de las *fuentes de información* en las que se apoya, ver Sullivan, 2012). La débil especificación de la teoría resulta muy clara cuando se considera el problema de la agregación, que enfrentan todos los enunciados que hablan de amenaza. Por definición, una de las dimensiones rutinarias y fundamentales de la estatalidad es tanto el mantenimiento del monopolio de la violencia como la provisión de la seguridad. Por tanto, e igualmente por definición, el estado siempre está enfrentando amenazas de todo tipo, con diferentes intensidades en diferentes dimensiones: movilizaciones sociales, fracturas entre las élites, ideologías adversarias, secesionismos, tumultos, guerrillas, ataques externos<sup>38</sup>. Diversos agentes -ciertamente diversos analistas- toman este paquete de estímulos y lo agregan de manera diferencial, con operadores que corresponden no sólo a coyunturas específicas sino a objetivos del estado en determinado momento. Piénsese en los primeros años de la década de 1990. ¿Qué constituía una amenaza mayor: las grandes movilizaciones indígenas en Ecuador, Sendero Luminoso en Perú o la Coordinadora Guerrillera en Colombia? Las respuestas estatales en los tres casos variaron radicalmente (negociaciones en medio de la democracia en Ecuador, con pocas víctimas que lamentar; fin de la democracia con represión, pero no represión letal masiva en Perú; apertura democrática con profundización de la deriva exterminadora en Colombia). No es particularmente claro de qué clase de magnitudes estamos hablando, ni “a la izquierda de la ecuación” (el grado de la amenaza) ni a la “derecha” (la intensidad de la represión)<sup>39</sup>. De hecho, si nos estamos refiriendo a lo que parecen tener en mente los teóricos de la amenaza --el grado de *amenaza al establecimiento*-- entonces el peligro podría haber sido mucho mayor y más real en Chile antes del golpe militar de Pinochet, o incluso en Bolivia antes de la toma del poder por parte de Evo Morales, que en Colombia. Esta comparación informal de nuevo muestra cómo la anomalía colombiana no solamente parece violar las cláusulas relativas a la magnitud de la amenaza, sino aquellas vinculadas al *ceteris paribus* (en toda la línea). Pero el problema de fondo de la teoría de la amenaza es que simplemente no establece ningún parámetro para comparar sus magnitudes (y ni siquiera la intensidad de la respuesta del estado). Hay muchas amenazas, cuyos perfiles son definidos diferencialmente por distinta gente, y no sabemos cómo hacen esas personas para agregarlas en sus cabezas. Para no hablar ya de que, en la vena del comentario que hice más arriba, en varios casos amenazas grandes pueden conducir más bien a la negociación, o incluso a complejas combinaciones de negociación y represión.

Recapitulando: como es natural, todo análisis de las dinámicas exterminadoras de la segunda oleada de violencia tiene que pasar por el conflicto armado. Es simplemente inverosímil suponer que las masacres, el asesinato de sindicalistas, los ataques a opositores, etc., no tengan que ver con nuestra guerra interna. Claro que están relacionados. El simple dato de la llamada “industrialización del secuestro” es esencial para interpretar nuestras dinámicas represivas. Pero señalar esta relación

<sup>37</sup> Destacar estos encadenamientos no significa aceptar la noción de violencia ininterrumpida, que no me parece correcta.

<sup>38</sup> Esto se aplica a *fortiori* a los Estados de los países en desarrollo.

<sup>39</sup> De ahí la mala especificación de la teoría.

inmediata no debe hacer perder de vista que la respuesta de las “fuerzas pro-gubernamentales” goza de numerosos grados de libertad. Hubiera podido dirigirse en una u otra dirección: por ejemplo, hacia el cierre radical del régimen, sin represión letal masiva, o hacia una negociación. En Colombia, la respuesta fue una combinación de negociación (Aguilera, en este dossier) y una sustancial apertura del régimen con represión exterminadora. Es el cómo -no el hecho de que se tuviera que producir una respuesta- lo que no explica la teoría de la amenaza.

En síntesis, la existencia del conflicto armado:

- a. No protege a la tesis de la paz democrática de las numerosas violaciones de la cláusula *ceteris paribus*
- b. Establece que la guerra debilita los mecanismos democráticos, no que puedan coincidir una apertura democrática con un ciclo exterminador.
- c. No explica la especificidad de la respuesta del régimen a la amenaza
- d. Cuando se amplía la consideración a otros períodos, uno se encuentra con que la violencia exterminadora puede preceder al conflicto, atizándolo.

## EXCLUSIÓN Y REPRESIÓN

Hay aún otra ruta para debilitar la anomalía: aducir que Colombia es una democracia oligárquica. La forma es democrática, pero el contenido es la exclusión social. Hay una amplia literatura sobre democracias y partidos oligárquicos en América Latina (Vargas Machuca, 1998; Alcántara, 2001; Linz 2002); Freidenberg, 2003, 2005; y Payne et al., 2003), y en Colombia (siendo el más conocido Guillén, 1979). Más recientemente, Palacios (2000 y 2001) y otros han sugerido que la violencia colombiana se debe a la ausencia de populismo, y por tanto de las inclusiones factuales y simbólicas promovidas por éste. Palacios, por ejemplo, examinó las trayectorias de Colombia y Venezuela, afirmando que como ésta última sí había tenido populismo e inclusión, había sufrido de niveles mucho menores de violencia (2000).

[73]

Antes de proceder a discutir tales proposiciones, conviene una vez más fijar sus términos. Primero, presuponen que Colombia es un país muy desigual. Segundo, que esto está relacionado con la violencia desde arriba. Tercero, que el régimen político expresa tanto la exclusión como la violencia. Cuarto, que de no ser tan excluyente sería menos violento.

Esta línea de argumentación contiene varias verdades indiscutibles. Colombia es en efecto un país brutalmente desigual, y esa desigualdad está por encima del promedio del mundo en desarrollo, y aún de América Latina, que es el continente más desigual. Contra lo que han predicado algunos comentaristas relativamente recientes (comenzando en nuestro país por Posada y Montenegro, 1995), no es en lo más mínimo evidente que no haya relación entre la desigualdad y la violencia en general, y la política en particular (para una excelente, y relativamente reciente, revisión de la literatura, con buenas intuiciones sobre cómo avanzar, ver Blattman y Miguel, 2010; ver también Cederman, et al, 2011). Los mecanismos explicativos que vinculan desigualdad y violencia pueden ser directos o indirectos. Según los primeros, la desigualdad genera ya sea rabia y envidia (en la versión de Gurr, 1970), ya sea conciencia de clase proclive a la rebelión. Según los segundos, simplemente debilita el control del Estado sobre la población. Alguien que sea muy pobre de pronto no se forma una mentalidad rebelde, pero tampoco tendrá incentivos para mantener un nivel de lealtad muy alto para con las reglas de juego del sistema. Si por ejemplo ve a alguien violando la

ley, no encontrará razones muy buenas para denunciarlo. Simplemente el gasto energético que involucra promover el castigo de los transgresores podría ser prohibitivo<sup>40</sup>.

En cambio, no parece defendible la descripción del régimen colombiano como socialmente cerrado a cal y canto. Por ejemplo, en los últimos lustros la política colombiana se ha abierto paulatinamente al menos desde los siguientes tres criterios. Primero, en términos de diversidad política, con el descongelamiento del bipartidismo. Segundo, en términos de proveniencia social del personal político, a través de una “democratización anómala” (2005) que tuvo lugar inicialmente dentro del partido liberal<sup>41</sup>. Tercero, desde el punto de vista de las reglas de acceso al poder. Si contra esta argumentación se exhiben los desenlaces sistemáticamente anti-reformistas producidos por nuestro sistema político, una vez más aquí encontramos problemas. Pues si bien es cierto que el régimen colombiano ha fracasado aparatosamente en términos de inclusión social, lo ha hecho, si se me permite la simplificación, en términos de la “salida”, no en términos de la “entrada”. Las demandas no sólo han llegado y se han tramitado, sino que a menudo han sido impulsadas desde la cúpula (piénsese en las reformas agrarias de 1936, 1961 y 1968, o en la Constitución de 1991). Por otra parte, aunque el clientelismo y la violencia significan una distorsión seria de los mecanismos democráticos, el supuesto de que los electores van a votar siempre en contra sus propios intereses es, más que fuerte, heroico. ¿Por qué tendría que ser así? El gambito argumental que ha servido de apoyo a tal supuesto es que las identidades bipartidistas eran puramente instintivas, y que a partir de cierto momento los electores simplemente decidieron venderse al mejor postor. Es decir, Colombia hizo el tránsito del *homo sociologicus* puro al *homo economicus* puro; lo que se mantuvo fue la alienación total de los electores. Esto es todavía menos creíble que el supuesto mismo. Si aceptamos por el contrario que el sistema agrega una porción significativa --aunque muy inferior al 100%-- de preferencias genuinas, entonces tendremos que aceptar que también aquí hay una tensión entre lógicas políticas y lógicas económicas. De hecho, pensaría que uno de los datos significativos de toda esta saga sangrienta de las últimas décadas son los severísimos problemas de acción colectiva dentro de las élites políticas y las económicas, y de estas entre sí. Pero esto disuelve la descripción del régimen oligárquico cerrado a cal y canto.

[74]

¿Qué tan creíble es intuición de que la violencia colombiana es inversamente proporcional a su experiencia populista? La aplicación de esta proposición al caso particular de la represión se sugiere a sí misma. Pero el argumento original tiene varios problemas de fondo. En primer lugar, su base comparativa es débil. Por ejemplo, Palacios se apoya en una mirada impresionista de las trayectorias de Colombia y Venezuela (2000), con referencias a otras experiencias latinoamericanas. Apenas se presta cuidadosa atención a estas, empero, las fáciles conclusiones que se derivan de esa comparación se caen<sup>42</sup>. Argentina es de los países de América Latina con trayectoria populista más rica, y uno de los que tiene un desempeño represivo más aterrador. En la otra dirección, ni Costa Rica ni Uruguay pueden vanagloriarse de contar con ricas tradiciones populistas, pero a lo largo de su historia han tenido pocos eventos represivos en gran escala<sup>43</sup>. No hablemos ya de lo que

<sup>40</sup> Aún más, si se encuentra en el límite de la subsistencia, y cree que la denuncia tendrá un costo, será racional no denunciar.

<sup>41</sup> Como observé en 2007, la tensión entre los operadores políticos y las élites económicas aparece muy temprano, y se puede leer en testimonios como “La Manuela”, de don Eugenio Díaz. Después tuvimos sucesivas oleadas de incorporación de operadores del “pueblo y la provincia”, según la fórmula de los liberales, algunas de ellas claramente asociadas a la violencia (ver al respecto por ejemplo Ortiz 1985). La democratización anómala se refiere a la última (o penúltima) oleada de esta naturaleza, no a la única.

<sup>42</sup> El análisis comparativo basado en pares de casos puede ser muy instructivo si se tienen las precauciones suficientes, y se resiste a la tentación de incurrir en inferencias espurias. Una comparación ejemplar de este tipo se encuentra en Wood (2000).

<sup>43</sup> Y todo esto se vuelve más claro cuando nos concentramos en la represión eliminacionista. Uruguay sufrió una larga y brutal dictadura militar, pero que en términos de víctimas letales cae muy, muy lejos de Colombia.

resultaría de incluir a otros continentes (por ejemplo Europa) en el análisis. ¿Quién sufrió menos violencia política (correlativamente, represión) en la primera mitad del siglo XX, la partidista y clasista Inglaterra o la vigorosamente populista Alemania? El caso simplemente no se sostiene. En segundo lugar, la categoría de populismo es una caja negra cuya interpretación es difícil, en el mejor de los casos. Se trata de un típico “perro-gato” en la terminología de Sartori. Dentro del populismo latinoamericano se incluyen rutinariamente fenómenos tan dispares como Velasco Ibarra –anti-partido, intelectualmente disperso, con una débil pulsión estatista– y Haya de la Torre –fuertemente doctrinario, orientado hacia la construcción de un gran partido histórico<sup>44</sup>. El “populismo” no incluyente de Velasco Ibarra tuvo lugar en un país que después experimentó alta conflictividad y muy poca violencia o represión, mientras que el de Haya se desarrolló en otro con tradiciones violentas mucho más significativas. Pero además no es posible negar que en Colombia también hubo experiencia populista. Está bien, se contra-argumenta, pero esta fue débil y trunca. Pero es que tampoco está claro cuál es el criterio para clasificar una experiencia populista como genuina o no, o como trunca o no, y cómo se relaciona esto con los niveles de violencia que después sufre el país. En Ecuador Velasco Ibarra a duras penas terminó uno de sus cinco gobiernos, y el peruano Haya de la Torre nunca llegó al poder. El “no trunco” Perón en cambio transformó a Argentina, que después tuvo una represión de pesadilla<sup>45</sup>. Tercero, el caso colombiano también se podría describir precisamente a la inversa. Al menos un especialista serio –Herbert Braun– ha llegado a la conclusión de que nuestro estallido de violencia no es producto de la ausencia de populismo, sino de su irrupción, que desestabilizó los acuerdos entre las élites que había construido la generación del centenario (Braun, 1985). De nuevo: en política no hay regla que no admita contra-ejemplos, pero aquí parece haber muchos, en realidad más excepciones que casos que confirmen la supuesta regla, y los parámetros de la afirmación parecen irreparablemente vagos e impresionistas<sup>46</sup>.

Creo que la única forma de recuperar el vínculo entre exclusión social y represión es considerando los mecanismos a través de los cuales un régimen que gobierna los destinos de una sociedad muy desigual se activa en sentido represivo. El primero y obvio sería la polarización. De acuerdo con Hirschman (1981), la desigualdad extrema propicia conflictos polarizados, que rápidamente escapan a los canales institucionales. De hecho, la desigualdad da incentivos fuertes a los políticos para afirmarse sobre discursos polarizantes<sup>47</sup>. A un nivel de resolución más bajo, pero acaso más importante, la desigualdad extrema determina unos *sistemas de notificación* –es decir, los métodos de señalización pública a través de los cuales los actores sociales obligan al estado a identificar un problema y a hacerlo objeto de política pública (Hirschman, 1981) –radicales, y por tanto unas respuestas igualmente acerbas<sup>48</sup>. Una visión menos interesante, a mi juicio, pero con similares consecuencias es la llamada “teoría de la deprivación relativa” de Gurr. Entre mayor la exclusión, mayor es la rabia y la envidia, y por consiguiente mayor el potencial para los conflictos violentos (y la respuesta represiva del Estado).

A mi juicio, esta línea de razonamiento explica bastante bien el tránsito de política estable a política polarizada, pero no el salto a represión masiva, y menos aún exterminadora. Empíricamente, uno

<sup>44</sup> Para no hablar de Perón, el venezolano Rómulo Betancur, algunos militarismos, y la revolución mexicana, entre otros

<sup>45</sup> Nótese que tampoco es claro que dentro de cada país la represión o la violencia bajen durante o después de la experiencia populista. ¿Cuáles son los horizontes temporales sobre los que se está predicando la afirmación?

<sup>46</sup> Adicionalmente, no veo cómo se pueda aducir que dentro de un mismo país la violencia o la represión bajan durante el avance del populismo.

<sup>47</sup> Nótese que en esta lectura el populismo es producto, y posiblemente catalizador, de dinámicas que conducen a la violencia.

<sup>48</sup> En esta pequeña dinámica, Hirschman incorpora el factor de amenaza pero va mucho más allá de la teoría de la amenaza.

puede observar que, mientras que en algunos países altos niveles de movilización popular van acompañados de respuestas duramente represivas, en otros, en cambio, una alta conflictividad coexiste durante mucho tiempo con interacciones políticas que pueden estar altamente polarizadas pero que no se resuelven consistentemente a través de la represión, y en donde no levanta cabeza la pesadilla de los ataques letales en masa contra la población. Por ejemplo, durante todo su período de transición democrática el Ecuador convivió con: a) una política muy polarizada (César Montúfar, 2008); b) sectores populares altamente organizados, con reivindicaciones de largo alcance; c) reformas neoliberales que generaban sustanciales niveles de rechazo. Este es el escenario de una típica “semi-democracia” socialmente turbulenta –pero los niveles de violencia y represión fueron, desde prácticamente cualquier indicador, bastante bajos para todo el período. Algo similar puede predicarse de un largo lapso en Bolivia. Y precisamente estos ejemplos sugieren que la vida pública colombiana no está particularmente polarizada, al menos no mucho más que la de sus vecinos, cuyos niveles históricos de represión letal son sustancialmente menores.

[76] El segundo mecanismo, la asimetría, podría solucionar parte de los problemas implicados en la primera. Ella simplemente registraría que la desigualdad extrema da a los actores mejor ubicados los medios para poder desarrollar ataques exitosos contra los más vulnerables. Si los pobres no tienen capacidad de respuesta institucional, ni acceso a los medios de comunicación, ni recursos para la movilización, entonces podrán ser atacados impunemente, y a relativo bajo costo. Si, además de ello, hay incentivos estructurales para llevar a cabo esos ataques, entonces tenemos una puesta en escena que propicia los ataques desde arriba. Por ejemplo, si los derechos de propiedad están pobremente especificados --o especificados a través de diseños institucionales que hacen que el resultado sea una función directa de la relación de los más ricos con el poder político-- entonces tenemos un escenario ideal para la violencia desde arriba. Nótese que en este caso la represión sería casi inversamente proporcional a la amenaza. Todo esto por supuesto puede reforzarse con argumentos de tipo cultural. Creo que se trata de un criterio esencial para entender la represión en Colombia. Pero no está tan claro que a partir de cierto umbral los costos para las élites de embarcarse en aventuras represivas tan extremas sean insignificantes. La coexistencia de apertura democrática, negociaciones de paz y violencia represiva al rojo vivo apuntaría más bien en la dirección contraria.

En su conjunto, pues, hay varias rutas que permitirían vincular exclusión social con represión. Un régimen excluyente tendrá buenos motivos para reprimir, y a veces --sobre todo si la exclusión es muy grande-- sufrirá menos los costos para hacerlo, al menos debajo de cierto umbral. Por otra parte, la exclusión alienta la polarización y el conflicto. Sin embargo, esto:

- a. No casa particularmente bien con la trayectoria colombiana (no está claro que tengamos más polarización que los vecinos, etc.)
- b. No explica por qué la exclusión se manifiesta simultáneamente en una profundización de la democracia formal y una represión de carácter exterminador.

Adicionalmente, todos los argumentos que he presentado en esta sección adolecen a mi juicio de dos problemas. Primero, parten aparentemente del supuesto de que la violencia desde arriba no tiene costos. Sin embargo, sí los tiene, y potencialmente altos: en términos políticos, de riesgo, de coordinación, etc. Y uno supondría que son mucho mayores en un régimen con elecciones, prensa sin censura, etc. Cerrar el régimen no sólo constituye un paso previo “natural” a una escalada represiva, sino que sigue siendo perfectamente factible en el contexto internacional post-caída del muro de Berlín. Como ha demostrado la experiencia de las últimas dos décadas, la limitación

de la democracia se puede implementar a través de soluciones al estilo de los “autoritarismos competitivos” (Levitzky y Lucan, 2010) como el de Fujimori, Chávez y otros semejantes. En Colombia Uribe claramente imitó esa modalidad de gobierno, y propuso soluciones en ese espíritu, pero no pudo pasar el Rubicón, básicamente porque los mecanismos intra-sistémicos se lo impidieron<sup>49</sup>. En la otra dirección, las limitaciones de la represión por parte de sus ejecutores también son perfectamente verosímiles, aún en situaciones extremas. Esto es lo que Ron (2000 y 2003) llama “auto-control salvaje” (Ron, 2003): un acotamiento tanto del repertorio de la violencia contra los civiles como de su intensidad, incluso por parte de regímenes que están en guerra y por parte de ejércitos llenos de prejuicios étnicos contra sus adversarios. Lo que sorprende en Colombia es precisamente la ausencia de los mecanismos que pongan en acción siquiera el auto-control salvaje, una ausencia que la pura exclusión no parece explicar.

En suma: la pésima distribución de los derechos de propiedad en Colombia debe de estar relacionada tanto con la violencia como con la represión, pero no está claro aún cómo podría explicar la anomalía. La clave, como con otras proposiciones discutidas aquí, consiste en que los mecanismos que se sugieren para vincular desigualdad con represión deberían de minar también a la democracia, máxime si estamos hablando de represión exterminadora. Aunque la exclusión social permita a las élites atacar impunemente, por debajo de cierto umbral, a los más débiles, más allá se enfrentará a problemas de todo tipo, y estas (las élites) tendrán incentivos reales sea para limitar la represión, sea para limitar la democracia, o ambos. ¡En Colombia no se ha presentado ninguna de las dos! En eso consiste precisamente el déficit civilizatorio, y la especificidad, de nuestro régimen político.

El segundo problema -relacionado con el anterior- es la falta de una perspectiva comparada. Hay muchas sociedades latinoamericanas apenas levemente menos desiguales que Colombia, y no se ve muy bien por qué ser marginalmente menos excluyentes les permita ser mucho menos represivas. De hecho, saliendo del contexto latinoamericano, uno de los casos más radicales de exclusión institucionalizada en el siglo XX -el apartheid sudafricano- tuvo mucha represión y mucha violencia, pero probablemente significativamente menor represión letal y exterminadora que Colombia. A Nelson Mandela con seguridad no lo hubieran encarcelado por décadas, pero con una buena probabilidad lo hubieran matado (para comenzar: durante largos períodos fue amigo de los comunistas y partidario de la combinación de todas las formas de lucha). Esta simple observación debería alertarnos, en el sentido de que nos hallamos frente a un fenómeno extraordinario. Termino señalando que la relación entre exclusión social y política no es rectilínea en ninguna parte, y tampoco en nuestro país. En ese aspecto también tenemos nuestras paradojas más o menos fáciles de identificar<sup>50</sup>.

En fin: la vía de la exclusión dice mucho, pero en el estado actual de la literatura no soluciona, la anomalía. Pero creo que es una vía que es necesario seguir explorando (Gutiérrez, 2012, sin publicar).

<sup>49</sup> De hecho, cuando salió seguía contando con un enorme apoyo.

<sup>50</sup> El Frente Nacional, un sistema de exclusión política institucionalizada, disminuyó levemente la inequidad. Después de la Constitución de 1991 esta aumentó bruscamente.

## CONCLUSIONES: ENTENDIENDO EL DÉFICIT CIVILIZATORIO

En este artículo me concentré en un caso particular de la anomalía colombiana, a saber, la coexistencia de instituciones democráticas liberales estables con niveles altos de represión, e incluso de represión exterminadora. Otra forma de llamar al problema es el “déficit civilizatorio” de nuestro régimen político: el área gris de la Figura 1. Esta anomalía específica se expresa en los siguientes términos: niveles históricamente altos de represión en medio de la democracia; continuidad de dicha represión, e incluso caída en un ciclo exterminador, en paralelo con una real apertura democrática; estabilidad tanto de la represión, incluida la exterminadora, como de los diseños democráticos. El caso colombiano sigue siendo problemático incluso después de que se invoca la cláusula *ceteris paribus*. En comparación con otros países en guerra, o con el mismo nivel de desarrollo, o con similar desigualdad, Colombia sigue pareciendo “demasiado democrática” y “demasiado represiva” a la vez.

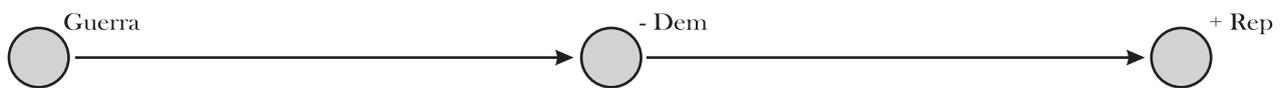
[78] No he revisado aquí todos los factores causales que podrían invocarse<sup>51</sup>, sino solamente las proposiciones analíticas básicas orientadas a debilitar o solucionar la anomalía (la general, y la particular que he propuesto aquí). Sugerí que había en esencia dos vías para hacerlo. La primera es tratar de disolver la anomalía. Esta no existe, pues la democracia, o la represión, resultan simples ilusiones ópticas. La segunda es tratar de explicarla. Hasta el momento, el candidato principal es la guerra. Una tercera vía de ataque combina la disolución con la explicación, mostrando que el régimen no es tan democrático como se supone, pues está apoyado sobre una exclusión social sistemática, y sugiriendo formas en que esa modalidad particular de gobierno puede o debe reprimir a los ciudadanos. Aunque la vía de la disolución parece básicamente cerrada, la literatura que intenta explicar la anomalía aporta buenos elementos para entender la especificidad represiva de nuestro país. Pero se queda corta. El problema está en la raíz: la teoría de la paz interna nos cuenta acerca de los diversos factores que pueden debilitar la democracia, y por esa vía atizar la represión. Aquí la flecha de la causalidad va en la siguiente dirección: a más guerra, menos democracia (vía el debilitamiento de la voz y de los puntos de veto), y por tanto más represión (ver Figura 2). Pero en cambio no prevé un caso en donde democratización e intensificación de la represión se presenten al mismo tiempo. Mucho menos contempla algo semejante a la radical experiencia colombiana, con represión exterminadora conviviendo con ampliación tangible de los mecanismos democráticos. El desafío consiste en explicar, en una perspectiva comparada, por qué en Colombia: han coexistido por largo tiempo niveles altos de represión, incluso exterminadora, con instituciones democráticas; por qué se pudo producir en paralelo, y durante un tiempo largo, la profundización de la democracia a medida que caíamos en un ciclo exterminador; y por qué esa intensa represión no debilitó críticamente a la democracia, ni esta permitió reducir radicalmente la represión. Estamos muy lejos de producir una respuesta sistemática y satisfactoria a tales preguntas.

Uno no estudia, ni debería estudiar, estos problemas en el espíritu del “arte por el arte”. Mi interés por la represión está directamente relacionado con el déficit civilizatorio de la democracia colombiana y sus terribles consecuencias humanas y sociales. Aun teniendo en cuenta esto, y de cierta forma precisamente por esto, es interesante indagar sobre la importancia comparativa del caso colombiano. ¿Le dice algo a la teoría de la paz interior, o podemos descartarlo como un tema que nos interesa sólo en tanto ciudadanos, el proverbial *outlier* que se puede dejar de

<sup>51</sup> Uno obvio que viene a la mente es el narcotráfico. Pero hasta donde sé no hay estudios que sugieran que el narcotráfico aumenta la represión (sí en cambio la violencia).

lado mientras se interpreta el panorama general? Me inclino por lo primero. En la medida en que las oleadas democráticas han llegado a sucesivos países con Estados débiles y niveles bajos de desarrollo, el paisaje colombiano empieza a no ser tan extraordinario. En los últimos lustros creció la preocupación por las dinámicas que pudieran conducir a desenlaces muy lejos de la prescripción liberal optimista --según la cual las violencias de todo tipo, y muy en particular la estatal, disminuyen con la democratización; ver el estupendo estudio de Snyder Jack, 2000-. La violencia política podría estar incorporada a la vida pública de numerosos regímenes formalmente democráticos en un futuro cercano. Y, no menos importante, a menudo los problemas sociales se ven con más claridad en el límite (Gambetta, 2012). Nuestros problemas pueden idiosincráticos, pero hacen parte de tendencias más generales. Aquí he intentado mostrar que ellos, aunque no tengan una solución fácil, al menos se pueden plantear con relativa claridad.

**Figura 2. Sucesión causal de la teoría de la paz interior**



**BIBLIOGRAFIA**

BLATTMAN Christopher y Miguel Edward (2010), "Civil War", En: *Journal of Economic Literature* 2010, 48:1, pp. 3-57.

BRAUN Herbert 1998 [1985]. *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Bogotá, Norma.

CEDERMAN L.-E., Weidmann, N.B., and Gleditsch, K.S. (2011), Horizontal Inequalities and Ethno-Nationalist Civil War: A Global Comparison. *American Political Science Review* 105 (3) : pp. 478-95

COLLIER P. (2000), "Rebellion as a quasi criminal activity", *Journal of Conflict Resolution* 44, no. 6 : 839 - 854.

COMISIÓN de Estudios Sobre la Violencia (1987): "Colombia, Violencia y Democracia", IEPRI-Universidad Nacional de Colombia/Colciencias, Bogotá.

COMISIÓN de Estudios sobre la Violencia, Colombia (1995): *violencia y democracia*, 4a ed., IEPRI - Universidad Nacional de Colombia y Colciencias, Editorial Universidad Nacional, Bogotá,.

DOWNS Anthony (1957), "Aneconomic theory of democracy", Harper Collins, New York.

ECHANDIA Camilo, "Dimensión regional del homicidio en Colombia". En: *Colombia. Coyuntura Social* ISSN: 0121-2532 ed: Tercer Mundo Editores. v.17fasc.N/A ,1997.

GARCÍA Mauricio (2012), "A falta de democracia, ¿bueno es el derecho? La juridización del régimen político colombiano", manuscrito.

GURR, Ted. R. (1970). *Whymenrebel*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

DAVENPORT Christian (2007), *State Repression and the Domestic Democratic Peace*, Nueva York, Cambridge University Press.

DIAMOND Larry. 2000. "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia" en López, Ernesto y Scott Mainwaring (comp.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

[80] GAMBETTA Diego (2012): "Codes of the underworld. How criminals communicate", Princeton University Press

GUILLÉN Martínez Fernando (1996): "El poder político en Colombia", Planeta, Bogotá.

GUTIÉRREZ Sanín Francisco (2011), "La constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías" En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*. Volumen 13 N° 1. Bogotá. Colombia.

GUTIÉRREZ Sanín Francisco (2012), Una relación especial: privatización de la seguridad, élites vulnerables y sistema político colombiano (1982-2002). En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*. Volumen 14. (1): 97-134, enero-junio de 2012.

GUTIÉRREZ Sanín Francisco (1995): "Historias de democratización anómala", en Gutiérrez F. (editor): "Degradación o cambio", Norma-Iepri, Bogotá, 25-78.

GUTIÉRREZ, (2012, sin publicar), "Historia natural de la represión en Colombia".

HIRSCHMAN A. (1981). "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development". En: *Essays in Trespassing, Economics to Politics and Beyond*. Nueva York: Cambridge University Press.

KRAIN Matthew (1998), "Contemporary democracies revisited. Democracy, political violence and event countmodels" en *Comparative Political Studies*, apr. 1998 vol. 31. No. 2 pp. 139-164.

GONZÁLEZ Fernán (2003), ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia? Una mirada desde la historia?, En: *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Julio - Diciembre 2003. pp. 124 - 157.

GUILLÉN Martínez Fernando (1979). *El poder político en Colombia*. Punta de Lanza. P. 659

HUNTINGTON, Samuel (1989). "El sobrio significado de la democracia", En: *Revista de Estudios Públicos*, N°33. Santiago.1989.

LEAL Francisco (1995), "Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica", En: *En busca de la estabilidad perdida*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI y Colciencias.

LEAL Francisco (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, Alfaomega-Universidad de los Andes-Flacso sede Ecuador, Bogotá

LEVITZKY Steven, Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press

LINZ Juan (1996) *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott and Scully, Timothy R. (1995). *Party Systems in Latin America*. In Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (Eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (pp. 1–34). Stanford, CA: Stanford University Press.

MAINWARING Scott (2001): “Introducción”, en Gutiérrez F. (editor): “Degradación o cambio”, IEPRI-Norma, Bogotá, pp. 11-25

MCSHERRY Patrice (2005). *Predator states. Operation Condor and Covert War in Latin America*, Rowman & Littlefield Publishers, I N C . Lanham • Boulder • New York • Toronto • Oxford

MONTENEGRO Armando & Posada, Carlos Esteban (1995), “Criminalidad en Colombia”, en *Coyuntura Económica*, 1995, XXV, (1).

MCADAM Doug, Tarrow Sidney, Tilly Charles (2000). *Dynamics of contention*, Cambridge University Press.

MEJÍA Daniel, Uribe María José (2009). “Is violence against union members in Colombia systematic and targeted?”, Documento CEDE 28, noviembre de 2009.

MONTENEGRO Armando y Posada Carlos (1995). “Criminalidad en Colombia”, en *Coyuntura Económica*, vol. 25 no. 1 mar. pp. 82-99

MONTÚFAR César (2008), “Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto” en Socorro Ramírez, coordinadora, *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008. (1984–1988). Quito: Ediciones AbyaYala.

MULLER Edward (1995): “Income inequality and democratization: reply to Bollen and Jackman” en *American Sociological Review*, dec, vol 60 pp. 990-996.

NOLTE Ernst (2001), *La guerra civil europea, 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. 548.

ORTIZ Carlos Miguel (1985), *Estado y subversión en Colombia. La violencia en el Quindío años 50*, Cerec-Cider, Bogotá, 1985.

PALACIOS Marco (1995), *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá: Grupo editorial Norma, 1995.

PALACIOS Marco (2000), “Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano”, En: *Análisis Político*, No. 39, Enero/Abril.

PALACIOS Marco. (2001). *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*. Santa Fe de Bogotá: Planeta.

PÉCAUT Daniel (1978). *Orden y violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec-Siglo XXI.

PÉCAUT Daniel (2000). *Populismo imposible y violencia: un contrapunto colombo-venezolano*. *Estudios Políticos* 16:45-70.

PÉCAUT Daniel (1991). Colombia: Violencia y Democracia. En: *Análisis Político* No 13, may-ago. p 35-49

OQUIST Paul. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

POWELL G. Bingham (1982). “Contemporary democracies. Participation, stability and violence”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.

PRZEWORSKI Adam (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge Studies in the Theory of Democracy)

RAPHAEL Sam (2010): “Paramilitarism and state terror in Colombia” en Jackson Richard, Murphy Eamon, Poynting Scott (eds.): *Contemporary state terrorism*, Routledge, pp. 163-180

RUMMEL Reinhardt (1994), Western European Cooperation in foreign and Security policy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Annals. Aapss, 531, January, 1994.

RON James (2000): "Savage restraint. Israel, Palestine, and the dialectics of legal repression", *Social Problems* vol. 47 no. 445-d72

RON James (2003): "Frontiers and ghettos. State violence in Serbia and Israel", University of California Press, Berkely-Los Angeles-London

SNYDER Jack, (2000). *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Concoict*. (New York: Norton, 2000).

STOHL Michael. A Lopez George (1984): *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*. Greenwood Press. P. 202.

SCHOCKKURT (1996): "A conjunctural model of political conflict" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40 no. 1 pp. 98-133

TSEBELIS George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. Mexico, 2006. P. 409

VREELAND, James Raymond, "The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy", en *Journal of Conflict Resolution*, 2008, 52, (3), pp. 401-425.

WOOD, Elisabeth Jean (2000): *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press.

WOOD, Elisabeth Jean (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge University Press. 2003.

# LA MILITARIZACIÓN DE LA JUSTICIA: UNA RESPUESTA ESTATAL A LA PROTESTA SOCIAL (1949-1974)\*

Martha Patricia Perdomo\*\*

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la militarización de la justicia como respuesta estatal a la protesta social en dos períodos de la historia de Colombia: la dictadura civil y militar (1949 – 1957) y el Frente Nacional (1958 – 1974). Para ello, se estudia la evolución de la justicia penal militar en relación con dos aspectos cruciales, a saber: la penalización de la huelga como delito político y el enjuiciamiento de civiles en cortes marciales motivado en expresiones de inconformidad social.

**Palabras claves:** Justicia, militarización, historia, Colombia

## THE MILITARIZATION OF JUSTICE: A STATE RESPONSE TO SOCIAL PROTEST (1949-1974)

## SUMMARY

This article aims to analyze the militarization of justice and state response to social protest in two periods in the Colombian history: the civil and military dictatorship (1949 - 1957) and the National Front (1958-1974). To do this, the evolution of military criminal justice in relation to two crucial aspects, namely, the criminalization of strike as a political offense and the trial of civilians in military courts, when motivated by expressions of social discontent, is studied.

**Key words:** Justice, militarization, history, Colombia

Fecha de Recepción: 3/08/2012

Fecha de Aprobación: 12/08/2012

[83]

---

\*Este artículo es resultado del programa “Investigaciones en torno a la macroestabilidad política y económica y la violencia persistente en Colombia”, en el marco de la Convocatoria Bicentenario - Programas Nacionales de Investigación - 9747 de la Universidad Nacional de Colombia

\*\*Socióloga, Magíster en Estudios Políticos

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar la militarización de la justicia como respuesta estatal a la protesta social en dos períodos de la historia de Colombia: la dictadura civil y militar (1949 – 1957) y el Frente Nacional (1958 – 1974). La escogencia de ambos períodos no es fortuita. El Frente Nacional heredó de la dictadura precedente su estructura institucional y validó algunas de sus políticas más anacrónicas, entre ellas, el uso de Consejos de Guerra Verbales contra dirigentes obreros, campesinos y estudiantiles. Los dos momentos marcaron la apelación permanente y sistemática a la jurisdicción militar con fines de represión de las luchas sociales y populares.

El análisis considera un conjunto de variables políticas e institucionales. Se divide en dos bloques: en el primero se exponen los factores desencadenantes de la incursión castrense en la administración de justicia y se registra el desarrollo de la jurisprudencia penal militar como una medida de “excepción” para el control del orden público en el marco de la dictadura. En el segundo bloque se explican los factores que coadyuvaron a la validación de esta política durante el Frente Nacional, haciendo un seguimiento detenido a la aplicación de Consejos de Guerra Verbales contra la protesta social en cada uno de los gobiernos de la coalición fretenacionalista.

## DICTADURA CIVIL Y MILITAR. CRISIS DE LAS INSTITUCIONES

### Militarización de la justicia entre 1949 y 1957. Factores desencadenantes

[84]

Por definición, la justicia militar es una jurisdicción especial dentro de la jurisdicción general del Estado. Su radio de acción se circunscribe a tres condiciones: ser militar; encontrarse en servicio activo; y que la comisión del delito derive de acciones relacionadas con el servicio<sup>1</sup>. El carácter especializado le imprime finalidades concretas en pro de la preservación institucional, como la salvaguarda del funcionamiento, la disciplina, la jerarquía y la obediencia militar; e implica también la aplicación “privativa” a un conjunto de individuos que se distinguen de los demás en razón de su investidura, en este caso, del fuero militar.

Pero lo anterior correspondió a un ideal normativo. La crisis de la juricidad, acaecida entre 1949 – 1957, tuvo como epicentro la imposición, por más de 9 años, del estado de sitio, la clausura del Congreso, la ruina de la justicia y la expedición ilimitada de nuevos cuerpos reglamentarios a manos de la dictadura que causaron el rompimiento del orden jurídico. Esta etapa marcó la ampliación del radio de acción militar sobre la esfera civil, el orden público y el control de la protesta social.

### Crisis del orden constitucional, crisis de la justicia

En 1945, tras la renuncia de López Pumarejo, la polarización política dominó las relaciones entre liberales y conservadores. Los ánimos de las masas populares, caldeados por la actitud antisindical de Alberto Lleras Camargo, presidente encargado, fueron crecientemente canalizados por el gaitanismo. Frente a las elecciones presidenciales de 1946, el Directorio Liberal se enfrentó a una decisión definitiva: apoyar la candidatura del sector moderado de Gabriel Turbay o respaldar la “amenaza populista”, encarnada por Gaitán.

<sup>1</sup> Sobre fuero militar, artículo 170 de la Constitución de 1886, “*De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar*”.

La división del sufragio liberal permitió el ascenso de los conservadores al poder en cabeza de Mariano Ospina Pérez, aunque en calidad de minoría electoral<sup>2</sup>, ya que el triunfo no alcanzó para controlar instancias definitivas como el Congreso de la República y las Asambleas Departamentales: en los comicios de 1947 y 1949, los liberales lograron mayorías representativas en ambas corporaciones públicas.

Tras los insucesos del 9 de abril de 1948, que terminaron con la vida de Gaitán, el enfrentamiento llegó a un punto de no retorno. Los seis ministros de filiación liberal renunciaron al gabinete ministerial y, frente a la escalada de la violencia oficial, el liberalismo decidió abstenerse de participar en las elecciones presidenciales; a contramano, promovió la organización de guerrillas junto a fuerzas comunistas y radicalizó el ejercicio de la oposición, utilizando como plataforma el Congreso. El terreno estaba allanado para la colisión de poderes.

Con base en una amplia bancada parlamentaria, el liberalismo conformó una comisión de juzgamiento contra el presidente Mariano Ospina e impulsó el aplazamiento de las elecciones presidenciales para impedir la inminente elección de Laureano Gómez. La reacción conservadora no se hizo esperar: el 9 de noviembre de 1949 fue declarado el estado de sitio en todo el territorio nacional y, en virtud de ello, interferida la actividad de la rama legislativa y judicial.

Las primeras medidas extraordinarias ratificaron esta ofensiva: el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales fueron suspendidos indefinidamente<sup>3</sup>. También se suspendió el artículo 50 del Código Judicial, que exigía a la Corte Suprema de Justicia la condición de mayoría absoluta para fallar sobre la exequibilidad de los decretos de emergencia dictados en estado de sitio. En adelante, los fallos debían hacerse con las tres cuartas partes de los votos de los magistrados<sup>4</sup>, medida que hizo más complejo el control constitucional.

[85]

La crisis trastocó la administración de justicia. Aunque el sistema judicial sufría de males relacionados con la ineficacia e impunidad, la principal preocupación del conservatismo recaía en la influencia del partido liberal sobre la composición de la rama judicial. En efecto, una reforma realizada en 1910 había ligado la organización de justicia a la influencia político-partidista de la siguiente forma: el nombramiento de magistrados recaía en las Cámaras Legislativas de ternas presentadas por el Presidente de la República; asimismo, la Corte Suprema de Justicia elegía a los magistrados de cada distrito judicial y éstos, a su vez, designaban a los jueces de la república, en un sistema que estuvo vigente hasta 1958, año en que se instauró el Frente Nacional (Uprinmy, 2006: 82).

La justicia se convirtió en un verdadero campo de batalla. Con la elección presidencial de Laureano Gómez, en 1950, comenzó una campaña de descrédito que vapuleó la autoridad de la rama judicial a la que se acusó de estar politizada. En un mensaje al Congreso de la República, Gómez arremetió contra su legitimidad:

*“La Administración de Justicia es más un botón político que un campo de acción para la equidad y la ética. Los jueces se distribuyen en proporción al sufragio universal, y desde el más bajo de la jerarquía, hasta el*

<sup>2</sup> Ospina sacó 565.894 votos a su favor; Turbay y Gaitán lograron 437.089 y 363.849, respectivamente. Los conservadores ascenderían al poder con tan sólo el 42% del electorado (Pizarro, 1987: 8).

<sup>3</sup> Decreto 3520 del 9 de noviembre de 1949. Diario Oficial 27163, página 553. Para claridad del lector, “Consejos” Municipales se escribían con “s” en dicha legislación.

<sup>4</sup> Decreto 3519 de 1949. Diario Oficial 27163, página 555.

*más meritorio de los Magistrados, debe pagar tributo a su partido, a sus directivas y a las consignas que éstas le imponen*”<sup>5</sup>.

En un encuentro con la Corte Suprema de Justicia, Gómez radicalizó el discurso, señalando la falta de voluntad deliberada para condenar la delincuencia política. Afirmaba que el sistema judicial, desde la magistratura hasta los jueces, se había convertido en “aliado” de la causa armada:

*“Entonces Señores Magistrados, cómo no ha sido posible libertar nuestra jerarquía judicial de la influencia política, las consideraciones y reflexiones de índole parcialista, las influencias, intrigas y súplicas tenidas en esas divisas, las vehementes excusas y la alegación de pretendidos servicios prestados a la respectiva causa influyente sobre el ánimo de los juzgadores para conseguir una benevolencia más concreta, más eficaz, más constante que la que se encontró en los tres delitos por dinero a que me he referido con especial detenimiento. Lo cierto es que continúan produciéndose en el país los hechos más abominables de inicua y espantosa violencia. Muertes, torturas, abominables mutilaciones, robos, saqueos e incendios ejecutados en regiones distantes por verdaderas hordas de bandoleros que se disfrazan de luchadores políticos y que cuentan con el apoyo de elementos políticos que abrigan la esperanza de alcanzar por esos medios reprobables una modificación en la situación del país...Debo anotar que empieza a formarse en mi ánimo una especie de presunción de que en el criterio de la magistratura y, en general, en el de los jurisconsultos, se esté aceptando la preferencia a favorecer al delincuente casi en todo y sin discriminación de circunstancias, dejando, por tanto, la sociedad desguarnecida.”*<sup>6</sup>

Esta crisis, en las condiciones expuestas, fue un aliciente para la incursión militar en la administración de justicia como se mostrará a continuación.

[86]

### **La justicia militar, sucedánea de la justicia como “botín político”**

Con el decreto de emergencia 1125 de marzo de 1950, el gobierno de Laureano Gómez expidió un nuevo Código de Justicia Penal Militar. Éste incorporaba, como parte de su jurisdicción, el enjuiciamiento de ciudadanos civiles o particulares por la comisión de delitos políticos, es decir, los relativos a la existencia y seguridad del Estado y contra el régimen constitucional, como la rebelión, la sedición, la asonada y los delitos conexos, cuando hubiere estado de sitio. Tal disposición, además de equiparar la justicia común con la castrense, convirtió a los militares juez y parte del conflicto civil:

*Artículo 8. Se halla sometido a la justicia militar “Todo particular que comete delitos establecidos en leyes penales comunes o militares relativos a la existencia y seguridad del Estado o contra el Régimen Constitucional y la Seguridad Interior del Estado, o Contra los Bienes del Estado de que trata este Código, en tiempo de guerra, conflicto armado, turbación del orden público o conmoción interior”*<sup>7</sup>.

No era la primera vez que un decreto trasladaba a la organización castrense oficios ajenos a su naturaleza. Podría citarse, por ejemplo, la Huelga de las Bananeras como uno de los casos más emblemáticos de juicio militar contra civiles. Sin embargo, hasta entonces, ésta había sido una

<sup>5</sup> Mensaje del excelentísimo señor presidente de la república en la instalación del congreso nacional de 1951. Diario Oficial No. 27743, viernes 2 de noviembre de 1951, pp. 417.

<sup>6</sup> “Exposición hecha por el excelentísimo señor presidente de la república, Dr. Laureano Gómez, ante los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de los corrientes en el palacio presidencial, sobre la situación de la administración de justicia en Colombia”. Diario Oficial No. 27585, viernes 20 de abril de 1950. pp. 305.

<sup>7</sup> Decreto 1125 de 1950. Diario Oficial 27308, página 520.

práctica contingente, enmarcada en un incipiente desarrollo institucional<sup>8</sup>. En contraste, durante los nueve años de estado de sitio que caracterizaron el período dictatorial, se marcó una diferencia histórica en términos de su ejercicio sistemático.

Como antecedente inmediato debe citarse el golpe de Estado contra López Pumarejo en 1944. Los colaboradores civiles de la fallida insurrección militar fueron juzgados por Consejos de Guerra Verbales a través de un decreto que, posteriormente, alcanzó el estatus de ley, la 3ra de 1945. La determinación provocó una demanda de inconstitucionalidad que terminó en un fallo sin precedentes: por primera vez, la Corte Suprema de Justicia avaló el traslado de competencias judiciales a las autoridades militares, siempre que la medida contribuyera al restablecimiento del orden público (Corte suprema de Justicia<sup>9</sup>. Cinco años después, el decreto de Gómez había ido más allá al incluir los delitos políticos y la tipificación penal de la huelga como más adelante se expondrá.

Si bien, en los subsiguientes años las cortes marciales se ejercieron principalmente contra el movimiento subversivo, con el ascenso de Rojas Pinilla al poder en 1953, los liberales acordaron la desmovilización de sus guerrillas bajo varios procesos de amnistía. En agosto de ese año fueron disueltas las condenas realizadas por la justicia penal militar contra guerrilleros, y, en septiembre de ese mismo año, se decretó la libertad condicional para procesados civiles por delitos políticos, medida reiterada en junio de 1954.

En adelante, la justicia militar comenzaría a focalizarse, progresivamente, contra otros sectores de la sociedad civil, particularmente contra el comunismo. Fue así como en septiembre de 1954, la asamblea nacional constituyente – convocada por Rojas Pinilla y conformada por miembros del partido liberal, conservador, fuerzas armadas e iglesia –, usurpando los poderes del Congreso, declaró la ilegalidad del comunismo internacional<sup>10</sup> en tanto iba contra la “*unidad nacional y la solidaridad americana*”<sup>11</sup>. El 1 de marzo de 1956 dicho acto legislativo fue reglamentado contra el Partido Comunista por “*atentar contra la tradición y las instituciones cristianas y democráticas*” y por “*perturbar la tranquilidad y el sosiego públicos*”<sup>12</sup>. Bajo esta directriz, fueron penalizadas actividades como: figurar inscrito en una lista, registro, libro o correspondencia de la organización; contribuir económicamente con cuotas, donaciones o prestamos; someterse a la disciplina del partido; ejecutar proyectos o instrucciones de personas u organizaciones de índole comunista; actuar como dirigente, organizador, corresponsal o propagandista; o participar en la redacción de artículos o documentos apoyando los fines del comunismo. De acuerdo con la medida, quién tomara parte de las actividades comunistas sería juzgado por Consejo de Guerra Verbal, pudiendo acarrear la pena máxima de 5 años de prisión, la interdicción del ejercicio de derechos y funciones públicas por diez años; y la incapacidad para actuar como dirigente sindical por el mismo tiempo.

Finalmente, para finales del período, existen registros que confirman la autorización de Consejos de Guerra Verbales en áreas geográficas golpeadas por la violencia. El Quindío, departamento

<sup>8</sup> Para la huelga de las bananeras no se había expedido el Código Sustantivo del Trabajo ni el Código Penal Procesal. En cambio, para la década del 50, la huelga era ya un derecho de los trabajadores.

<sup>9</sup> Corte Suprema De Justicia. Juzgamiento por consejos de guerra verbales. Los poderes presidenciales durante el estado de sitio. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia pronunciada el 12 de junio de 1945, que declara constitucionales los decretos extraordinarios 1640 y 1644 de 1944 sobre juzgamiento en consejos de guerra verbales de militares y civiles. Bogotá, Imprenta Nacional.

<sup>10</sup> Acto legislativo número 7 de 1954. Diario Oficial 28588, página 1013

<sup>11</sup> Discurso del excelentísimo señor general jefe supremo de las fuerzas armadas Gustavo Rojas Pinilla en el acto de posesión de la presidencia de la república el 7 de agosto de 1954. Diario Oficial 28552, página 433.

<sup>12</sup> Decreto 434 de 1 de marzo de 1956. Diario Oficial 28987, página 755.

declarado en 1957 como zona de emergencia y operaciones militares, fue escenario del juzgamiento de campesinos invasores de tierras por exigir al Estado la devolución de sus propiedades rurales. En este caso, la justicia militar se erigió contra los “delitos de propiedad” y en defensa de los ocupantes secundarios.<sup>13</sup>

### Huelga en los servicios públicos: ¿un delito político?

El principal hecho jurídico en el plano de la regulación de las relaciones laborales fue la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, el 5 de agosto de 1950. El estatuto, fruto del dinamismo del movimiento sindical (Torres, s.f: 286-287), incorporó garantías esenciales para la organización obrera, como el derecho de asociación, organización, fuero sindical y negociación colectiva. También estableció importantes restricciones: control político, económico y religioso de las organizaciones sindicales y prohibición de su participación electoral.

Sin embargo, la más importante limitación recayó sobre el derecho de huelga. El Código Sustantivo del Trabajo la prohibió tajantemente para aquellos trabajadores ubicados dentro de la categoría denominada “servicios públicos”. Dada la amplia definición de esa categoría, en la práctica, la huelga se convirtió en un derecho de acceso restringido para la mayor parte de la clase obrera. En 1956 se expidió un decreto que la flexibilizó aún más: se autorizó al gobierno declarar en calidad de “servicio público” cualquier actividad, de acuerdo a las circunstancias políticas y sociales. En consecuencia, múltiples huelgas pudieron penalizarse por voluntad unilateral del Ejecutivo, como efectivamente sucedió<sup>14</sup>.

[88]

**Artículo 430. “Está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicios público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por lo tanto, servicio público, entre otras las siguientes actividades: a. Las que se presten en cualquiera de las Ramas del Poder Público; b. Las de empresas de transportes por tierra, agua y aire, y el acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c. Las de establecimientos sanitarios de toda clase (...); d. Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e. Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de éstos establecimientos (...); f. Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; g. Las de explotación, elaboración y distribución de sal; h. Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados (...); i. Cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad y enseñanza, y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá acerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado”<sup>15</sup>.**

Teniendo en cuenta que en la década de los treinta los sindicatos de mayor crecimiento habían sido los de “servicios públicos”, se tiene que las actividades prohibidas coincidían con los sectores de la economía en que las huelgas eran más frecuentes (Urrutia, 1978: 139). Las que se desarrollaban contrariando esta medida solían declararse “ilegales”, acarreando sanciones que

<sup>13</sup> Decreto 0250 de 9 de octubre de 1957. Diario Oficial 29517, página 284.

<sup>14</sup> El decreto 414 de 1952 declaró a la Empresa Colombiana de Petróleos y a la International Petroleum en calidad de “servicio público” (las actividades de producción y refinación, respectivamente). Diario oficial 27882, página 231. En 1953, la Wester Foller Corporation fue declarada como “servicio público” por las obras contratadas para ampliar la refinación de Barrancabermeja. Decreto 3228 de 1953.

<sup>15</sup> Decreto Legislativo 753 de 1956. Modificó el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo referente a los sectores económicos catalogados como “servicios públicos”. Diario Oficial 29019, página 322. Subrayado del autor.

iban desde el despido masivo de trabajadores hasta la disolución de la organización sindical por vía administrativa.

Con base en lo anterior, el gobierno de Laureano Gómez introdujo un nuevo exceso dentro del Código Penal Militar: tipificó penalmente la huelga en los “servicios públicos” como delito de “sedición”, encargando su conocimiento a los jueces castrenses en estado de sitio. De esta manera, lo que empezó como una prohibición, se convirtió en un señalamiento: de líderes obreros a delincuentes políticos; de sanciones administrativas a Consejos de Guerra Verbales:

**“De la sedición. Artículo 125.** *Los que promuevan, encabecen o dirijan un alzamiento en armas, u ordenen o realicen paros públicos, para impedir el cumplimiento de alguna sentencia, ley o derecho o providencia obligatoria o para deponer a algún funcionario o empleado público, o para arrancar a éstos alguna medida o concesión o, en general, impedir en cualquier forma el libre funcionamiento del Régimen Constitucional o Legal existente, sin pretender el cambio violento de ese mismo Régimen y sin desconocer la autoridad de esos órganos del Estado (...)* **Artículo 126.** *Los que promuevan, encabecen o dirijan una huelga en los servicios públicos o un paro general, serán sancionados con prisión de seis meses a dos años y multa de quinientos a dos mil pesos”<sup>16</sup>.*

Finalmente, entre 1946 y 1958, el sindicalismo sufrió una grave crisis como organización de defensa salarial (Archila, 1995: 72). La protesta social de los trabajadores disminuyó ostensiblemente en el gobierno de Ospina hasta desaparecer, casi por completo, entre 1950 y 1954, recobrando el aliento a partir de 1957, previo al retorno de la democracia restringida del Frente Nacional.

### **Subordinación de la justicia ordinaria a la castrense. Delitos contra el orden público.**

Tras desplazar del poder a Rojas Pinilla, la Junta Militar (1957 – 1958) sentó las bases del retorno a la democracia. Junto a los partidos liberal y conservador acordaron realizar una reforma del sistema político que partiera de las siguientes condiciones: paridad burocrática exclusiva para ambas colectividades en las ramas del poder público y alternabilidad en el ejercicio de la presidencia. Los cargos en la rama judicial, el Consejo de Estado y la Corte Electoral también quedaron incluidos dentro del acuerdo de paridad<sup>17</sup>. A este sistema político se le denominó *Frente Nacional*.

A pesar de su expresa voluntad, los militares no perdieron terrenos ganados. Por ejemplo, no renunciaron a participar en cargos del poder ejecutivo como tampoco a las prerrogativas adquiridas en el escenario de la administración de justicia. El 11 de julio de 1958, nueve días antes de la reapertura del Congreso, la Junta Militar reformó el Código de Justicia Penal Militar a través de la expedición del decreto extraordinario 0250 de 1958. El nuevo estatuto validó las medidas de represión adoptadas por la dictadura, pero con dos modificaciones sustanciales: el conocimiento de delitos políticos en “todo tiempo” y de delitos de “orden público” por autorización expresa del gobierno de turno en estado de sitio.

**“Artículo 589.** *No hallándose el país en estado de guerra, conflicto armado, turbación del orden público o conmoción interior, serán juzgados por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales los siguientes*

<sup>16</sup> Decreto 1125 de 1950. Diario Oficial 27308, página 520.

<sup>17</sup> “Romper los vínculos electivos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado con el Parlamento, contribuye decisivamente a rodear de un mayor respeto los fallos de la justicia. Se torna ésta más diáfana y explícita y se destruye toda sospecha de presión política sobre la conducta de los jueces”. Mensaje de la Junta Militar de Gobierno al Congreso de la República en su instalación. Diario Oficial 29726, página. 193.

*delitos: a. Delitos contra existencia y seguridad y la seguridad del Estado; b. Delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado (...) Parágrafo. El Gobierno puede determinar, en época de guerra, conflicto armado o turbación del orden público, que aún los delitos de competencia de la justicia ordinaria se juzguen por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales”<sup>18</sup>.*

La predilección de los Consejos de Guerra Verbales como mecanismos preestablecidos de enjuiciamiento no fue una preferencia espontánea: conculcaba de manera efectiva el derecho a la defensa. Basta con enumerar algunas de sus características: juicios sin investigación previa; composición militar de jueces y defensores del sindicado; participación de abogados civiles sin derecho a voz; procedimiento oral con mínimos registros escritos; tiempos reducidos para la consecución y presentación de pruebas; principios militares de jerarquía y antigüedad como pilares del juicio; celeridad, entendida como “el logro de un resultado por cualquier medio y en el menor tiempo posible” (Echeverry, 1963: 56). En suma, los Consejos de Guerra Verbales eran un sistema anunciado de condena.

Con la expedición de este estatuto, los militares lograron un objetivo fundamental: crearse a sí mismos una ventaja institucional para futuros juegos de poder político, más aún en el marco de la lucha internacional contra el comunismo. Esta ventaja sirvió para contrarrestar las expresiones de descontento popular suscitadas por el Frente Nacional.

## **FRENTE NACIONAL: ¿PROMESA DEMOCRÁTICA O REPRESIÓN?**

### **Las instituciones del Frente Nacional, fruto de las instituciones de la Violencia**

[90]

Tras casi una década de estado de sitio, el Frente Nacional constituyó, además de un mecanismo de apaciguamiento de la violencia partidista, una “promesa democrática” para diversos sectores de la sociedad civil. En materia institucional, esa “promesa” tuvo dos desafíos fundamentales: gobernar sin estado de sitio y reconstruir las instituciones dentro de un nuevo orden democrático. Ninguno de estos propósitos se cumplió a cabalidad. La apelación al régimen excepcional fue característica de los cuatro gobiernos de la coalición bipartidista y la reconstrucción institucional fue limitada.

Con la clausura del Congreso, entre 1949 y 1958, el país se vio abocado a un ejercicio desmedido de la acción legislativa en manos de la dictadura. Miles de decretos de todo tipo – económicos, tributarios, sociales y de orden público – fueron dictados a la sazón, sustituyendo el ordenamiento democrático por uno de “excepción”. Como era lógico, el retorno a la democracia requería el levantamiento definitivo del estado de sitio, pero esta acción implicaba la suspensión automática de la legislación de emergencia que había regido durante nueve años. El Congreso, reabierto en 1958, se enfrentó entonces a la dependencia del andamiaje normativo de carácter irregular, forjado al calor de crisis y la violencia. ¿Cómo regresar de un momento a otro a las reglas de juego de hace una década? He aquí una radiografía de la situación realizada desde el Congreso:

*“Tomando ocho legislaturas a partir de la empezada en julio de 1941 hasta la de 1949, tan bruscamente interrumpida, se observa que durante ellas fueron expedidas 979 leyes, esto es un promedio aproximado*

<sup>18</sup> Decreto 250 de 1958. Diario Oficial 29824, página 441.

*de 122; en el mismo lapso de 1949 a 1957, o sea comprendiendo la legislatura que abría de concluir al reanudar sus funciones el Congreso en 1958, si las anteriores hubieran existido, por el sencillo método de abrogamiento en el artículo 121 de la Constitución se dictaron 7.875 de carácter general, más los 2.000 especiales referentes al Ministerio de Guerra y la Policía, dando un total de 9.875 de carácter general, y promedio de 1.234. Si se estima igual el número promedio de leyes regularmente expedidas antes de 1941 al verificado para los años arriba enunciados, lo que no es manera alguna equivocado, se saca una consecuencia: los nefastos años en que no funcionaron las Cámaras Legislativas hubo actos de carácter legal, es decir leyes en mayor abundancia y en número bastante mayor a todas las emanadas normalmente del Congreso en lo que va corrido del presente siglo”<sup>19</sup>*

En agosto de 1958 se promulgó la Ley 2ª que otorgaba fuerza de ley provisional de un año a toda la legislación “excepcional”. El objetivo inmediato era retornar a la normalidad sin ocasionar mayores trastornos jurídicos, a través del establecimiento de una Comisión Interparlamentaria que se encargaría de estudiar los decretos extraordinarios y definir su derogatoria, modificación o ratificación. La dispendiosa tarea obligó a la prórroga de la misma por dos años más hasta que, en 1961, el Congreso desistió de esa tarea: promulgó la ley 141 que otorgó fuerza de ley permanente a la normatividad de emergencia dictada entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958, incluido el Código Penal Militar de marras.

De esta manera, la evasión del caos jurídico fue posible sobre la base de la “supresión de facto” del ordenamiento democrático. Como corolario, las estructuras institucionales no evolucionaron a la par de las nuevas situaciones políticas y sociales que advinieron con el Frente Nacional. Por el contrario, se “atenuó” la línea divisoria que debía distinguir entre un régimen democrático y uno de carácter provisional o “excepcional”:

### **El discurso político frentenacionalista sobre la justicia castrense**

Las ideas políticas juegan un papel fundamental al momento de legitimar las instituciones. La militarización de la justicia no fue la excepción. Aupando las debilidades del sistema judicial, sectores gubernamentales y de opinión defendieron la apelación a la jurisdicción castrense como una necesidad derivada de su inoperancia frente al control del orden público, cada vez más agitado. El discurso político apologizaba las cualidades sumarias, severas y expeditas del sistema penal militar en detrimento de la potestad de la justicia ordinaria.

El ex ministro de justicia, Vicente Laverde Aponte, manifestó en un informe al Congreso del año 1962, *“Si hay algo a todas luces evidente es la ineficacia casi absoluta de nuestra actual organización judicial para combatir con éxito la delincuencia”* (Echevarría, 1970: 164), al tiempo que los militares justificaban la intromisión por razones surgidas del mismo estado de anormalidad y en razón a la rapidez y efectividad del procedimiento militar, *“La sociedad reclama de sus gobernantes y con justo título, que se la defiendan con preferencia de ciertas formas de delincuencia que por su frecuencia y consecuencias la alarman y desconciertan y por ello en esta emergencia se acudió a la jurisdicción militar. No pretendemos que una de nuestras misiones fundamentales y permanentes, sea la de convertirnos en jueces de particulares, pero si nuestros métodos, nuestra honradez, la capacidad de nuestros hombres en otros órdenes distintos a los bélicos, sirven para el restablecimiento de la tranquilidad, como en el caso restringido y*

<sup>19</sup> Ponencia para primer debate al proyecto de ley “Por el cual se adopta una legislación de emergencia y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias”. Senador Jorge Gartner, Biblioteca del Congreso (1961). Historia de las Leyes- Tomo XVII, Legislatura de 1961, Imprenta Nacional, Bogotá, 1976.

*especialísimo de administrar justicia, con honor afrontamos esta nueva responsabilidad, tantas veces cuantas sea necesaria para garantizar el orden y el progreso*<sup>20</sup>.

Este discurso perduró durante años, incluso finalizado el Frente Nacional, *“la única razón para que sean los militares y no civiles los jueces que se encarguen de ella, es que entre nosotros, la rama jurisdiccional del poder público no es capaz de administrar justicia.”*<sup>21</sup> Otras voces, sin considerar la conculcación inalienable del derecho de defensa, ni asuntos de fondo como el menoscabo de la independencia e imparcialidad de la justicia impartida, teniendo en cuenta que la justicia castrense hace parte de la rama ejecutiva del poder público, no del judicial, llegaron a afirmar, *“a diferencia de la justicia ordinaria, la justicia penal militar se caracteriza por su imparcialidad, celeridad, eficacia y ágil organización, y que el juez militar es tan juez como cualquier otro. Hay quienes han afirmado que la diferencia es puramente formal (esto es, problema de vestido): ¿cambia sustancialmente un ciudadano colombiano cuando cambia su Everfit por un traje verde oliva o al revés?”*<sup>22</sup>

Contra la tesis “efectista” de este discurso vale la pena destacar que las nulidades por vicios de forma eran abrumadoras: los procesos solían perder base jurídica, aunque bastante tiempo después de sojuzgar a los sindicatos. Según el Tribunal Superior Militar, la jurisdicción estaba rezagada por lo menos un año y medio frente a la evacuación de todos los procesos a su disposición. La nulidad procesal demostraría entonces la equivocación de acudir a Consejos Verbales de Guerra por razones de eficiencia. No obstante, nada de esto habría sido posible sin la figura del “estado de sitio”.

### **La simbiosis entre estado de sitio y la justicia penal militar**

[92] El estado de sitio aludía a una institución legal de naturaleza defensiva, orientada a conjurar los peligros graves e inminentes que amenazan la existencia y el ordenamiento jurídico del Estado. El refuerzo del sistema coactivo se desarrolla otorgando poderes extraordinarios al presidente para expedir medidas transitorias, suspendiendo temporalmente ciertas libertades civiles en aras del restablecimiento del orden público. No se trata de capacidades absolutas, sino *“solamente de las que no sean incompatibles con la naturaleza y finalidades de una institución que no busca sustituir instituciones ineficaces sino mantener en pleno vigor la actividad y autoridad de las que rigen”* (Peláez, 1955: 91).

Prescrito bajo el artículo 121 de la Carta Política de 1886, se valía de una esfera de poderes al servicio del presidente que solían “deducirse” ambigüamente de disposiciones constitucionales redactadas para “tiempos de paz”. Fue el caso del artículo 61 que disponía, *“Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar”*. Al declararse turbado el orden público, esta medida se interpretaba como una autorización para “tiempos de guerra”, haciendo posible la concentración sincrónica de la autoridad militar y la judicial dentro del marco jurídico de excepción.

Esta interpretación dominó la posición oficial de la Corte Suprema de Justicia, aunque no fue compartida por algunos magistrados. En estado de sitio, el presidente no puede suspender automáticamente todas las disposiciones legales, sino sólo aquellas que impiden la eficacia de

<sup>20</sup> Boletín Anual de Estadística de Justicia Penal Militar. Año III, No. 3, año 1964, p. 6.

<sup>21</sup> *El Siglo*, agosto 4 de 1979.

<sup>22</sup> *El Espectador*, julio 18 de 1979.

las medidas excepcionales. De ello se deduce que no basta con declarar el estado de sitio para suplantar la actividad jurisdiccional<sup>23</sup>.

La polémica no concierne un problema jurídico, sino político: ¿estaba la coalición bipartidista dispuesta a debilitar los poderes coercitivos del estado de sitio? Una reforma al artículo 121, debatida durante dos años y promulgada en 1961, evidenció que, aunque los partidos políticos intentaron armonizarlo con el funcionamiento de las ramas del poder público – por ejemplo, impedir un nuevo cierre del Congreso e instaurar mayores controles constitucionales-, los poderes presidenciales, lejos de limitarse, fueron ampliados. Según Héctor Charry Samper, en ese entonces senador liberal, la reforma concedió a la institución presidencial la capacidad de “suspender normas constitucionales” cuando el texto vigente apenas permitía, en teoría, suspender leyes. (Charry, 1962-1963, tomo I: xxiv).

La concurrencia de los poderes legislativo y judicial, como elemento de contrapeso, no fue efectiva. La Corte no podía valorar los motivos por los cuales se declaraba el estado de sitio, ni sopesar la gravedad de los hechos para validarlo. El decreto sólo era acusable por vicios de forma, es decir, bastaba el concepto previo del Consejo de Estado y la firma de los ministros para tener suficiente criterio de validez, aun cuando los hechos que motivaran la declaración de emergencia fuesen de dudosa aceptación. Por su parte, el Congreso sólo podía demandar los decretos extraordinarios ante la Corte Suprema de Justicia (capacidad que le fue arrebatada en 1968). Desde entonces, su responsabilidad descansaba en recibir informes gubernamentales sobre las providencias dictadas. Con excepción de algunos debates, los senadores se abstuvieron de intervenir decididamente. El orden público se consolidó como una cuestión netamente presidencial.

### **Justicia penal militar como instrumento de represión de las luchas populares en los gobiernos del Frente Nacional**

[93]

El ascenso de la protesta social fue uno de los signos del período. Algunos cálculos hablan de una protesta cada dos días, sobresaliendo los paros dentro del conjunto de las luchas y las huelgas laborales, que constituyeron el 36% del total de las protestas (Archila, 1997: 195). La organización obrera creció en un período relativamente corto: 1.967 sindicatos entre 1957 y 1965, con un volumen de afiliados que pasó de menos de 100 mil a 700 mil y un porcentaje de trabajadores sindicalizados que avanzó de 5,5% en 1947 a 15,5% en 1965 (Londoño, 1989: 283).

Durante los 16 años que duró el régimen, todos los estados de sitio, con excepción de unos pocos, fueron declarados como consecuencia de expresiones de descontento popular. El período de Alberto Lleras Camargo fue la excepción a la regla: su gobierno se caracterizó por la necesidad de sumar los réditos de retornar a la normalidad jurídica a través de la reforma del estado de sitio y el uso escrupuloso de los poderes extraordinarios del artículo 121 de la Constitución. Los estados de sitio se focalizaron en departamentos afectados por la violencia<sup>24</sup>, teniendo en cuenta que en este período lo que más preocupaba al gobierno era la pérdida de prestigio y el laxismo del régimen de excepción (Gallón, 1979: 33). Aunque en la práctica no se autorizaron Consejos de Guerra Verbales, en febrero de 1962 se implementaron como mecanismo de “amenaza” para

<sup>23</sup> Corte Suprema De Justicia. Sentencia 24 de julio de 1961, pronunciamiento de exequibilidad sobre el decreto legislativo 012/1959, Magistrado ponente doctor Juan Hernández A., Gaceta Judicial No. XCVI, Pág. 8 y 9.

<sup>24</sup> Lleras Camargo estableció una “Comisión Especial de Rehabilitación” para el estudio de las causas de la violencia. Implantó medidas de restricción a los derechos de reunión, circulación, censura de prensa y seguridad preventiva.

impedir el desarrollo de una huelga en el sector judicial (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 18-186).

En contraste, el gobierno de Guillermo León Valencia se diferenció de su antecesor por un aspecto fundamental: todos los estados de sitio se decretaron como respuesta al desarrollo de protestas sociales. La tendencia comenzó en mayo de 1963 al declarar turbado el orden público en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente, en el Departamento de Santander<sup>25</sup>. La causa de la declaratoria tuvo que ver con la realización de un paro cívico que movilizó amplios sectores de la población, convocado en solidaridad con los trabajadores del petróleo y en respaldo a su lucha contra los abusos de las multinacionales explotadoras de crudo, particularmente “Intercol”-filial de la *International Petroleum Company* - y la refinería de ECOPETROL.

Los trabajadores exigían mejoras salariales y empezaban a denunciar las condiciones de explotación de los yacimientos de petróleo por parte de dichas empresas, en connivencia con el gobierno nacional. El estado de sitio se erigió entonces como una herramienta para reprimir, ya no la violencia heredada del pasado, sino los movimientos populares ligados a actividades de producción estratégicas, tanto a nivel doméstico como para los capitales externos. En esta ocasión no fue convocada la jurisdicción penal militar, pero la militarización de la protesta comenzó a cobrar mayor cohesión al acudir a los militares para controlar la situación, designando a un Coronel del Ejército como jefe civil y militar de la zona<sup>26</sup>.

En mayo de 1965 se impuso el estado de sitio en todo el territorio nacional, pretextando acciones de protesta estudiantil<sup>27</sup>. La causa fue la protesta desatada en Medellín con motivo de la invasión de Estados Unidos a Santo Domingo. En adelante, se hizo uso de la jurisdicción penal militar para autorizar la convocatoria de Consejos de Guerra Verbales, con el fin de reprimir rápida, severa y expeditamente, ciertos delitos que estaban teniendo lugar en el territorio nacional<sup>28</sup>. Es necesario señalar que el crecimiento de la abstención electoral (64%) para la elecciones de 1964, y las tentativas de las clases populares por darse una organización independiente, como el Frente Unido de Camilo Torres, eran objeto de preocupación gubernamental (Gallón, 1979:52).

[94]

<sup>25</sup> Decreto legislativo 1137 del 23 de mayo de 1963. Diario Oficial 31102, página 729.

<sup>26</sup> Los jefes civiles y militares eran oficiales designados para el control administrativo, militar y judicial de un territorio determinado. Fueron comunes durante el estado de sitio (1949 y 1958).

<sup>27</sup> Decreto 1288 del 21 de mayo de 1965. Diario Oficial 31678.

<sup>28</sup> El decreto 1290 de 1965 decía: “Que el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales previsto en el Código de Justicia Penal Militar, garantiza la rapidez en el juzgamiento de ciertos delitos comunes que se cometan durante el estado de sitio”. Diario Oficial 31678, martes 15 de junio de 1965.

### Cuadro No. 1. Estados de sitio motivados en protestas sociales y/o acompañados de extensión de justicia penal militar durante el gobierno de Guillermo León Valencia

Gobierno	Decreto de estado de sitio y motivo	Período de duración	Delitos transferidos a la justicia penal militar
Guillermo León Valencia (1962 - 1966)	Decreto 1137 de 1963. Estado de sitio declarado en Barranca, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente con motivo del paro cívico desarrollado en solidaridad con los obreros de la zona petrolera	Desde el 23 de mayo de 1963 hasta el 30 de mayo de 1963	Ninguno
	Decreto 1288 de 1965. Estado de sitio declarado en todo el territorio nacional por motivo del movimiento estudiantil originado en Medellín contra la invasión de EEUU en Santodomingo	Desde 21 de mayo de 1965 hasta el 16 de diciembre de 1968	Contra la existencia y seguridad del Estado; Contra el régimen constitucional y la seguridad interior; Asociación para delinquir; Incendios y otros delitos que envuelven delito común; secuestro; extorsión; conductas antisociales relacionadas con la fábrica, porte y comercio o traspaso de armas, municiones o explosivos. Daños a obras, instalaciones o elementos destinados a comunicaciones de servicio público, energía eléctrica o fuerza motriz, instalaciones o elementos de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, acueductos o los utilizados para la producción, refinación y conducción de petróleo. Colocación de explosivos o elementos inflamables. Delitos de robo contra instituciones bancarias o cajas de ahorro.

Fuente: Elaboración del autor con base en Diario Oficial.

Dado que el estado de sitio duró más de tres años ininterrumpidos, entre mayo de 1965 y diciembre de 1968, Carlos Lleras Restrepo recibió el poder haciendo uso del mismo en contra del movimiento estudiantil. Las respuestas más represivas del gobierno de Lleras Restrepo fueron contra la manifestación que tuvo lugar tras la visita de John D. Rockefeller a las instalaciones de la Universidad Nacional. El Consejo Superior Estudiantil fue suspendido por decreto, ordenado el retiro de los representantes estudiantiles del Consejo Superior Universitario, y vulnerada la autonomía universitaria con la incursión militar al campus<sup>29</sup>. La agitación estudiantil fue tipificada como “acto de agresión colectiva”<sup>30</sup> y se establecieron sanciones por conductas de agresión verbal y escrita contra el gobierno y penas de 180 días por agresión a las Fuerzas Militares en ejercicio de sus funciones.

Con motivo de esta protesta, en enero de 1967 se realizó un Consejo de Guerra Verbal contra cinco estudiantes sindicados de liderarla. En esa ocasión, los abogados defensores se retiraron a modo de protesta por considerar que el juicio constituía una farsa; finalmente, tres estudiantes fueron condenados (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 74).

Entre 1965 y 1968 hubo más casos de juzgamientos por vía militar contra dirigentes sociales. En Quindío, se detuvieron 59 líderes campesinos acusados de auxiliar a la guerrilla, “entre ellos, el secretario de la Federación de Trabajadores del Quindío, José Helí Largo Rada. No tienen derecho a abogados y serán defendidos por sus propios acusadores, los militares” (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 75). El VII Congreso de Fedepetrol realizado en 1967, denunció varias

<sup>29</sup> Decreto 2687 del 26 de octubre de 1966. Diario Oficial No. 32074. Página 305.

<sup>30</sup> Decreto 2688 de 1966. Diario Oficial No. 32074, Página 305.

detenciones a dirigentes sindicales independientes por orden de la justicia penal militar, como el caso de Domingo Rodríguez, Eliécer Benavides y Orlando Belucci, mientras que en junio de 1967 centenares de estudiantes de la Universidad Nacional eran nuevamente detenidos y trasladados para ser juzgados en cortes marciales (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 75).

Otras detenciones se registraron en agosto de 1967, donde 61 miembros del sindicato de campesinos de Armenia fueron juzgados y 42 de ellos condenados, en un claro golpe a la organización sindical (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 75)<sup>31</sup>. Las denuncias no se hicieron esperar: se hablaba 200 presos políticos entre campesinos y dirigentes sindicales del movimiento petrolero y se señalaba que “en el Batallón ‘Bogotá’ de Bucaramanga, se había instalado un campo de concentración” (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 77).

En 1968 aumentaron las voces de rechazo, esta vez con revuelo internacional, entorno a la represión de las luchas sociales por esta vía. Mientras la OIT exigía libertad para los dirigentes sindicales, la Asociación Colombiana de Juristas Demócratas señalaba la violación de derechos humanos inserta en el proceso de juzgamiento castrense en Colombia (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 83)<sup>32</sup>, denuncias que levantaron debates parlamentarios a cargo de representantes a la Cámara del MRL<sup>33</sup>. Adicionalmente, se denunció el apresamiento de un año de varios dirigentes sindicales, los cuales eran constantemente amenazados por Consejos de Guerra, entre ellos el vicepresidente y el secretario de Fedepetrol, así como el dirigente agrario del centro de Barranca, entre otros (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 83).

[96]

En vísperas del levantamiento del estado de sitio, los mandos militares agilizaron la convocatoria de consejos de guerra con el objeto de juzgar a centenares de presos políticos. Solían continuar con los procesos, aún cuando el régimen excepcional había expirado<sup>34</sup>. El 9 de octubre de 1969, se declaró en estado de sitio parcial el departamento del Valle del Cauca, así como la autorización para convocar Consejos de Guerra Verbales. Aunque el motivo fue el secuestro del hijo del Cónsul honorario de Suiza, la razón aducida era que había una “atmósfera de intranquilidad” en la región – el año se caracterizó por la constante agitación y reorganización del movimiento estudiantil - así como la posibilidad de que pudieran sumarse personas “directamente interesadas en alterar la tranquilidad pública”<sup>35</sup>.

Con base en lo anterior, se decretaron medidas sin conexión alguna con el secuestro del hijo del Cónsul, como la restricción de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas, mientras, en el plano judicial, fueron trasladados a la jurisdicción penal militar múltiples delitos, también sin conexión con las causas invocadas por el estado de sitio. Los jueces de instrucción criminal de la justicia ordinaria, así como los funcionarios de instrucción de la Procuraduría General de la Nación, fueron llamados a instruir los sumarios de competencia de los Consejos de Guerra Verbales<sup>36</sup>, evidenciando un punto importante: la justicia penal militar ya no tenía capacidad para

<sup>31</sup> También en *Voz Proletaria*: Consejo de Guerra de Armenia es una farsa. 7 de noviembre de 1968.

<sup>32</sup> “Los juristas demócratas entregan memorial a los ministros: hay más de 500 presos políticos víctimas de la persecución y la arbitrariedad de la Justicia Penal Militar. Tratan de vincular a dos abogados al mismo proceso en calidad de sindicados”.

<sup>33</sup> Las denuncias incluían: captura de sindicatos sin que familiares o abogados supieran de su paradero; allanamiento de domicilios sin presentación de orden expedida por autoridad competente; secuestro y traslado de ciudadanos a lugares no oficiales; sometimiento a torturas físicas en interrogatorios para arrancar confesiones; impedimento de nombrar libremente a defensores; apropiación de enseres personales de los detenidos; salvajismo contra los campesinos; y utilización de testigos falsos pagados con el erario público. *Voz Proletaria*: ‘Yo acuso al gobierno, los altos mandos del Ejército y la Justicia Penal Militar’, 17 de octubre de 1968.

<sup>34</sup> *Voz proletaria*. Editorial “Consejos de Guerra sin estado de sitio”, 19 de diciembre de 1968.

<sup>35</sup> Decreto 1657 de 1969. Diario Oficial No. 32919. pp. 185

<sup>36</sup> Decreto 1661 de 1969, artículo 2º. Diario Oficial 32919. pp. 185

cubrir los procesos de instrucción, teniendo que respaldarse en la justicia ordinaria, tildada de lenta e ineficaz.

Tras las agitadas elecciones llevadas a cabo en abril de 1970, en las que Misael Pastrana ganó la presidencia, el estado de sitio se extendió a todo el territorio nacional. El motivo: la movilización de sectores populares que, incentivados por la Anapo, reclamaban como ilegítimo el triunfo de Pastrana<sup>37</sup>. La justicia penal militar volvió a conocer de los delitos políticos contra la existencia y seguridad del Estado y contra el régimen constitucional y la seguridad interior. Nuevas infracciones le fueron encargadas: instigación para delinquir y apología del delito, cuyas sanciones se elevaron arbitrariamente, sin consultar lo estipulado por el Código Penal, así como delitos cometidos contra los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía. También se incluyeron las infracciones por ocupación arbitraria de propiedad ajena, con el objeto de reprimir la oleada de invasiones de tierra promovidas por la ANUC, movimiento campesino que, bajo el lema “tierra para el que la trabaja”, presionó la reforma agraria durante los años 1970 y 1971<sup>38</sup>.

Aunque el estado de sitio fue levantado el 15 de mayo de 1970, el 19 de julio volvió a declararse en todo el territorio nacional. El motivo: un “clima de grave perturbación”, resultado de la agitación estimulada por el desenlace de las elecciones presidenciales<sup>39</sup>. Nuevamente, los Consejos de Guerra Verbales entraron en acción para conocer los delitos mencionados anteriormente; y una vez más, los jueces de instrucción criminal de la justicia común se vieron sometidos a las comisiones impartidas por jueces castrenses de primera instancia en apoyo a los procesos de instrucción<sup>40</sup>.

**Cuadro No. 2. Estados de sitio motivados en protestas sociales y/o acompañados de extensión de justicia penal militar durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo**

[97]

Gobierno	Decreto de estado de sitio y motivo	Período de duración	Delitos transferidos a la justicia penal militar
<b>Carlos Lleras Restrepo</b>	<b>Decreto 1657 de 1969:</b> Estado de sitio parcial declarado en el Valle del Cauca con motivo del secuestro del hijo del Cónsul de Suiza.	Desde 9 de octubre de 1969 hasta el 21 de abril de 1970.	Secuestro; extorsión; asociación para delinquir; robo a entidades bancarias; robos por cuantía superiores a diez mil pesos; conductas antisociales relacionadas con la fábrica, porte y comercio o traspaso de armas, municiones o explosivos. Delitos conexos con los anteriores. (Decreto 1661 de 1969)

<sup>37</sup> Decreto 590 de 21 de abril de 1970. Diario Oficial 33053. pp. 305.

<sup>38</sup> Decreto 593 del 21 de abril de 1970. Diario Oficial 33053. pp. 306; Decreto 610 del 25 de abril de 1970 Diario Oficial 33057. pp. 369; Decreto 636 y 637 de 30 de abril de 1970. Diario Oficial 33064, pp. 465.

<sup>39</sup> Decreto 1128 de 1970. Diario Oficial 33112, pp. 289.

<sup>40</sup> Decreto 1133 de 1970. Diario Oficial 33112, pp. 289

Gobierno	Decreto de estado de sitio y motivo	Período de duración	Delitos transferidos a la justicia penal militar
Carlos Lleras Restrepo	<b>Decreto 590 de 1970:</b> Estado de sitio total con motivo de las manifestaciones populares promovidas por la ANAPO contra los resultados electorales de 1970.	Desde el 21 de abril de hasta el 15 de mayo de 1970.	Contra la existencia y seguridad del Estado; Contra el régimen constitucional y la seguridad interior; Asociación para delinquir; Incendios y otros delitos que envuelven peligro común; secuestro; extorsión; Robo contra instituciones bancarias; y conductas antisociales relacionadas con la fábrica, porte y comercio o traspaso de armas, municiones o explosivos. (Decreto 593 de 1970)
	<b>Decreto 1128 de 1970:</b> Estado de sitio total. Se aduce un “clima de grave perturbación” en virtud de las movilizaciones populares promovidas por la Anapo.		Desde el 19 de julio hasta el 13 de noviembre.
			Delitos cometidos contra miembros de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional en ejercicio de sus funciones, o contra las pertenencias de cualquiera de estos organismos (Decreto 637 de 1970)
			Contra la existencia y seguridad del Estado; Contra el régimen constitucional y la seguridad interior; Asociación para delinquir; Incendios y otros delitos que envuelven peligro común; secuestro; extorsión; Robo contra instituciones bancarias o cajas de ahorro y delitos conexos con los anteriores. Conoce también de las contravenciones penales que afectan la seguridad y la tranquilidad públicas y el patrimonio. (Decreto 1133 de 1970)

Fuente: elaboración del autor, con base en Diarios Oficiales

[98] A pesar del restablecimiento de la normalidad jurídica en noviembre de 1970, estando ya en el ejercicio del poder Misael Pastrana, el 21 de febrero de 1971 se volvió a declarar estado de sitio, esta vez contra dos movimientos: el universitario y el campesino. El decreto 250 de 1971 estableció dentro de sus consideraciones la siguiente:

*“Que en el Departamento del Valle del Cauca existe una situación de conmoción generada por la coincidencia de los movimientos universitarios de los últimos días y la evidente intención por parte de algunos grupos de paralizar las actividades sociales, todo lo cual ha afectado gravemente el orden público en dicho departamento (...) Que en diversos Departamentos del país también se han presentado invasiones de predios rurales, afectando así la ejecución de los programas de reforma agraria y cambio social que se deben desarrollar dentro del marco jurídico que le corresponde”<sup>41</sup>.*

<sup>41</sup> Decreto 250 de 1971. Diario Oficial No. 33257, pp. 641

**Cuadro No. 3. Estados de sitio motivados en protestas sociales y/o acompañados de extensión de justicia penal militar durante el gobierno de Misael Pastrana**

Go- bier- no	Decreto de estado de sitio y motivo	Período de duración	Delitos transferidos a la justicia penal militar
Misael Pastrana	<b>Decreto 250 de 1971:</b> Estado de sitio total declarado con motivo del movimiento estudiantil en el Valle del Cauca, el paro de trabajadores anunciado y promovido por la UTC y la CSTC, y las invasiones de tierras agenciadas por el movimiento agrario en cabeza de la ANUC.	Desde el 26 de febrero de 1971 hasta el 29 de diciembre de 1973.	Contra la existencia y seguridad del Estado; Contra el régimen constitucional y la seguridad interior; Asociación e instigación para delinquir; Apología del delito; Incendios y otros delitos que envuelven peligro común; secuestro; extorsión; Robo contra instituciones bancarias y Cajas de ahorro; robos por cuantía superior a diez mil pesos y delitos conexos con los anteriores. Conoce también de las contravenciones penales que afectan la seguridad y la tranquilidad públicas y el patrimonio. (Decreto 254 de 1971)
			Delitos previstos en los artículos 276, 308 y 428 del Código Penal, en el último caso cuando el objeto material del mismo lo constituyan cosas, muebles o inmuebles de propiedad de una empresa dedicada a la prestación de un servicio público o que se hallen al servicio de la misma. (Decreto 1518 de 1971)
			Delitos contra la seguridad de las fuerzas armadas y contra la administración; delitos de homicidio y lesiones personales que se cometan contra los miembros de las fuerzas armadas y los civiles que se hallen al servicio de las mismas; Arrojar objetos capaces de producir daños, disparar armas de fuego contra vehículos que lleven personas; apoderarse, secuestrar o desviar la ruta de una aeronave; el porte de armas de fuego o municiones sin permiso de autoridades competentes. (Decreto 1989 de 1971)

Fuente: Elaboración del autor, con base en Diarios Oficiales.

El movimiento estudiantil había iniciado en el Valle del Cauca a raíz de demandas de reforma universitaria y protestas contra las actividades de ciertas fundaciones nacionales y norteamericanas al interior de la universidad. La intervención del ejército en la protesta dejó como resultado 15 muertos y 49 heridos en Cali. A este evento le seguirían intensas manifestaciones estudiantiles en casi todas las ciudades del país, motivo por el cual Pastrana cerró más de 13 universidades en todo el territorio<sup>42</sup>.

Consejos de Guerra Verbales fueron convocados contra los dirigentes estudiantiles: *“hay decenas de universitarios detenidos, otros amenazados por consejos de guerra”, porque se exige, “reforma universitaria y educacional de fondo, proseguir la organización de la nueva central estudiantil, imponer sin sanciones reapertura de la Universidad Nacional, arrancar de la cárcel y de los consejos de guerra a los estudiantes detenidos, juicio y condena de los culpables de los asesinatos y luchar por levantar el estado de sitio”*<sup>43</sup>. En marzo de 1971 se registraron trece estudiantes de la Universidad Industrial de Santander (UIS) detenidos por la Justicia Penal Militar (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 110). En octubre, dos universitarios más entraron a conformar la lista de procesados en Santander, mientras en Medellín se realizó otro Consejo contra tres estudiantes universitarios (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 121). En noviembre de 1973, se registró en Bucaramanga la detención de un profesor de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá junto con dos estudiantes más, cuando se encontraba dando una conferencia sobre Consejos de Guerra Verbales en la UIS (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 170).

<sup>42</sup> Voz Proletaria. “Pastrana rompe el Récord: Cerradas 13 Universidades”, 20 de mayo de 1971.

<sup>43</sup> Voz Proletaria. “Imponer mediante la acción popular la inmediata reapertura de la Universidad”, 23 de abril de 1971.

Para el año 1971, las invasiones de tierras de la ANUC alcanzaron su pico más alto. Entre los casos de represión destaca la realización de un Consejo de Guerra Verbal en septiembre contra cinco campesinos en Manatí (Atlántico), sindicados del delito de “asonada” por protestar contra un latifundista (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 120). Posteriormente, en julio de 1972, un sacerdote y 4 campesinos más fueron llevados a la Justicia Penal Militar del Atlántico por oponerse a los abusos de los terratenientes en Manatí (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 129). Adicionalmente, en diciembre de 1971 se registra una condena por Consejo de Guerra Verbal contra 24 campesinos en Cali (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 123).

A inicios de la década de los años setenta, el movimiento obrero irrumpió con fuerza. Destaca la protesta de los trabajadores de los servicios públicos creció ostensiblemente. Dos casos emblemáticos: la huelga en Ecopetrol en agosto de 1971 y las huelgas de los maestros por salarios y contra el estatuto docente en abril de 1971, abril de 1972 y septiembre de 1973. En la huelga de Ecopetrol, obreros y militares se enfrentaron en las instalaciones de la refinería. Para judicializar a los manifestantes, se dictaron dos decretos que traspasaron a la justicia penal militar delitos contra muebles e inmuebles de propiedad de empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos, delitos contra la seguridad de las Fuerzas Armadas y contra la administración, así como los delitos de homicidio y lesiones personales contra miembros del Ejército y civiles al servicio de instituciones armadas<sup>44</sup>.

[100]

Las sentencias contra los obreros dieron los siguientes resultados: 36 trabajadores condenados de un total de 42 juzgados, los cuales recibieron penas entre 10 meses y 14 años de prisión (Vega, Espinel, Fernández, 2009). Entre los condenados se encontraba toda la junta directiva de la Unión Sindical Obrera (USO), asestando un golpe contundente contra la organización de trabajadores más fuerte del sector. Con los dirigentes obreros condenados y la personería jurídica del sindicato suspendida, el gobierno de Pastrana intentó originar una nueva organización sindical afín a sus intereses, tal y como lo cuestionaron los senadores Manuel Bayona Carrascal, Luís Torres, y Ciro Ríos, en citación a debate en el Congreso realizada a los Ministros de Trabajo, Minas y Petróleo y Defensa<sup>45</sup>.

En el caso del magisterio, estigmatizado en ocasiones como movimiento subversivo, la justicia militar se utilizó como amenaza: “*Ojala estemos equivocados, pero a la clase suponemos que con semejantes epítetos lo que se está es montando desde ahora la justificación de los llamados ‘consejos verbales de guerra’ contra los educadores, particularmente contra sus dirigentes y activistas más destacados*”<sup>46</sup>. En junio de 1973, después de una huelga de maestros de secundaria que exigía reajustes de salarios, terminó desarrollándose un Consejo de Guerra Verbal contra el presidente de la Asociación de Profesores de Enseñanza Media del Quindío, siendo destituidos por protestar, cerca de sesenta profesores. En julio el Presidente de la Asociación fue condenado (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 153 y 156). Luego, en octubre de dicho año, el presidente del Sindicato Nacional de Choferes también sería entregado a la Justicia Penal Militar (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 1980: 165).

<sup>44</sup> Decreto 1518 de 1971. Diario Oficial 33400, pp. 801; Decreto 1989 de 1971. Diario Oficial 33443, pp. 289.

<sup>45</sup> Anales del Congreso, martes 26 de octubre de 1971. Debate sobre la huelga de los trabajadores de ECOPEPETROL y la política de hidrocarburos.

<sup>46</sup> Anales del Congreso, Miércoles 7 de noviembre de 1973, Debate en torno al problema del Magisterio, Cámara de Representantes.

En cifras globales, las cortes marciales tuvieron un gran dinamismo durante el Frente Nacional: *“Desde 1966 a 1973, los tribunales militares colombianos dictaron más de 3.800 sentencias condenatorias en 1.500 consejos de guerra verbales (...) Los arrestos masivos y la tortura han sido usuales. (...) La identificación de las causas de oposición política o sindical con la subversión armada es frecuentemente tópica para estos tribunales”* (Amnistía Internacional, 1980: 17-18).<sup>47</sup>

## CONCLUSIÓN

La militarización de la justicia, como respuesta estatal a la protesta social, fue una política recurrente del Frente Nacional. También fue un legado de la crisis precedente. El régimen de coalición no logró reconstruir completamente sus instituciones, validó las de la dictadura civil y militar y, en consecuencia, refrendó algunas de sus prácticas más reaccionarias, especialmente la penalización de la huelga como delito político y el uso de tribunales militares contra el movimiento social.

Como sustituta de la justicia ordinaria, la justicia castrense fue también el resultado de una pauta sistemática en la que el conflicto político y social encontró salida por la vía de la “excepción” y no soluciones por la vía democrática. Estas salidas tuvieron, con frecuencia, discursos que las sustentaron, aunque no las justificaron. Fue así como la dictadura civil intercambio jueces por militares señalando “politización en la justicia”; el Frente Nacional reiteró la medida, pero en demanda de “eficacia y celeridad”. En ambos casos, la incursión militar distó de fortalecer la administración de justicia, como sí lo hizo con la capacidad coercitiva del Estado.

La militarización de la justicia encontró en el estado de sitio un mecanismo efectivo de estabilidad y reproducción. La enorme concesión de poderes presidenciales para tutelar el orden público coadyuvó a la construcción de una justicia ad hoc de aplicación discrecional, ligada a las decisiones políticas del poder Ejecutivo. Como resultado, reivindicaciones sociales legítimas se gestionaron desde la óptica de la confrontación militar y la independencia y autonomía de la rama judicial desaparecieron como pilares de la democracia.

El ascenso de la protesta social fue el signo del período. La restricción de la huelga en los servicios públicos y su penalización como delito político buscaba, en primer lugar, aislar sectores cuya ubicación económica o importancia política pudiera hacerlos peligrosos, de aquellos a quienes ofrecía una dinámica sindical pacífica y legal. En segundo lugar, separar las fuerzas obreras, teniendo en cuenta la capacidad de detonación y generalización de algunas, como sucedió con los trabajadores petroleros. Y por último, disuadir a algunos trabajadores del empleo de la huelga o paros públicos, y en caso de hacerla, justificar la represión abierta. Sin importar el caso, los Consejos de Guerra Verbales conculcaron el derecho de defensa de obreros, campesinos, estudiantes y profesores. Vale la pena señalar que, si bien la represión militar golpeó las protestas sociales, nada las desactivó.

<sup>47</sup> Amnistía Internacional concluyó que el juicio de civiles por Consejos de Guerra Verbales estuvo ligado al control de la protesta social “por el ejercicio no-violento de sus derechos humanos”, evidenciando un interés estatal por suprimir “las expresiones legítimas de disenso al caracterizar como ‘subversivas’ a protestas no violentas o a llamados a una participación política en miras a un cambio social”.

## BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA Internacional (1989). *Tortura, Militarismo y Derechos Humanos. Informe Amnistía Internacional*. Ediciones Quintín Lame, Ibagué.

ARCHILA Neira Mauricio (1995). “Protestas sociales en Colombia 1946 – 1958” en *Historia Crítica*, No. 11, julio – diciembre de 1995.

ARCHILA Neira Mauricio (1997). “El Frente Nacional: Una historia de enemistad social”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 24, Universidad Nacional de Colombia, Investigador CINEP, 1997.

ARCHILA Neira Mauricio (1997). *Protesta social y estado en el Frente Nacional, en Controversia*, No. 170. CINEP, 1997.

CHARRY Samper Héctor (Compilador) (1962-1963). *La reforma del artículo 121 de la Constitución: el estado de sitio*. Tomo I, Imprenta Nacional, Bogotá, 1962-1963.

COMITÉ de Solidaridad con los Presos Políticos (1980). *Libro negro de la represión 1958-1980*. 2da. Edición, Bogotá, Fundación para la Investigación y la Cultura FICA, Septiembre de 1980.

ECHAVARRÍA Felipe (1970). “La quiebra de la justicia en Colombia”, en *Revista Javeriana*, No. 367, Bogotá, agosto de 1970.

ECHEVERRI Bonilla Oscar (1963). *Consejos de Guerra Verbales y Código de Justicia Penal Militar*. Tunja, Imprenta departamental, 1963.

GALLÓN Giraldo Gustavo (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958 – 1978*. Editora Guadalupe LTDA, Bogotá, 1979.

LONDOÑO Botero Rocío (1989). “Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)”, en *Nueva Historia de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

PELÁEZ Carlos (1955). *Estado de derecho y estado de sitio: la crisis de la Constitución en Colombia*. Editorial Temis, Bogotá.

PIZARRO Leogómez Eduardo (1987). “La profesionalización militar en Colombia: el período de La Violencia”, en *Análisis Político*, No. 2 (sept – dic), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 1987.

TORRES Giraldo Ignacio (sf). *Los inconformes. Historia de la rebeldía de las masas en Colombia*. Vol. 5. Editorial Margen Izquierdo. pp. 286 – 287.

UPRINMY Rodrigo (2006). “Entre el protagonismo, la precariedad y las amenazas: las paradojas de la judicatura”, en Francisco Leal Buitrago (Edit). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006.

URRUTIA Miguel (1978). *Historia del Sindicalismo en Colombia*. La carreta. Primera edición julio de 1969. Tercera edición, 1978. Universidad de los Andes. Colombia.

VEGA C., Renán, ESPINEL N., Luz Ángela, FERNÁNDEZ P., Alexander (2009). *Petróleo y protesta obrera.: La Unión Sindical Obrera (USO) y los trabajadores petroleros en Colombia (1923 – 2008)*, Volumen 2, Corporación Aury Sará Marrugo, Bogotá, 2009.

### Otras fuentes

Boletín anual de estadística de Justicia Penal Militar. Año III, No. 3, año 1964.

Ley 3 de 1945. Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, sección imprenta y publicaciones, 1945

Diario Oficial

Anales de Congreso

Sentencias Corte Suprema de Justicia

Prensa: El Espectador, El Siglo, Voz Proletaria

[102]

# LA REPRESIÓN POLÍTICA ES APENAS UNA DE LAS EXPRESIONES DE LA CRIMINALIDAD DE ESTADO: ENTREVISTA A IVÁN CEPEDA CASTRO\*

Jennifer Vargas\*\*

## RESUMEN

En esta entrevista, el congresista e investigador social Iván Cepeda, asocia los niveles extremos de violencia ejercida por parte del Estado contra los civiles a la ausencia o incompletitud del proceso de democratización en Colombia –por ejemplo la reforma agraria-, al desarrollo desigual y deforme y a la ausencia de mecanismos que garanticen el ejercicio de la oposición política, mediante el debate civilizado, tolerante y tranquilo a través de los cuales se evitarían esas formas de violencia extrema contra los movimientos sociales. Cepeda, a propósito, sugiere repetidas veces, que el uso del término represión implica una reducción implícita de la magnitud del daño cometido contra los civiles por parte del Estado.

**Palabras claves:** Represión, Estado, violencia, Colombia, entrevista.

## POLITICAL REPRESSION IS JUST ONE OF THE EXPRESSIONS OF STATE CRIME: AN INTERVIEW WITH IVÁN CEPEDA CASTRO

### SUMMARY

In this interview, Congressman and social researcher Iván Cepeda, associates the extreme levels of state violence against civilians with the absence or incompleteness of the democratization process in Colombia – in land reform, for instance -, uneven and deformed development and the absence of mechanisms to ensure the exercise of political opposition through civilized debate, with tolerance and peace through which these extreme forms of violence against social movements might be avoided. Cepeda, by the way, repeatedly suggests that the use of the term “repression” involves an implicit reduction of the amount of damage committed by the state against civilians.

**Key words:** Repression, State violence, Colombia, interview.

Fecha de Recepción: 3/08/2012

Fecha de Aprobación: 12/08/2012

[103]

\*La entrevista fue realizada para el programa “Investigaciones en torno a la macroestabilidad política y económica y la violencia persistente en Colombia”, en el marco de la Convocatoria Bicentenario - Programas Nacionales de Investigación - 9747 de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* \*\* Magister en Estudios Políticos, investigadora del Grupo Conflicto e instituciones en una perspectiva comparada-IEPRI

## 1. ¿Podría esbozar un panorama general de la violencia ejercida contra los movimientos sociales en Colombia en los últimos veinte años? ¿Cómo evaluaría en ese contexto las políticas del Estado?

Esta es una pregunta que tiene un amplio espectro. Básicamente las formas de violencia en Colombia se han dado a partir de cuatro registros esenciales que se han intensificado y desarrollado en las últimas dos décadas. De una parte, está el conflicto armado que se remonta a mediados de la década de 1960 y que ha tenido múltiples expresiones de violencia. De otra parte, se registra la violencia de índole económica y usurpatoria que básicamente ha girado en torno al despojo de territorios, tierras y determinado tipo de riqueza. Es una violencia que podemos calificar como la violencia del despojo. En tercer lugar, la violencia que debe ser catalogada como violencia de Estado o criminalidad de Estado, que tiene expresiones de diversa índole y de distinto grado. Y por último, toda la violencia que gira en torno al fenómeno del narcotráfico, que a diferencia de lo que se piensa comúnmente es una violencia que yo creo tiene connotaciones políticas y que no es simplemente una violencia de orden común o no se trata simplemente de lo que se ha llamado crimen organizado, tanto porque el narcotráfico es un fenómeno en el que están involucradas fuerzas políticas y sectores muy poderosos, cómo también por el hecho de que el narcotráfico ha sido funcional a determinadas circunstancias y correlaciones políticas en el país. Así que en esos cuatro registros que no aparecen en forma pura ni aislada, sino que se dan de una abigarrada mezcla en la realidad regional y nacional, se han desarrollado distintas estrategias contra los movimientos sociales, contra los pueblos y comunidades étnicas, contra el campesinado o contra las fuerzas opositoras.

[104]

Se trata de una violencia que ha venido ascendiendo y se ha venido haciendo cada vez más compleja tanto por sus manifestaciones como por su intensidad. En los últimos veinte años hemos visto surgir formas de violencia que no existían en el pasado, y que se han definido a partir de estrategias que van más allá de nuestras fronteras. Se debe recordar que en los últimos décadas en el continente aparecieron regímenes dictatoriales que aplicaron una serie de métodos y modelos represivos totalitarios que eran abiertamente contrarios a cualquier forma democrática o del Estado de derecho. Muchos de los métodos que se aplicaron en Colombia estuvieron imbricados en esas lógicas transnacionales. Se habla, por ejemplo, de la Doctrina de la Seguridad Nacional –en su forma clásica y en sus versiones más actualizadas- y de su componente esencial, la doctrina del enemigo interno. En estas décadas hemos visto cómo esas doctrinas se desarrollaron en nuestro país, y no solamente se desarrollaron como algo que se implantó desde afuera, sino también enriqueciéndose, y esto es triste decirlo, con la propia experiencia autóctona. No es cierto que el paramilitarismo o que la tortura o que la desaparición forzada hubieran sido simplemente exportadas a Colombia, en nuestro país hubo violencia sistemática mucho antes de que esas doctrinas comenzaran a estar en su apogeo, y muchas de esas enseñanzas impartidas en la Escuela de las Américas –donde se formaron generaciones enteras de la oficialidad de la Fuerza Pública- se vieron enriquecidas por la experiencia local; por formas de paramilitarismo local, por variadas modalidades de represión, de persecución, de asesinatos colectivos, de desplazamiento forzado que ya existían acá en Colombia. Quiero recordar en este caso una obra que se enfoca en eso, *Un cadáver insepulto* del escritor Arturo Alape, que nos llama la atención sobre el hecho de que en Colombia existía la desaparición forzada antes de que ésta se convirtiera en un fenómeno tan recurrente en países como Argentina, Chile y Paraguay. La desaparición de personas ya existía desde la década de 1950 en Colombia, antes de que el escritor Fernando Savater –uno de los autores del célebre informe de la Comisión de la Verdad en Argentina- afirmara que a Latinoamérica le cabía el triste aporte del vocablo “desaparición forzada” a la lengua universal.

A partir de los años ochenta del siglo XX se hicieron recurrentes en Colombia las torturas, las desapariciones forzadas, el uso del estado de sitio (que se trataba retóricamente como una figura excepcional, pero que era en realidad una situación permanente desde el Frente Nacional), el paramilitarismo convertido en una práctica de Estado y no simplemente en fenómeno local de justicia privada o de autodefensa, la ampliación del desplazamiento forzado al punto de convertirse en un fenómeno de despoblamiento prácticamente de regiones del país, la práctica metódica del secuestro... Todos esos factores a partir de esa trágica década de nuestra historia contemporánea, de la imbricación de todas esas formas de violencia, fue una especie de momento de mezcla, de articulación de distintas expresiones de violencia: fueron los años en los que vimos aparecer y desarrollarse en toda su magnitud destructiva ciertas formas de violencia. ¿Por qué? Porque Colombia estaba ingresando al mercado internacional, porque se estaban produciendo cambios, como lo han señalado algunos autores, en la democracia local, la posibilidad de elegir por primera vez a dignatarios como alcaldes, gobernadores; el surgimiento en el país-después del marasmo político que fue el Frente Nacional- del debate público como un hecho significativo. Todos esos factores contribuyeron a que esa década fuera esencial para dinamizar no solamente las fuerzas y actitudes democráticas sino también las actitudes y comportamientos contrarios precisamente a esa democratización, y creo que por eso, esos años son tan definitivos y por eso fueron de extrema violencia. La muerte de figuras que iban a renovar el espectro político, el cruento caso de movimientos políticos como la Unión Patriótica, la violencia antisindical que empezó a ser practicada de manera más selectiva y sistemática durante esos años, la masacre que se convirtió en el método de terror por excelencia, como la puesta en escena de la crueldad en masa para provocar el despoblamiento. En fin, todas esas estrategias adquirieron a partir de ese momento, un protagonismo, hicieron una irrupción en el país que buscaba democratizarse.

Así que creo que lo que hemos visto en estos veinte años es el desarrollo de esas estrategias. El hecho de que la criminalidad en masa se haya asimilado como un comportamiento cotidiano, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, el genocidio, el hecho de que el conflicto armado cada vez, haya adquirido manifestaciones más omnipresentes y más degradadas como se ha dicho muchas veces, que han trasgredido las fronteras, la aparición de las víctimas de una manera masiva en el país, todos esos son fenómenos que a mi modo de ver son propios de estas últimas dos décadas y que han afectado gravemente a los movimientos sociales. Por darle una figura, hemos visto en estos últimos veinte años una especie de historia del Ave Fénix en Colombia, es decir, de un constante renacer de los movimientos sociales que han sido exterminados no una sola sino varias veces en el transcurso de pocos años. Existen organizaciones que han padecido el exterminio y que han tenido que renacer de sus cenizas, lo hemos visto en varios casos de organizaciones sindicales y campesinas. El movimiento campesino por ejemplo, ha sido prácticamente exterminado y ha resurgido de esas cenizas y ha sido exterminado precisamente a raíz de los intentos de reforma agraria, hablemos de la ANUC por ejemplo, como movimiento social, o también del caso de organizaciones indígenas. Y también podríamos hablar de regiones del país donde hemos visto esas circunstancias: el Meta, Antioquia, La Costa Caribe donde constatamos olas de violencia que todo lo arrasan y después de determinado tiempo un resurgir, eso lo hemos encontrado en muchas partes del país. Así que en el caso de los movimientos sociales, de los partidos de oposición, de los organismos de derechos humanos, hemos estado asistiendo a eso que yo llamaría una lógica del Ave Fénix, es decir, por una parte una cíclica destrucción de esos procesos, pero también de alguna manera, de su resurgimiento. Y en eso, tal vez, podría advertirse un aspecto distintivo de la realidad colombiana, es decir, en otras partes esos procesos han sido avasalladores, han acabado con los movimientos sociales. En Colombia hemos visto una gran resistencia, una gran capacidad de adaptarse en medio de muy difíciles y adversas circunstancias para volver a echar raíces. Ha sido una especie de rasgo de estas últimas décadas.

[105]

Y al mismo tiempo, al lado de todo este escenario, también el surgimiento de un marco legal y constitucional que le ha hecho frente a estas circunstancias, como la Constitución de 1991, ha sido en parte una reacción a esto con su carta de derechos, con sus instancias e instituciones nuevas, con sus procedimientos en justicia, con su filosofía de los derechos humanos. La carta constitucional de 1991 diría que es una reacción a todas esas formas de violencia y es la búsqueda de un antídoto a ellas. Y considero que hemos visto también, en estos últimos veinte años, otras expresiones de la reacción contra esas formas de violencia: la búsqueda de la Paz, la adopción paulatina del derecho humanitario como herramienta para contrarrestar el conflicto armado y de pensar sus estragos; el sentimiento y la realidad de que Colombia no está sola en esta materia con el surgimiento de un sistema internacional de derechos humanos y la presencia de organismos internacionales que observan la situación de derechos humanos en el país y del sistema interamericano. En fin, se trata de una realidad contradictoria, al mismo tiempo en que hemos visto ese recrudecimiento, la sofisticación de la violencia, la constante persecución y a veces el exterminio de los movimientos sociales; también hemos constatado la reacción que ha permitido, mal que bien, ir creando la conciencia y el marco legal contra eso. Algo que no es irreversible por supuesto. Se debe evitar que ese proceso en el que se ha avanzado tímidamente en estos años sufra una traumática involución.

## **2. ¿Cómo explica los extraordinarios niveles de violencia ejercidos contra los movimientos sociales y, más en general, contra la población civil en Colombia?**

[106] Esa es una pregunta difícil. Diría que en parte tiene que ver con que en Colombia por determinadas circunstancias políticas, socioeconómicas y culturales, no hemos hecho determinado tipo de procesos necesarios para precisamente evitar esas formas de violencia extrema contra los movimientos sociales. El proceso de democratización en Colombia siempre ha sido incompleto y yo diría que en algunos casos no se ha comenzado a hacer. Muchos especialistas, historiadores, politólogos han mencionado y demostrado que Colombia no ha cumplido con ciertos procesos indispensables, que algunos llaman inmanentes o necesarios de la modernidad, o reformas liberales que son fundamentales. Una de ellas, tal vez de las más importantes, la reforma del mundo rural, la reforma agraria y la revolución democrática del campo. Colombia es un país que no ha hecho ese proceso necesario que se ha cumplido en otros países. Gran parte de la violencia contra los movimientos sociales viene del mundo rural y cuenta con la indiferencia del mundo urbano. El no haber realizado la distribución o redistribución de la propiedad agraria, la democratización del uso del suelo, y la democratización de la vida política en extensas regiones rurales tiene explicaciones que van más allá de esta pregunta. Pero podríamos afirmar que la ausencia de la reforma agraria ha significado un constante despojo y colonización violenta de territorios, el uso de la tierra y del territorio que ha ido siempre por los caminos de la ilegalidad. Por medio de diversas modalidades: sea a través del despojo, de la siembra de la coca, de la explotación del narcotráfico de muchos territorios en el país, sea por el control territorial que han ejercido los grupos armados ilegales, de la concesión monopolística de las riquezas naturales a los conglomerados nacionales o extranjeros.

Otro hecho: el Estado ha tenido un desarrollo, que yo caracterizaría como desigual y deforme. Hay ciertos aspectos del Estado, de su institucionalidad, de su presencia, que se han privilegiado a otros. Se ha privilegiado colonizar el territorio por parte del Estado a través de sus instituciones de fuerza y no de las instituciones que pueden generar procesos más democráticos. Vemos que la presencia de la Iglesia -si bien ésta no es una institución estatal- ha tenido casi el valor de la institucionalidad estatal, la presencia del cura y del soldado más que la presencia del Juez, y del maestro, han sido siempre constantes en nuestros territorios rurales más apartados de los centros

de poder. Y esa presencia que se ha mezclado con la situación de inequidad y de la distribución profundamente inequitativa de la tierra, de sus productos y de las formas para explotarla, trabajarla, siempre ha sido proclive a mantener el *status quo*.

Un tercer problema: la ausencia de mecanismos que garanticen el ejercicio de la oposición política, mediante el ejercicio del debate civilizado, tolerante y tranquilo. En Colombia es muy reciente el reconocimiento de la oposición política de izquierda y es muy reciente el hecho de que la oposición pueda tener una mínima posibilidad de expresión pública. No ha sido siempre así. Hasta los años setenta teníamos un régimen bipartidista que actuaba por el mecanismo de la clientela y de la repartición burocrática del Estado. Así que es muy reciente el hecho de que podamos hablar de un sistema en el cual existe verdaderamente un ejercicio de la oposición, y de la oposición de izquierda para decirlo de una manera más clara. Eso ha significado también determinadas formas de actuación, de represión, de persecución política, que se ha hecho evidente en muchos momentos. No solamente el exterminio de líderes, de procesos políticos y de organizaciones políticas. El conflicto armado tiene ahí uno de sus motivos esenciales. Hay que recordar que las FARC siempre traen a colación como uno de las razones de su alzamiento en armas el hecho de que la Unión Patriótica haya significado un proceso fallido y haya significado un derramamiento de sangre.

Entonces llamo la atención sobre esos tres factores. Podríamos añadir muchos otros: la manera como han sido implantados en Colombia los modelos económicos, la explotación de los recursos naturales, en fin. Pero a mi modo de ver esas tres son tareas pendientes de nuestra historia contemporánea que han provocado el surgimiento alternativo de protestas de desobediencia civil, de reacción de los movimientos sociales, y han hecho que en múltiples momentos y rincones de nuestro territorio se hayan producido reacciones sociales organizadas contra ese tipo de fenómenos. Ahora dicho eso, también existe un fenómeno que pesa aquí y es que un país que tiene un conflicto armado y al mismo tiempo un régimen precariamente democrático genera una mezcla explosiva por varias razones que se deben analizar. En efecto, el conflicto armado transgrede permanentemente las fronteras del debate político legal, o igual los linderos políticos de la legalidad entran en ese otro espacio que es el conflicto armado. Esa relación se presta para muchas cosas, bien sea para instrumentar los movimientos sociales, algo que sería ingenuo negar, pero también lo otro, utilizar permanentemente como cuartada para la represión y para fines económicos y políticos la hipótesis de que cualquier persona que levante la mano y diga no estoy de acuerdo, es de inmediato un aliado, o un infiltrado de la guerrilla o de cualquier grupo. Esta última ha sido una tesis que se ha utilizado a lo largo de los años para acabar prácticamente con la oposición política, y que le ha cerrado la puerta a una oposición que pudiera tener un espacio civilista.

Entonces esa “zona gris” ha permitido el ejercicio de la violencia y su justificación pública. Pienso que es trascendental que en Colombia se reconozca la legitimidad de la acción política de la oposición, de los movimientos sociales, de los activistas de derechos humanos, de los periodistas críticos sin amalgamar eso necesariamente con aspectos del conflicto armado. Este es un paso que no se ha dado en Colombia hoy.

La condición permanente de conflicto armado y su prolongada duración –más de cinco décadas– ha logrado que se naturalice la convicción de que cualquier forma de oposición política debe ser de inmediato percibida como peligrosa, y por tanto debe ser estigmatizada.

[107]

### **3. ¿Cómo desarrollaría la categoría de crimen de Estado? ¿En qué sentido es diferente de la de represión? ¿Cómo explica los niveles de crimen de Estado cometidos en Colombia?**

Primero habría que ubicarlos en una especie de constelación conceptual para poder entenderlos bien. De una parte, sostengo que la criminalidad de Estado es una subcategoría de crímenes que son de una índole mayor, yo hablaría de unos crímenes que son propios del poder político, podríamos llamarlos crímenes del Poder, si se quiere aceptar ese tipo de connotación, porque el poder puede ser ejercido de una forma democrática, puede ser ejercido a través de unos mecanismos y principios que se ciñen a los valores democráticos, o también puede ser ejercido como ha ocurrido lamentablemente muchas veces de una manera autoritaria, arbitraria, o abiertamente criminal. Existen modalidades de criminalidad que son empíricamente demostrables en Colombia, que se extienden a través de toda nuestra historia republicana. Crímenes que han sido cometidos con objetivos de acumulación de riqueza, o de reproducción de riqueza; crímenes que han sido cometidos con el fin de instaurar, sostener, ampliar el poder político a través del Estado o a través de instancias privadas. Desde una especie de conceptualización de carácter sociológico o político, en esa gran categoría de crímenes de poder político y económico se encuentran ubicados, a mi juicio, como categoría central, protagónica, la de los crímenes de Estado. Ahora bien, desde una perspectiva jurídica lo que llamamos crímenes de Estado son crímenes que tienen la forma de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra y de crímenes como el genocidio, y graves violaciones a los derechos humanos. Es decir, crímenes que han sido ya definidos por el derecho internacional como aquellos que se cometen con dos grandes rasgos. El primero es que son crímenes de sistema y otro es que son de carácter generalizado. Por crimen de sistema se entiende que esos crímenes tienen una intervención de aparatos -en este caso de aparatos institucionales- que actúan de una manera combinada o escalonada en determinados procesos bajo patrones comunes de acción. En este caso puede tratarse de grupos de agentes estatales que o bien ejecutan acciones criminales de acuerdo a patrones que se inscriben en la propia legalidad, o de aparatos que se mueven de manera encubierta desde el seno de la institucionalidad, o igualmente que utilizan o son conniventes con grupos de particulares que han sido creados generando la apariencia de estar desligados del Estado. Un rasgo de la sistematicidad de la criminalidad estatal es que, por ejemplo, instituciones o grupos de agentes de los tres poderes públicos o de los niveles nacional y local, estén involucrados de alguna forma. Como argumento recurrente contra la definición de esta clase de criminalidad se emplea con frecuencia el argumento de que no se puede aseverar que absolutamente todos los agentes estatales -o incluso que la mayoría- actúen en la ejecución de violaciones de derechos humanos. A menudo se argumenta que el hecho de que en Colombia se produzcan sentencias condenatorias de carácter penal y civil sobre estos hechos, demuestra que no hay tal criminalidad estatal. No es así. Las prácticas criminales de carácter sistemático se definen de acuerdo a qué tipo de instituciones, niveles institucionales o responsables dentro de las instituciones están involucrados; cuál es el rango jerárquico y mando que tienen los funcionarios; cuál es su capacidad de decisión y de dominio sobre las actuaciones delictivas; qué grado de réplica tienen en otros poderes públicos. Ahora, cuando se afirma que son crímenes generalizados nos referimos al hecho de que ocurren una cantidad y calidad significativas de violaciones de derechos humanos, durante períodos de tiempo determinados. Estamos hablando de que esos son crímenes que se cometen con una continuidad en el tiempo y con un carácter cuantitativo y cualitativo determinado. Por ejemplo, el crimen de genocidio que no es necesariamente el exterminio de la totalidad de miembros de un grupo. El genocidio puede presentarse -y así lo reconoce el derecho internacional- cuando se ejecuta la destrucción parcial de miembros de una colectividad, cuando se eliminan las cabezas visibles de cierto grupo estamos ante la posibilidad de su desaparición o desconfiguración. Así que el grado de generalidad de un crimen no se

[108]

desprende del carácter masivo de las violaciones de derechos humanos. Significa que se presenta un tal grado de violencia que implica un determinado tipo de cambios en el orden social, en el tejido social, y que deja una huella profunda. En Colombia, tristemente se da toda la variedad de los crímenes que se cometen en el planeta: crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra -que se comenten en el contexto del conflicto armado-, prácticas genocidas, graves violaciones de derechos humanos.

La represión es un grado-y aquí vuelvo a la constelación conceptual de la que hablé al inicio- de la acción criminal del Estado. Si la categoría es crímenes del poder político, el subgrupo es crímenes de Estado, pues habría una especie dentro de esa categorización que consiste en el ejercicio de las formas de represión política. Reprimir a una organización implica limitar su espectro, significa reducir su capacidad, neutralizar el radio de su acción política, constreñir, más no eliminar. La represión limita y censura. Por supuesto, hay represiones que son brutales, pero que de todas maneras no implican el exterminio. Difícilmente podría decirse que la conquista y colonización de territorios en los albores de la modernidad y del capitalismo reprimieron a poblaciones nativas, o que el Nazismo, el Fascismo y el Estalinismo simplemente reprimían a los opositores. Lo que hicieron fue inventar formas de concentración, de dominación y fábricas de eliminación masiva de poblaciones enteras. En Colombia no tenemos esos campos de concentración, pero sí hemos tenido formas muy sofisticadas de eliminación del opositor, en las cuales no solo se quiere poner al opositor (por dar algún nombre a los sectores de los que estamos hablando) en una condición de limitación de su fuerza, de reducción, sino realmente de avasallamiento, de eliminación, de poner fuera del escenario político a fuerzas sociales. La represión política ha sido factor constante en la historia del país porque ha integrado esta forma mucho más vasta de acción que es la criminalidad de Estado. En nuestro país ha tenido múltiples manifestaciones que han ido desde el ejercicio de ciertas formas de violencia, hasta la puesta en obra de la represión de carácter legal, de la censura de opinión, del recorte de derechos, hasta el amordazamiento de los opositores. Dependiendo de qué periodo político estemos hablando, podríamos ubicar ciertas modalidades: las políticas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, los frecuentes períodos del llamado Estado de Sitio, la etapa del Estatuto de Seguridad, los dos cuatrienios de la Seguridad Democrática. En cada uno de esos momentos hubo modalidades específicas de ese tipo de acción.

[109]

La represión política es apenas una de las expresiones de la criminalidad de Estado.

### **¿Cómo explicar los niveles de la criminalidad de Estado practicada en Colombia?**

Como dije, cada modelo político y económico que ha sido implantado en Colombia ha tenido en su base un modelo específico de criminalidad de Estado. Por la ausencia de reformas esenciales de las que hemos hablado, en nuestra sociedad ha sido posible aplicar la “Doctrina del Shock” –tal y como la define la socióloga Naomi Klein-. Esto quiere decir que para entrar en un ciclo bien sea del modelo capitalista, o del modelo restrictivo de las libertades públicas, la condición previa ha sido debilitar o aniquilar las posiciones de oposición política. En el contexto del conflicto armado, que repito ha servido de pretexto y de espacio de definición del poder en Colombia, se han utilizado esas dinámicas, se han ido nutriendo y fortaleciendo las unas a las otras, tanto aquellas que vienen de la política como aquellas en las que se utiliza el conflicto armado como pretexto.

Para entender la lógica de la violencia oficial, se puede hacer un ejercicio estadístico del cual se desprende que los picos de las líneas ascendentes de los asesinatos contra líderes políticos y sociales se ubican en los momentos de definición política y económica: implantación de nuevos

modelos de comercio, apertura económica, privatización de empresas estatales, inauguración de proyectos de explotación de riqueza natural, diálogos de paz, elección popular de autoridades locales, procesos judiciales sobre crímenes de lesa humanidad, etcétera. En efecto, el comienzo de la elección de alcaldes, a comienzos de la década de 1980, fue uno de los períodos más cruentos de la violencia política; la implantación del modelo aperturista y de la privatización del Estado, a comienzos de la década de 1990, arrojó estadísticas muy cuantiosas en las violaciones de los derechos humanos; los procesos de paz, como aquellos de los mediados de la década de 1980 que antecedieron a la adopción de la nueva constitución, estuvieron marcados por el incremento en las cifras de los hechos cruentos. Esas circunstancias muestran cómo se ha reaccionado frente a quienes están en torno a esos procesos, que fungen como negociadores, que promueven la paz, la democratización de las instituciones, que enfrentan modelos económicos de privatización de la tierra o de las empresas de servicios públicos, que buscan justicia o que actúan desde el poder judicial, que investigan hechos de corrupción desde la academia o los medios de comunicación. Los picos de esa curva estadística de la violencia trae a la memoria años de ingrata recordación, como 1985, 1989, 1994 ó 2003. Algo similar ocurre con la cronología de ciertos tipos de violencia. ¿Cuándo comienza a practicarse en forma masiva la desaparición forzada? En el período en el que se aplica –tanto en el continente como en nuestro país- un modelo de seguridad que parte de la premisa que es necesario “despejar el terreno” para la aplicación de una nueva doctrina que va a transformar el mercado y el Estado. En cada uno de esos contextos, regiones, procesos políticos y socioeconómicos, se debería hacer la microhistoria de la violencia de Estado y de la política de los gobiernos para entender bien de qué estamos hablando.

### **¿Cómo explicar esos problemas de acción colectiva entre poderes, entidades del Estado, al momento de participar en un crimen de Estado?**

[110]

Pienso que acerca de esta cuestión habría que hacer una precisión. Creo que la Fuerza Pública y su conducción por el Poder Ejecutivo han jugado en esto un papel determinante. Sabemos que en Colombia si bien la acción de los militares a veces a desbordado los límites de la Constitución y a veces no se ha ceñido a la conducción civil, se puede afirmar que el poder civil sí ha ejercido el control del estamento militar, y ha diseñado políticas que han guiado la conducción del orden público. El hecho de que en Colombia se libre un conflicto armado ha posibilitado que Ejército y Policía trastoquen sus roles, que la Policía haya participado en la guerra y que el Ejército en el mantenimiento del orden público. Este intercambio de roles ha sido pernicioso, pues como se sabe, ha desnaturalizado el carácter de ambas instituciones y las ha convertido en cuerpos en los que se ha perdido cualquier noción de proporcionalidad en el uso de la fuerza. Otro tanto se puede afirmar de los organismos de inteligencia del Estado y los aparatos de seguridad del Estado se han puesto al servicio de determinados fines. Bajo la realidad o el pretexto del conflicto armado, han terminado convertidos en aparatos de policía política. En este campo hay un factor muy eficiente de la criminalidad de Estado. Esto se articula con dinámicas del poder político local y nacional, de la manera en cómo se ha estructurado ese poder (clientelismo, nepotismo, autoritarismo). El hecho de que el Poder Legislativo no haya cumplido el papel de ser una representación popular, sino una representación de intereses, el hecho del presidencialismo como una institución muy fuerte que ha limitado y destruido la independencia del Poder Legislativo, el hecho de que el Poder Judicial no haya tenido la suficiente independencia, todo eso ha permitido que cosas que parecen como imposibles, es decir, que la voluntad de miles de funcionarios confluya en propósitos criminales, o en el encubrimiento y la impunidad de esos hechos se haya convertido en la normalidad del ejercicio del poder. Por eso, es claramente absurdo decir que todos los agentes del Estado han violado los Derechos Humanos o el Derecho Humanitario. Para que exista criminalidad de

Estado basta que los núcleos conductores de la política del Estado estén al servicio de propósitos y prácticas criminales.

Ahora en esto es muy importante el tiempo y la continuidad. Si Colombia fuera un país que ha vivido un episodio de violencia de cinco años, en el cual hemos tenido una situación muy concreta delimitada en el tiempo y en el espacio de la violencia, podríamos pensar que es ilógico creer que una institución que tiene veinte años tenga el mismo patrón de comportamiento durante toda esa etapa. Pero en Colombia tenemos un conflicto armado de cincuenta años, es decir, que hemos padecido un devenir en el que la violencia institucional se ha transmitido de generación en generación de funcionarios del Estado. Me pregunto por ejemplo ¿cómo ha ocurrido lo que ha ocurrido en el DAS con relación al sistema de espionaje que se instaló en los dos pasados gobiernos? Lo que llamamos alegremente en Colombia “las chuzadas”, se trata de cientos de funcionarios del Estado implicados en el espionaje meticuloso de cerca de trescientos ciudadanos. Los recursos que se requieren para esto son formidables, el entrenamiento de estas personas, la capacidad de transgredir la ley, de actuar sin órdenes judiciales simplemente por designios de sus superiores. Eso significa, ni más ni menos, que esas personas no han actuado de la noche a la mañana así. Han recibido una formación y seguramente existe una memoria institucional que ha permitido todo esto. Debe tomarse en cuenta además que el DAS es un organismo que desde el momento de su creación hasta el momento de su clausura fue una institución profundamente permeada por ilegalidades y actuaciones criminales. Desde la época en que se acusaba a sus funcionarios de estar implicados en los magnicidios de los ochenta, pasando por la responsabilidad de funcionarios del DAS en el surgimiento del paramilitarismo y del narcotráfico, hasta el día de hoy con el escándalo que determinó su desaparición. Es más, el DAS surgió de la necesidad de acabar con un organismo de seguridad del Estado que estaba implicado en crímenes de Estado; sustituyó a otra institución desacreditada, el Servicio de Inteligencia de Colombia, SIC. Podríamos hacer la historia de muchas otras instituciones. Esa misma parábola ha sido recorrida por otros organismos de inteligencia tristemente célebres: el F2 –el organismo de inteligencia de la Policía-, la Vigésima Brigada del Ejército, encargada de labores de inteligencia. También podríamos preguntar cuál fue el papel que cumplió la Primera División del Ejército en el surgimiento del conteo de los cuerpos, la práctica de “legalizar” numerosas ejecuciones de civiles para mostrar resultados operativos, o para llamarla en el lenguaje actual “los falsos positivos”. Esta modalidad de crímenes de lesa humanidad no surgió simplemente del modelo de seguridad democrática.

[111]

Todo tiene su historia. Sería necesario hacer una historia de todas estas formas de violencia para entenderlas como parte de una genealogía. Por eso, desde mi punto de vista debíamos hablar más de criminalidad de Estado que de crímenes de Estado. Habría que hacer el mismo ejercicio que hizo el pensador italiano Enzo Traverso (*La violencia nazi. Una genealogía europea*), para quien la historia del genocidio que hicieron los nazis en sus campos de exterminio no es el resultado simple de una ocurrencia macabra o un golpe de talento criminal, sino el resultado de una historia de la violencia de Estado que tuvo sus orígenes en la manera como las potencias europeas hicieron la colonización de África y Asia. La idea de crear campos de concentración no nació con el nacional socialismo, ya venía desde el momento en que fueron eliminados los indígenas en las nacientes colonias. La idea de convertir las reservaciones indígenas no en lugares de protección, sino en lugares destinados a concentrarlos y eliminarlos. Todo eso es parte de la historia universal del genocidio.

En Colombia eso se ha repetido por supuesto. El “falso positivo” no surgió simplemente como obra de una política de recompensas. No, ya tenía una historia muy larga. Igual que el paramilitarismo.

Es muy difícil entender la historia del paramilitarismo sin el concurso del Estado, no solo porque los grupos y las estructuras paramilitares surgieron como parte de normas que se crearon explícitamente con ese fin. Es incomprensible la lógica tanto territorial, como de violencia que acompañó a los grupos paramilitares en muchas partes del país sin tomar en consideración la estructura estatal. E igual con la llamada parapolítica.

Así que algo que aparece a primera vista como ilógico y absurdo que miles de funcionarios actúen con un mismo propósito criminal es perfectamente comprensible en un país que tiene esa historia de violencia como la que tiene Colombia. En los debates que hemos tenido muchas veces con los funcionarios de Gobierno, he hecho la siguiente reflexión: es profundamente ingenuo pensar que en un país en el que se ha desarrollado un conflicto armado como el que hemos tenido, el Estado no haya creado y desarrollado ciertas formas de comportamiento institucional que están destinadas a eso, a reaccionar violentamente para constreñir, acabar, para desarraigar cierto tipo de formas de oposición ilegales, pero también legales. Esto sin hablar de cómo ha sido dispuesto el orden institucional para cumplir fines privados. Nótese que en las anteriores reflexiones no he incluido esos otros aspectos cruciales que se relacionan con cómo los organismos estatales han reaccionado violentamente para mantener cadenas de corrupción o procesos de acumulación de riqueza legal o ilegal.

#### **4. ¿Podría hablar de la trayectoria y las luchas de las organizaciones de víctimas a las que ha estado asociado?**

[112]

Considero que es trascendental para la democracia en Colombia que se reconozca la realidad de la criminalidad de Estado. Creo que nuestra historia, nuestra memoria, no estará completa hasta que no se reconozca la responsabilidad, la verdad que corresponde en esta violencia al Estado, a los poderes. Porque esa es una verdad oculta, es una verdad desfigurada, minimizada, negada en un comienzo, pero también negada permanentemente. Hoy estamos asistiendo a nuevas formas de negacionismo. En otras partes primero viene la negación y luego el revisionismo. En Colombia no. Aquí tenemos un ciclo permanente de revisión y de negación de la realidad. Se niega unas veces el conflicto armado, se niega la existencia de las víctimas, después se niegan ciertas formas de violencia... Entonces el camino que han recorrido las víctimas del Estado es el de intentar, y conseguir paulatinamente ese reconocimiento. Primero un reconocimiento muy mezquino, el simple reconocimiento de su existencia, pero después un reconocimiento pleno que quiere decir, no solamente reconocer que hay agentes del Estado que cometen hechos particulares de actuación violenta en circunstancias particulares-la tesis de “las manzanas podridas”- sino el hecho de que ha existido y existe la criminalidad de Estado, que hay instituciones, patrones, planes, comportamientos y políticas que responden a tal realidad. Esa es el debate que tenemos hoy.

Una verdad que mucha gente sensata no es capaz de desconocer hoy es la enorme evidencia de los crímenes que cometen los agentes del Estado. Pero en la actualidad es todavía difícil que la opinión pública reconozca la criminalidad de Estado, el carácter sistemático y masivo de las formas de la violencia oficial. Esa es una tarea actual.

## ¿Cómo fue el proceso con la fundación Manuel Cepeda Vargas y la reclamación ante la Corte Interamericana de DDHH sobre el caso de su padre?

Básicamente se trata de un caso individual que ha logrado ser investigado hasta un punto significativo de sus orígenes y de sus consecuencias y que ante la ausencia de la debida actuación de la justicia en Colombia ha sido llevado a una instancia internacional que adoptó una sentencia que ha tenido repercusiones concretas y que, a mi modo de ver, muestra la importancia del sistema interamericano que hoy es tan fuertemente atacado.

El camino de ese proceso ha sido vencer la inoperancia de las instituciones del Estado. La impunidad es otro aspecto fundamental de la criminalidad de estatal. Los agentes del Estado actúan en forma criminal, pero también dejan de actuar, o actúan para que no haya justicia. Ante esa condición de impunidad, las víctimas requieren cumplir el rol que no cumplen las instituciones del Estado. Hemos hecho en buena parte el trabajo que no han hecho las instituciones de tal forma que logramos demostrar las causas del uno de los homicidios del genocidio contra la UP, así como avanzar significativamente en la identificación individual de sus responsables. De esta forma, la controversia sobre el caso del asesinato del senador Manuel Cepeda ha finiquitado en algunos de sus aspectos: se trata de un crimen de Estado reconocido oficialmente. No es solo el caso de un parlamentario asesinado, sino el de un parlamentario asesinado perteneciente a un partido político que ha sido exterminado.

### ¿La Fundación surge a partir de ese hecho?

Sí, a partir de ese hecho y se propone en un primer momento su esclarecimiento. En un segundo momento se integra a la corriente del esclarecimiento del genocidio de la Unión Patriótica, y en un tercer momento de la criminalidad estatal en Colombia. Ese es el sentido de ese movimiento y de su reflexión.

[113]

### ¿Y el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado?

Es una coalición de organizaciones que tiende a ser un movimiento social. Responde a esa vocación. no es un grupo, no es un partido político, pero tiene características que lo hacen acercarse cada vez más a la de un movimiento social, es decir, tiene una conciencia de sí mismo como fuerza social que no actúa dentro de la institucionalidad sino en el espacio de la opinión pública, que actúa a través de vías y procesos jurídicos, políticos, comunicativos; y que provoca cambios en la normatividad, en la conceptualización de la realidad, en la correlación de fuerzas. El MOVICE es una heterogénea conjunción de actores sociales, individuos, familias, asociaciones que se han acercado por el hecho de haber sido víctimas de la violencia estatal. En el Movimiento confluyen partidos políticos, sindicatos, pueblos indígenas, ligas campesinas, desplazados. Es una conjunción de muchas personas y organizaciones distintas, que tienen como factor común reconocerse la condición de víctimas de una forma de criminalidad, y que han elaborado sobre esto una visión que da cuenta del significado de ella y de su superación histórica.

La comprensión de que esa cadena criminal no responde a la noción de hechos puntuales, sino de un estado de cosas tiene serias consecuencias. Una de ellas es que no se trata de asuntos del pasado, o de “víctimas del pasado”, y por ende que la memoria de las víctimas es una reflexión sobre un proceso continuo. No necesitamos recordar la masacre de las Bananeras de 1928 para entender de qué estamos hablando. Existe una realidad omnipresente. Más allá de hechos

puntuales, estamos hablando de relaciones criminales. La impunidad es un estado de cosas que podríamos caracterizar como parte de esas relaciones. La impunidad no significa solo que no haya justicia y que los jueces no adopten decisiones que satisfagan la aspiración de justicia. La impunidad se mantiene también en forma activa a través de la acción criminal que garantiza que no va a quedar rastro, que no va a ser posible –ni siquiera con la acción de los jueces– restaurar la justicia, de la constante negación de la memoria, de la manipulación de la opinión y la reconstrucción historiográfica. Entonces ese estado de cosas, esas relaciones de índole criminal, hacen parte de la manera en que se ha ejercido el poder político en Colombia. Son parte de las tecnologías del poder.

Por estas razones, comprendemos que la verdad, la justicia y la reparación - lo que el derecho internacional designa como los derechos de las víctimas- como formas de acción democrática, como el antídoto a esa forma de ser del poder político, que en nuestro país se presenta como democrático, pero que en realidad tiene rasgos y orígenes autoritarios.

El Movimiento de Víctimas sostiene que se debe cuestionar a fondo la noción de democracia que se sustenta en la idea de cierto tipo de procesos o formas de representación o expresión pública. En este orden de ideas, considero que la democracia es incompatible con la criminalidad estatal. Aquello que ha demostrado la historia del país es que ciertas formas de la llamada democracia representativa o participativa no han sido incompatibles con el genocidio, con la violencia arbitraria ejercida por parte del Estado, con la criminalidad estatal. La conclusión de tal perspectiva es la siguiente: un aspecto esencial para la construcción de una democracia auténtica es la abolición de los crímenes de lesa humanidad; ese es un presupuesto básico. El genocidio y la democracia no pueden ser conceptos compatibles

[114]

### **¿Cómo se ha desarrollado la interfaz entre las víctimas y el Estado?**

La respuesta más obvia es que esa relación está marcada por la desconfianza que se ha ido acumulando a través de años de impunidad, de manipulación de las víctimas. A la ausencia de actuación en favor de sus derechos, se han sumado la persecución y la deslegitimación.

En ocasiones a las víctimas se les ha intentado presentar como parte de los agresores y ante sus exigencias de justicia se les ha llevado a estrados judiciales. Asimismo, a menudo se ha empleado una especie de presunción de culpabilidad que hace que la víctima deba demostrar que las agresiones de las que ha sido objeto no han sido justificadas. Pese a ello, las organizaciones de víctimas han exigido el diálogo con las autoridades como un derecho, y han mostrado su voluntad de participar en procesos de interlocución con las instancias estatales incluso en medio de múltiples dificultades, y de condiciones inequitativas. Tales procesos de interlocución se hacen con la aprensión de que dicha participación se preste para legitimar contextos en los que se generen retrocesos en materia del ejercicio de los derechos de las víctimas. Ante todo, la interlocución ha sido un aprendizaje en contextos de debate opinión pública, del debate con los funcionarios del Estado, de la discusión sobre visiones.

En segundo lugar diría que las víctimas han llegado poco a poco al convencimiento de que no basta con la interlocución, con ser consultadas, con estar presentes en espacios institucionales, incluso que no basta con la propia justicia, que no basta con que se profieran sentencias judiciales. Es necesario que se produzcan procesos en los que los sectores organizados de las víctimas tomen decisiones y sean gobierno. Este es un planteamiento de carácter estrictamente político. En este

sentido, considero que cuando desde las instituciones estatales o los partidos se acusa a las víctimas de “politizar” los debates se está queriendo imponer la idea de que los lugares en la toma de decisiones entre el Poder y quienes lo han padecido no son intercambiables.

Llega el momento en el que se agota la paciencia frente a la esterilidad de esos espacios y se ha llegado a la conclusión de que es necesario el ejercicio de la representación política, el ejercicio del gobierno. Y así ha sido por ejemplo en mi caso particular. Llegué a la conclusión de que no era suficiente el trabajo por fuera de las instituciones sino que era imperativo asumir posiciones en las instituciones. Ese planteamiento es visto desde ciertas instancias como contraproducente e incluso peligroso. Se dice que eso es politizar el trabajo de las víctimas, de los movimientos sociales. Por el contrario, pienso que eso no es un defecto o un señalamiento negativo de lo que hacemos. Soy del criterio que parte necesaria de la transformación democrática que requiere el país, es que se politicen los movimientos sociales en el mejor sentido de la palabra. Naturalmente, no en el sentido de que se ideologicen, copien una serie de dogmas por fuera de un análisis de la realidad, adopten acríticamente los prejuicios que se convierten en bandera u opten por los vicios con los que lamentablemente se ha participado en política. El sentido de tal afirmación es que los movimientos sociales pueden y deben tener aspiraciones políticas, de que lleguen a la conclusión de que no se trata de acatar las reglas de la interlocución sino de poner las reglas de la interlocución. Considero que en esta dirección se debe llegar al punto en que no se tenga que exigir la interlocución y la consulta, sino en que los sectores víctimas creen las leyes, y diseñen los procesos administrativos. Eso lo estamos intentando ya en varias partes y lo estamos consiguiendo para cambiar la realidad.

##### **5. ¿Cómo explica el comportamiento diferencial de las agencias del Estado frente a la movilización social y las víctimas?**

[115]

Para responder se debe distinguir varios momentos. Uno, el más frecuente en muchas épocas de nuestra historia, ha sido coartar, sencillamente impedir la movilización social; la simple y llana negación de los derechos y libertades políticas, desde la censura, la judicialización, la prohibición de toda protesta, del disenso y de la oposición a través de múltiples formas, de leyes particulares de seguridad, del Estado de Sitio, de la acción represiva del Estado, del discurso público que estigmatiza, de la infiltración, en fin. Ese es un período que ha sido muy largo en nuestra historia. Diría que es relativamente reciente el hecho de que la movilización social se permita con cierta naturalidad. Aunque en esto sea imprescindible introducir siempre precisiones. Aun hoy en Colombia en ciertas regiones del país hay verdaderos estados autocráticos. La aceptación de la movilización ha tenido variaciones. Ahora se intenta desacreditar utilizando la coartada del terrorismo y del conflicto armado.

Por otra parte, desde ciertos niveles e instancias estatales se ha intentado sustituir los movimientos sociales. Esta es una modalidad más reciente que busca cambiar la negación abierta del derecho a la movilización por mecanismos más sutiles para neutralizarla. Se enfrenta a pos movimientos realmente existentes con otros creados o auspiciados con el único fin de convertirlos en legítimos interlocutores. Sin duda, para el poder político es más fácil la interlocución con instancias que ha creado que lidiar con los genuinos representantes de los sectores que buscan reivindicar sus derechos. Eso tiene muchas variables: dividir los movimientos, cooptar una parte de los movimientos y convertirlos en esa prolongación del poder, sustituir organizaciones, clonar organizaciones, etcétera. Algo que es concordante con la lógica del neoliberalismo. El neoliberalismo no es

solamente una fase privatizadora, salvaje del capitalismo. Se trata de una figura proteica del capitalismo, una manera de clonar los derechos, de presentar las violaciones como derechos, de sustituir la realidad por la apariencia. El estilo neoliberal de tratar a la oposición no es solamente impedir las marchas, es al mismo tiempo crear la apariencia de la movilización.

No obstante, a pesar de esas tradiciones, a partir de la adopción de la Constitución de 1991 han surgido un conjunto de instituciones encargadas en el Estado de velar por los derechos de los ciudadanos: la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y los órganos de control, las personerías. Dichas instituciones han permitido el surgimiento de nuevas modalidades de interlocución y han abierto canales para tramitar la exigencia de derechos. De igual modo, en ciertas niveles del Estado han surgido corrientes –que yo calificaría de democráticas- que han permitido avances. Un ejemplo destacado de ello, es la forma en que muchos jueces y fiscales han realizado su labor, incluso a un alto precio.

## **6. ¿Cómo explica las bruscas variaciones regionales en punto a violencia contra la movilización social y la población?**

[116] Sobre este asunto han de valorarse las lógicas de economía política, de cultura local de formación del Estado que hacen de las realidades regionales historias disimiles, de diverso grado de desarrollo del conflicto armado. El caso de Antioquia, por ejemplo, es el de un departamento que tiene un relativo desarrollo industrial en algunas de sus zonas, en donde se han dado luchas en torno a la tierra y a cierto tipo de recursos, con la existencia de sectores sindicalizados agremiados de determinada forma, con una cultura política desde mi punto de vista que tiene ciertos niveles de pluralidad y también en medio de un ambiente cultural que tiene facetas muy conservadoras. Un departamento con fuerte presencia de las estructuras paramilitares, las redes del narcotráfico y las organizaciones guerrilleras. En el caso de los Llanos Orientales otro escenario, en donde existe una colonización campesina que es producto del desarrollo del conflicto armado en otros lugares del país, con recursos naturales muy significativos, con la posibilidad de la explotación de la amazonia, en fin, con una presencia histórica de la guerrilla que también ha condicionado los procesos políticos que se han dado allí. Como lo dije al comienzo de la entrevista en cada caso local o regional se requiere entender en qué forma se han mezclado los cuatro registros de la violencia a los cuales me referí.

## **7. ¿Qué impactos han tenido todas estas dinámicas sobre la movilización social?**

El impacto ha sido alto y de un gran costo. Costo no solo material, físico, económico, en vidas, en generaciones enteras, en líderes, en un gran atraso político. Ese tipo de criminalidad ha impedido en buena parte que Colombia llegue a ser un país democrático y que haya otras formas de actuar públicamente.

Esas formas de violencia, entre las que se encuentra la criminalidad de Estado, han sido un componente esencial que ha impedido a Colombia ser un país democrático, imposibilitado el desarrollo nacional. Las modalidades de la criminalidad estatal y de la violencia del conflicto armado se han retroalimentado las unas a las otras. La criminalidad de Estado ha sido una forma de prolongar el conflicto armado, el conflicto armado se ha expresado a través de la criminalidad de Estado.

## **Escuché una conversación en la que se mencionaba que al parecer los movimientos sociales en Colombia ahora son movimientos de víctimas.**

Creo que esa aseveración muestra los niveles de omnipresencia de la violencia. Que un discurso político adquiriera la forma de la exigencia del respeto al derecho a la vida es un indicativo de que la violencia se ha convertido en la forma predominante de las relaciones políticas. Cuando hay que apelar a esas categorías es porque efectivamente la violencia ha permeado todos los espacios y formas de expresión pública. Cómo se valora esa circunstancia, depende de qué valor se le otorga a las categorías de víctima, verdad, justicia y reparación. Si esa valoración circunscribe tales conceptos a reivindicaciones de índole individual que despolitiza los contenidos democráticos de esas nociones, se corre el riesgo precisamente de banalizar la acción política. Para mí la verdad, la memoria histórica, la justicia, la reparación, tienen sentido cuando además de ser un aspecto de derechos individuales se convierten en problemas y procesos de carácter social. Esclarecer el fondo de la violencia en Colombia, reivindicar la verdad y la memoria histórica, tienen un carácter democrático. No solo se trata de una especie de catarsis para las personas que han sufrido la violencia. No solo se trata de actos de carácter sanatorio, sino de un problema político. Si los movimientos sociales que se consideran víctimas reducen esa condición a buscar una indemnización económica, a contentarse con un perdón simple y llano que no tenga una trascendencia política, no creo que se avance mucho hacia la democracia.

## **8. ¿Cuáles son en la actualidad los principales desafíos estratégicos de las víctimas y de sus asociaciones?**

Estoy convencido de que hacer que ciertos procesos se conviertan en universales e irreversibles. Volviendo a lo que decíamos antes, sí entendemos la verdad, la justicia y la reparación como un proceso político, entonces conseguir que esos derechos se hagan realidad, debiera significar un cambio cualitativo en la sociedad. Una meta esencial en Colombia es construir la paz. No solo como ausencia de la violencia, y como la eliminación de toda forma de crimen contra la humanidad. Este postulado incluye la comprensión de que la historia que ha hecho posible la guerra y la criminalidad tiene una lógica: una historia que debemos comprender, precisamente para superarla y para crear los mecanismos, los dispositivos sociales que hagan inútil e imposible que eso se repita, y ese es un proceso de construcción muy lento pero imperativo. Colombia no podrá ser un país viable sino construye tales procesos.

[117]

### **¿Frente a la ley de víctimas y de tierras que retos concretos existen?**

Creo que la aplicación de esta norma es una oportunidad para avanzar en los objetivos que he enunciado. No obstante, es necesario evitar que se establezca la idea de que con las víctimas ya ha quedado saldada la deuda histórica. Ni un modelo asistencialista de reparación ni una limitada restitución de tierras podrán resolver los problemas que han hecho de las diversas formas de criminalidad un componente de las relaciones políticas en nuestra sociedad. Eso tan solo será posible con transformaciones esencial y estructuralmente democráticas.



# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA (2002- 2010): UN ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE GOBIERNO\*

Santiago Leyva Botero\*\*

## RESUMEN

Este artículo analiza los Consejos Comunales del gobierno del presidente Uribe bajo el marco teórico de las Relaciones Intergubernamentales y el enfoque Estratégico Relacional del Estado. A partir del análisis de 55 de los 306 Consejos Comunales, el artículo concluye que estos instrumentos hicieron parte integral de la transición entre la etapa de la *descentralización municipalista* y el nuevo momento de *interdependencia presidencialista*. Esta nueva categorización sugiere dejar atrás la lectura de la descentralización en términos de autonomía y separación, defendiendo la necesidad de leerla también en clave de interdependencia política y administrativa, tal y como se hace en los análisis contemporáneos del Federalismo.

**Palabras claves:** Relaciones intergubernamentales, teoría del Estado, descentralización, Consejos Comunales.

## INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN COLOMBIA (2002-2010): A REVIEW OF THE COMMUNITY COUNCILS OF GOVERNMENT

### SUMMARY

This article analyzes the Community Councils of President Uribe under the theoretical framework of intergovernmental relations and relational strategic approach of the State. From the analysis of 55 of the 306 Community Councils, the article concludes that these instruments were an integral part of the transition from the municipal decentralizing stage and the new momentum of presidential interdependence. This new categorization suggests leaving behind an understanding of decentralization in terms of autonomy and separation, defending the need to read it also in terms of administrative and political interdependence, just as it is done in contemporary analyses of federalism.

**Keywords:** Intergovernmental relations, State theory, decentralization, community councils.

Fecha de Recepción: 24/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

\* Este artículo deriva de la investigación “*Análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental en Colombia: Una comparación entre los Consejos Comunales de la era Uribe y los Acuerdos Para la Prosperidad del gobierno de Santos*” desarrollada durante 2011, con el registro No.297|000037, en el marco del grupo Estudios sobre Política y Lenguaje del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Con la colaboración de Claudia Mejía Betancur, estudiante del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

\*\*Ph.D. en Administración Pública y profesor de la Universidad EAFIT.

Email: sleyvabo@eafit.edu.co

## LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA (2002-2010): UNA INTRODUCCIÓN

Los Consejos Comunales de gobierno fueron un instrumento utilizado durante los dos períodos del ex presidente colombiano Álvaro Uribe para que el gobierno central coordinara sus propósitos políticos y administrativos con los municipios y departamentos del país. Durante sus dos períodos presidenciales -entre agosto de 2002 y Julio de 2010-, Uribe realizó 306 de estos Consejos a lo largo y ancho de todos los departamentos del país y puso en marcha 5.400 proyectos (El País, julio 4 de 2010). Este artículo realiza el análisis de estos consejos bajo el marco de la literatura de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), y más concretamente bajo un Enfoque Estratégico-Relacional (EER) (Jessop, 1990, 2007) del Estado. En este sentido, este artículo pretende reabrir la vieja pregunta por las correas de transmisión del poder político entre la Nación y las regiones, mostrando cómo el análisis de los Consejos Comunales ilustra el papel de un presidente que actúa como un actor que busca coordinar (y dominar) todo un terreno institucional para ejercer el poder nacionalmente.

[120] Así, uno de los objetivos de este artículo es pasar del análisis normativo de la descentralización, al análisis de lo que Gutiérrez llama la “descentralización realmente existente” (Gutiérrez, 2010: 35). Esta implica estudiar mecanismos reales por los cuales los poderes autónomos descentralizados se articulan con el centro, entendiendo por articulación no solamente el ámbito de las políticas públicas, sino también el de las relaciones de poder. Antes de explicar el marco teórico se debe señalar que el presente trabajo de investigación se enfocó en explorar las relaciones de poder entre el centro y territorio, trascendiendo así el análisis de la canasta de reglas y de presupuestos que ha sido parte consustancial de los análisis institucionalistas de la descentralización. La intención fue realizar un análisis empírico de las relaciones de poder, para lo cual se aprovechó la oportunidad brindada por el alto nivel de documentación que dejaron los Consejos Comunales. Esta documentación brindó una oportunidad única para entender mejor estas relaciones, lo cual se hace más evidente si se compara con el bajo nivel de trazabilidad pública que dejaban mecanismos previos como los auxilios parlamentarios, los fondos de cofinanciación o las conversaciones de salón entre élites políticas locales y el gobierno nacional.

Para la elaboración de este estudio se tomó una muestra de 55 Consejos Comunales de gobierno, correspondientes al 18% del total de Consejos realizados por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Dichos Consejos fueron elegidos aleatoriamente (aunque buscando cierta proporcionalidad) entre los Consejos del número 122 al 297, realizados entre Enero de 2006 y Junio de 2010, es decir en el segundo período de la administración Uribe. Territorialmente, los Consejos tomados ofrecen una visión de todas las regiones del país y de todo tipo de municipios de la categoría 6 (los más pequeños) a la especial (los más grandes). En total de los 55 consejos comunales se obtuvieron 1.124 tareas, que constituyeron la información básica que se tomó para el análisis con base en las categorías de RIG que se explica a continuación.

Este ejercicio pretende replantear el debate sobre el momento actual de la llamada descentralización. Para ahondar en esto, el artículo retoma la discusión de las etapas de la descentralización, mostrando como la nueva etapa que surge desde el año 2000 efectivamente constituye un retorno de competencias y recursos a la Nación (Restrepo, 2006; Castro, 2006), pero sin que esto signifique que el Presidente puede dominar a las élites políticas regionales a través de los viejos mecanismos. En este sentido cualquier examen de las reglas político-administrativas colombianas que concluya que Colombia se recentralizó en los años de Uribe, debe rápidamente confrontarse

con las limitaciones burocráticas y políticas del nivel nacional, y con la realidad de que en este período no se volvió a una estructura de comando y jerarquía como la que existió hasta los años ochenta, pues no desapareció el alto grado de independencia política de los alcaldes.

La tesis de este artículo es que los Consejos Comunales, ante la inexistencia de otros mecanismos institucionales de alcance nacional y la ausencia de voluntad para desarrollarlos, fueron la estrategia central del Presidente para crear un mecanismo intergubernamental que le permitiera competir con los *políticos bisagra*<sup>1</sup> por el poder regional y entablar relaciones directas con los alcaldes (Leyva, 2011). En otras palabras, se pretende explorar si estas relaciones competitivas con los políticos regionales y colaborativas con los locales, podrían ilustrar el surgimiento de un presidencialismo competitivo. En este sentido, se explorará si los Consejos Comunales se pueden entender como un mecanismo que creó una oportunidad para la acumulación de poder presidencial, en medio del entorno de fragmentación institucional propio de la descentralización, la inexistencia de burocracias nacionales fuertes y la erosión de los partidos nacionales. Los Consejos serían bajo esta hipótesis un instrumento para construir un proyecto político nacional en la ausencia de otros mecanismos (partidos, burocracias), pero también como una estrategia competitiva presidencialista para aumentar su poder sobre otros actores nacionales. Son estos dos elementos, estructura y agencia, los que bajo estos supuestos permitieron la transición de la *descentralización municipalista* (1983-2000) a la *interdependencia presidencialista* (2002-2010) bajo procesos que se explicarán más adelante.

## LA TEORÍA DE LAS RIG

La literatura de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) no ha sido muy estudiada en Colombia, algunos pocos trabajos como los de Barbosa (2007) y Leyva (2011) hacen el recuento de la evolución de los mecanismos, leyes y relaciones políticas de coordinación en los últimos años. Quizás el déficit en el estudio de las RIG ha estado suplido de alguna manera por el estudio de mecanismos de coordinación informales como el clientelismo político y el bipartidismo a partir de las instituciones del Frente Nacional (cfr. Leal Buitrago y Dávila, 1990). Sin embargo, en la medida que las reformas políticas de la Constitución llevaron a la fragmentación del sistema de partidos, esta última literatura se distanció del estudio del rol informal que desempeñaban los políticos como correas de transmisión entre la Nación y las regiones. El interés quedó puesto entonces en entender la implosión misma del sistema, limitando así su alcance al análisis de fracciones, facciones y terceras fuerzas (cfr. Pizarro, 2002; Gutierrez, 2006).

Igualmente, se puede suponer que la falta de interés en este tema pudo estar condicionado por la manera como la academia colombiana confió en la década de los ochenta y noventa en que la descentralización municipalista traería una serie de “virtuosismos” a la administración pública que hacía innecesario pensar en la coordinación entre Nación, gobernaciones y municipios (cfr. Gaitán y Moreno, 1992). Más aún la misma elección popular de alcaldes y la autonomía política que estos recibían, eran entendidas como parte de una estrategia integral para pacificar al país (Gaitán y Moreno, 1992). Adicionalmente, los procesos de fraccionamiento real de los partidos, de destrucción de la pirámide clientelista y de división de competencias territoriales por la constitución y las leyes posteriores, llevaron a que el interés de la academia se mantuviera alejado de indagar

<sup>1</sup> Término que utilizaremos para denotar la labor personal de conexión que realizan congresistas y diputados entre el presupuesto nacional y las necesidades municipales.

sobre la relación Nación-departamentos-municipios. En este orden de ideas la pregunta por las relaciones intergubernamentales era relativamente irrelevante, dado que precisamente se buscaba la liberación del centro.

Dado lo anterior, este artículo pretende abrir la pregunta por las Relaciones Intergubernamentales (RIG), esfuerzo que se debe situar en el marco de trabajos académicos que en otros lugares de América Latina han empezado a señalar que la literatura de la descentralización, en su defensa de la autonomía, falla en entender la importancia de conceptualizar el problema de la unidad del Estado (cfr. Espinal, 2010; Abal, 2009; Jordana, 2003; Cingolani, 2005). En términos generales, el giro dado por los estudiosos de las RIG en países federales y unitarios es que estos se concentran también en estudiar cómo “los fenómenos de descentralización (responden a) la exigencia de salvaguardar la unidad del sistema” (Rolla, 2006:12), asunto que lleva a que las RIG se interesen por esta relación entre autonomía y unidad. El foco de este interés es estudiar la manera como se logra “la funcionalidad del sistema entero, compatibilizando la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento... (sirviendo) para impedir el despedazamiento territorial de la actividad administrativa” (Rolla, 2006: 25). Lo anterior implica hacer un tránsito de los análisis de la descentralización que solo miran el aspecto de la autonomía, a los análisis de las relaciones intergubernamentales que examinan también la producción de la unidad (Leyva, 2011).

En este sentido este artículo busca adoptar la literatura de las RIG para avanzar en: (i) el análisis institucional de las relaciones institucionales de coordinación en Colombia, y (ii) en el estudio de las relaciones de poder extra-institucionales que sostienen o entran en tensión con la unidad nacional. Respecto al *primer objetivo*, se debe resaltar que más allá de las reglas de la separación, también la coordinación es un asunto importante de las reglas institucionales. Como señala Abal, “los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas” (Abal, 2009: 7), lo cual requiere profundizar en la manera como la Nación (y otros niveles) logran coordinar sus proyectos políticos y regionalizar su gasto. En este sentido la coordinación intergubernamental es entendida como “el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Cingolani 2005: 7). La coordinación se explica entonces como mecanismos formales e informales que van más allá de los marcos normativos y coercitivos para mantener la descentralización en orden. Según Cabrero y Zabaleta (2009: 4) estos permiten la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas y ayudan a eliminar los riesgos de incoherencia en la acción organizada. Estos mecanismos en unos y otros casos,

... persiguen los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros o a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas (Cabrero y Zabaleta, 2009: 4)

Pero los propósitos de esta literatura no son solo los de estudiar los mecanismos administrativos para la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sino también estudiar los mecanismos informales. Esto lo señala Morata de manera más explícita cuando explica que uno de los objetivos de las RIG es analizar las relaciones políticas entre diferentes niveles de gobierno aplicadas a “la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación” (Morata, 2006: 154). En la práctica, como lo señalan Cabrero & García (2001:2), esto quiere decir que las RIG en un sentido institucional no solo incluyen a las relaciones formales entre agentes del gobierno, sino

[122]

también “otras formas de vinculación real, como por ejemplo la representación política regional en el interior de los poderes del Estado central”.

En cuanto al *segundo objetivo*, se trata de explorar cómo se construye cierta hegemonía política sobre el aparato estatal descentralizado. En este sentido es clave mostrar que los análisis institucionalistas de las RIG en América Latina aún resultan insuficientes para explicar la tensión política que existe entre una descentralización gobernada por reglas y una que debe sostener la unidad del Estado (*cf.* Jordana, 2003; Abal, 2009; Espinal, 2010). En algunos casos la necesidad de establecer pactos políticos que preceden y forman a las instituciones, se pueden ver bajo un marco institucional como una anomalía. Por ejemplo, Jordana (2003) señala que en América Latina ante la inexistencia de normas claras de coordinación, se termina produciendo un vacío que es aprovechado por “oportunistas” políticos que buscan capitalizar esta debilidad para afianzar una carrera de intermediación (Jordana, 2003). Así el análisis de los casos de excepción o de los mismos cambios en las reglas termina siendo explicado sólo como una excepción “peligrosa” a las instituciones.

Así, el segundo objetivo implica ir más allá de esta visión, asumiendo que aún en el marco de una descentralización normativizada, estos actores (partidos, burocracias, ejército, élites, presidencia, etc.) se pueden mover políticamente dentro y fuera de las normas existentes para lograr establecer alianzas que extiendan sus objetivos. Una buena manera de nombrar este esfuerzo por la producción de unidad es el de “*Proyectos de Estado*” (Jessop, 1990: 2007), estos pretenden imponer ciertas visiones y políticas para amplificar el alcance de las intervenciones sobre la sociedad a través de la coordinación y colonización de otros “estados dentro del Estado” (Jessop, 1990: 9). La búsqueda de esta unidad, siempre temporal y frágil (e incluso en ocasiones inviable ante el papel de las élites subregionales), pasa por entender que la mixta estructura del Estado colombiano (su fragmentación funcional, la debilidad regional de sus burocracias, etc.) juega un rol selectivo sobre los mismos proyectos políticos nacionales.

[123]

En el caso de este trabajo se explora el papel abierto que jugó la Presidencia de la República durante los años de la administración Uribe, entendiendo que esta actuaba bajo ese trasfondo selectivo. La idea será investigar cómo, para qué y por qué desde la Nación se pretendió integrar a los actores regionales a un proyecto nacional, sin dejar de desconocer los límites del nivel nacional para actuar en el territorio. Así, la aplicación del “Enfoque Estratégico-Relacional” (EER) (Jessop 1990, 2007) deja ver que la Presidencia no solo se adaptó al entorno estratégico disponible, sino que profundizó algunas de sus tendencias para aumentar su poder. Se entiende entonces que existe una relación de mutua transformación entre estructura y agencia que no se limita a la idea Neo-institucionalista de actores gobernados por reglas. Así Jessop explica que esta interacción entre agentes y estructuras, parte del hecho de que el Estado “... no es ni un sujeto unificado, o un instrumento neutral, sino más bien un terreno institucional asimétrico en el que varias fuerzas políticas (incluyendo sus administradores) luchan por el control de sus aparatos y de sus capacidades distintivas” (2007: 31).

## CONTEXTO ESTRATÉGICO RELACIONAL DEL ESTADO PARA EL ANÁLISIS DE LAS RIG

Los Consejos Comunales marcaron el rompimiento con el diseño constitucional de un gobierno central limitado para intervenir territorialmente. Para entender esta transición se revisarán rápidamente las etapas de la descentralización y luego se pasará a describir con mayor nivel de

detalle la etapa en la que se encontraron situados los Consejos Comunales. Una clasificación de esta evolución que ofrece importantes pistas es la de Porras (2006: 403), esta que es la descripción oficial del proceso por partes del DNP, propone que el proceso se ha dividido en cuatro periodos: un primer periodo entre 1968 y 1982 en donde se les da a las regiones participación en el IVA y se inicia la desconcentración del Estado; un segundo periodo de municipalización entre los años de 1983 y 1990 en el que se da lugar a la elección popular de alcaldes, a la mayor participación del IVA (Ley 12 del 1986) y a la ampliación de los impuestos locales (Ley 14 de 1983); un tercer periodo entre 1991 y 1998 marcado por la Constitución de 1991 y caracterizado por la elección popular de gobernadores, los nuevos mecanismos de participación (Ley 134 de 1994), la mayor claridad en la asignación de competencias en las áreas de salud, educación y saneamiento (Ley 60 de 1993); y finalmente, un periodo de profundización (1998-2004) en el que se amplían los periodos de los mandatarios locales a cuatro años y se inicia con las reformas al Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo 01 de 2001) y con el ajuste fiscal de la Ley 617 de 2000.

Hasta este punto, la historia oficial del DNP es compartida por autores críticos de las reformas más recientes como Darío Restrepo (2006). Este autor coincide con Porras en señalar que una primera etapa (hito) se vivió en el periodo entre las reformas de Lleras Restrepo (1968) y la Ley 14 de 1983, una etapa en la que se dieron los primeros pasos de desconcentración pero en la que el papel de la Nación era todavía central, llegando entonces a desarrollar una “regionalización de políticas e instituciones” (Restrepo, 2006: 368). A partir de 1983 este autor también coincide con Porras en que se inicia una nueva fase municipalista que abandona “la geografía institucional precedente” obligando a los departamentos ministerios y entes descentralizados a recortar fuertemente su alcance o a desaparecer (Restrepo, 2006: 368). De esta manera, se asume entonces que la Nación debía descentralizar una parte creciente de sus recursos hasta llegar al 50% del presupuesto y que los municipios tomarían el peso de la política social del Estado. En tercer lugar, Restrepo señala que con la Constitución de 1991 se abre una tercera etapa en la que la descentralización alcanzó “un cenit simbólico” en el que varias fuerzas llegan al acuerdo de empujar nuevas reformas pero no logran dibujar un nuevo mapa en el que se dibuje claramente el papel de la Nación, los departamentos y los municipios (Restrepo, 2006: 371). Como resultado de ello surge una repartición de competencias (Ley 60 de 1993) que orientaba los esfuerzos a señalar cómo funcionarían los sectores de la educación, la salud y el saneamiento, pero que dejaba una total falta de claridad sobre cómo operarían otros sectores no descentralizados.

[124]

Pero entender el contexto también requiere comprender los cambios en la agencia política, asunto que a veces parecen olvidar los autores situados en la literatura de la descentralización. Se debe señalar entonces que este asunto de la consolidación de la municipalización a partir de 1991 tuvo no solamente consecuencias burocráticas, sino también profundas influencias políticas. No sobra recordar que desde finales de los años cincuenta del siglo XX el *Proyecto de Estado* que le había dado cierta unidad a la institucionalidad pública en un país tan heterogéneo, había estado atado históricamente a un sistema político cuyas capacidades para gobernar jerárquicamente desde el centro (en medio de un Estado nacional débil) estaban atadas a poder “tramitar demandas de los inferiores” a través del clientelismo y los barones electorales (Gutiérrez, 2010: 38) y a la “capacidad que tenía el centro para nombrar a funcionarios subnacionales” (Gutiérrez, 2010: 29). Por esto una de las consecuencias más serias de las reformas a partir de 1986 fue la erosión gradual de la gobernabilidad nacional partiendo del colapso del bipartismo (ver Gutiérrez, 1998; Pizarro, 2002) y del fin de la capacidad del control burocrático del centro.

Esta erosión no implicó el fin total de los partidos o de los políticos, sino más bien el de una desnacionalización del sistema político, “es decir, las dos grandes agrupaciones tradicionales empezaron a perder pie en algunas circunscripciones clave sin ser reemplazadas por alguna otra fuerza de amplio espectro territorial” (Gutiérrez, 2010: 28), lo cual debilitó el rol de los partidos en las RIG. Adicionalmente, el mayor peso dado por la constitución de 1991 y la Ley 136 de 1993 a alcaldes y gobernadores, tendió hacia la creación de ciertas formas de presidencialismo local que puso a los Alcaldes como los actores claves de la política regional, cambiando así la vieja pirámide del clientelismo canónico que dependía del poder de los partidos para el nombramiento de cargos y el trámite de las demandas subnacionales (Gutiérrez, 2010). Todo esto no solo hizo desaparecer en muchos casos a los viejos caciques regionales, sino que también erosionó el poder presidencial durante los períodos de Samper y Pastrana. Así que paradójicamente el período de consolidación de la descentralización municipalista fue también el período en el que autores situados en la literatura de partidos (*cf.* Gutiérrez, 1998; Pizarro, 2002) y del análisis de la institución presidencial (*cf.* Medellín, 2006) sitúan una crisis de la gobernabilidad.

Esta sensación de crisis de la institución presidencial, unida a los efectos de la crisis económica más fuerte de los últimos setenta años (1999-2001) y a la crisis de legitimidad del *Proyecto de Estado* ante su evidente incapacidad para sostener el control territorial<sup>2</sup>, facilitaron en su conjunto el surgimiento de un nuevo discurso político sobre el papel del Estado central, y una nueva manera para relegitimar y fortalecer al Estado que ya no pasaba por la municipalización. Si bien este *Proyecto de Estado* se identifica claramente con el gobierno de Uribe, es necesario señalar que las reformas que le dan viabilidad, se generan en el gobierno de Pastrana cuando Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos como Ministros de Hacienda logran cambiar algunas de las reglas básicas del pacto regionalista que había construido la Constitución. Fue así como en medio de un creciente déficit fiscal y una caída de la economía del 4.2 %, el gobierno del Presidente Pastrana le [125] logró dar trámite en el 2000 y el 2001 al Acto Legislativo 001 y a las leyes 617 y 715.

Esta conjunción de un cambio en las reglas con la de un cambio en el *Proyecto de Estado*<sup>3</sup>, hace que el giro que se da se pueda interpretar de varias maneras. La versión más oficial habla solamente de una “profundización” (Porrás, 2006), las visiones más críticas (aquellas que defienden la descentralización) hablan de una “recentralización” (Restrepo, 2006; Castro, 2007), y la visión que se argumenta en este artículo habla de una nueva función intermediadora del Presidente (*cf.* Leyva, 2011). Todas estas discusiones implican que se está lejos de llegar a acuerdos sobre lo que ocurrió justamente antes de iniciarse los Consejos Comunales. Todo esto implicó que justamente cuando Restrepo (2006) veía una recentralización que avanzaba, Gutiérrez (2010: 31) propusiera que se estaba dando “el debilitamiento de la capacidad regulatoria del estado a costa de coaliciones subnacionales”. De esta manera, si bien es claro que el Acto Legislativo 001 de 2001, sí implicó el final del “pacto federativo” de la Constitución de 1991<sup>4</sup>, este no resulta suficiente para explicar cómo la recentralización que propone Restrepo (2006) se puede dar en términos de un movimiento pendular hacia el viejo sistema centralista en medio de un poder político cada vez más fragmentado. Por lo anterior, las reformas institucionales no son suficientes para explicar un proceso que al etiquetarlo de “recentralización” puede resultar reduccionista en lo político (y en el estudio de la agencia). Por esto el reto teórico consiste en entender cómo la reconfiguración del

<sup>2</sup> Lo cual se evidenciaba en el avance de las guerrillas y el paramilitarismo.

<sup>3</sup> Así empiezan a quedar atrás las reformas y proyectos adelantadas en parte para producir la re-legitimización del Estado en los ochenta y tempranos noventa, mediante una apertura democrática para hacerle frente a los problemas de las protestas ciudadanas y del proceso de paz con una guerrilla que se entendía excluida del sistema político bipartidista.

<sup>4</sup> Este pretendía repartir “por mitades” el presupuesto entre el financiamiento de la Nación y el de las entidades regionales.

poder presidencial que existió durante el período del Presidente Uribe se dio en medio de esta municipalización y fragmentación del poder político.

### UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS

La dinámica de los Consejos Comunales consistía en darle la palabra a quienes desearan pronunciarse, para luego darle paso a que el mismo Presidente le diera una respuesta a las peticiones y problemáticas planteadas, y finalmente a que sus ministros lo complementaran. Las respuestas debían acabar en tareas que se monitoreaban por medio de una matriz de Excel (ver tabla 1). Estas eran entonces codificadas al finalizar cada Consejo, consignando en el mencionado archivo las tareas que quedaban pendientes, lo cual permitía realizar un seguimiento de esas labores.

**Tabla 1. Ejemplo de la información en bruto**

Código de tarea	Descripción de la tarea	Entidad(es) responsable(s)	Ultimo reporte de seguimiento	Fecha actualización	Estado de la tarea	Actualidad de los reportes
2586	CCG 144 (25/nov/06 Santa Bárbara, Ant.): El Sena estudiará la posibilidad de instalar una sede de formación en la hacienda la Clara, ubicada en el municipio de Angelópolis.	SENA - Servicio Nacional de Aprendizaje	10/may/07 Jperez, Sena: El SENA estudió la propuesta y determinó que era inviable debido a los problemas de acceso que presentan en la misma. Se solicita dar la tarea por CERRADA	Cerrada	Reportes al día	5/10/2007

[126]

De las actas originales (disponibles hasta 2010 en la página web de la Consejería) esta investigación trabajó con los datos que detallaban la descripción de la tarea fijada, que incluía primero su temática general y luego una labor a realizar. Como ya se ha dicho, esta investigación tomó como su base una muestra de 55 Consejos Comunales de gobierno, correspondientes al 18% del total de consejos realizados por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Dichos Consejos fueron elegidos aleatoriamente (aunque buscando cierta proporcionalidad) entre los Consejos del número 122 al 297, realizados entre enero de 2006 y junio de 2010. Territorialmente, los Consejos tomados ofrecen una visión de todas las regiones del país y de todo tipo de municipios de la categoría 6 (los más pequeños) a la especial (los más grandes). Para mostrar el análisis los datos se organizaron en cinco secciones (temas tratados, entidades oferentes, entidades apoyadas, tipo de relación intergubernamental y tipo de tarea realizada).

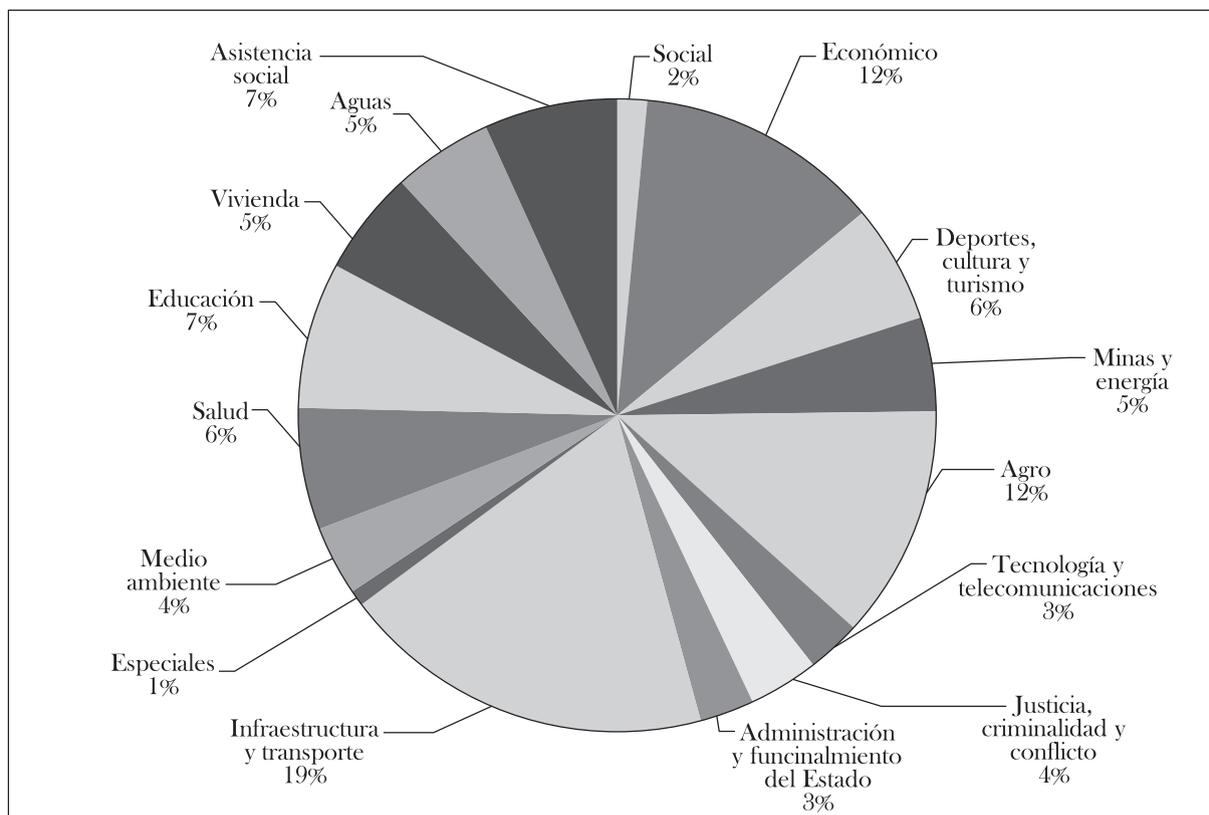
### Sección A: Temas tratados en los Consejos Comunales

En primera instancia como ya se ha señalado se exploró el **tema de las tareas, así como su nivel de descentralización**. Se revisó si existía alguna correlación entre el mayor o menor grado de descentralización de un área de políticas públicas y su frecuencia como tema dentro de los Consejos Comunales. Para avanzar este análisis se debió clasificar en 42 categorías la descripción asociada a cada problema tratado, dado que la descripción original era más una explicación que una categoría. En este asunto hay que anotar que cuando se planteó originalmente en 2002 el mecanismo de los Consejos Comunales se estipuló que las tareas tratadas debían ser exclusivamente sobre temas sociales y aquellos que se encontraban en el llamado “manifiesto

democrático del gobierno Uribe” que incluían, en los términos de entonces, los siguientes puntos: educación, seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo y de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa y calidad de vida urbana (Alta Consejería para las Regiones, 2010). Sin embargo, como demuestra este trabajo, en la realidad los temas tratados fueron mucho más amplios que el propósito inicial.

De esta manera, un vistazo rápido a la gráfica muestra que los temas tratados desbordaron la agenda que inicialmente planteaba el gobierno de entonces. Como se reconoce, la Ley 12 de 1986 y la Ley 60 de 1993 redujeron la descentralización a una serie de áreas ampliamente reglamentadas en las que los alcaldes y gobernadores eran poco más que agentes de la nación. La realidad que mostraban los Consejos era que alcaldes y gobernadores tenían interés en plantear temas de trabajo que iban más allá de las labores de coordinación administrativa de las áreas descentralizadas por estas leyes. Salta a la vista que solo un 18% de participación de las tareas estaban relacionadas con las áreas descentralizadas, es decir que los Consejos se centraban en un 82% en aquellas áreas que no fueron consideradas como parte de las leyes claves de la descentralización. Este bajo porcentaje se explica en parte por la persistencia de áreas de política pública en las que el gasto está fuertemente en cabeza de la Nación, como por ejemplo los servicios públicos diferentes al saneamiento, la vivienda, el tema agropecuario, el área de promoción del Desarrollo, el tema de atención a grupos vulnerables y la promoción social, el tema de la seguridad (policía, ejercito y otras fuerzas) y el área de la justicia (Maldonado, 2011).

**Figura 1. Temas de las tareas asignadas**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

Pero este gran porcentaje de relaciones en áreas no formales solo se hizo posible gracias al gran margen de gasto que le dio al nivel nacional el Acto Legislativo 01 de 2001. Este cambio a la

[127]

constitución permitió romper con la baja presencia directa en las regiones que pudieron consolidar los gobiernos de Samper o Pastrana. En este sentido debe recordarse que la década de los noventa se caracterizó por la pérdida de influencia de la institución presidencial sobre las regiones, asunto que se acentuó cuando la crisis fiscal obligó a acabar con los fondos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y de Inversión Social (FIS) que operaban como plataformas de cofinanciación regional hasta 1997, quedando reducidos en el gobierno de Samper al papel financiador de Findeter y en el gobierno de Pastrana (bajo la batuta del entonces ministro Santos) a los “cupos indicativos” que estaban destinados para los congresistas.

Esto evidencia entonces que parte importante de la reconfiguración del poder presidencial a partir de 2002 estuvo basada en la asignación “presidencialista” de recursos en aquellos temas que no existía por parte de las leyes descentralizadoras una destinación específica de recursos, pudiendo revertir así la tendencia de pérdida de poder del centro de los años noventa, que según Gutiérrez (2010) estuvo atada a la pérdida de las capacidades de designación de funcionarios y en la destinación libre de gastos regionales. Pero la mayor inversión en estas áreas, sin una distribución clara de competencias (y con una Nación muy débil territorialmente), no podía por sí sola garantizar el surgimiento de un *Proyecto de Estado*. Para esto se requería aumentar la capacidad intermediadora de la institución presidencial con todas las regiones, algo que Pastrana y Samper le habían delegado totalmente a los congresistas (Medellín, 2006).

Es así como resalta que de los tres temas más claves no descentralizados (transporte e infraestructura, apoyo al desarrollo económico y el tema agrícola), el **transporte y la infraestructura**<sup>5</sup> acaparan prácticamente un 20% de las tareas, incluyendo allí temas como el mantenimiento de vías intermunicipales, la construcción de puentes y vías de comunicación, puertos y mejoras en los servicios de transporte público. Igualmente, con otro 12% de las tareas aparece el **tema económico** (promoción al desarrollo), concentrando áreas relacionadas con la tramitación de créditos y corresponsales no bancarios. Igualmente, se presentaban asuntos que tenían que ver con los catastros municipales en cabeza del IGAC y de la renta (un impuesto de la Nación), el incentivo a las microempresas y los fondos de la banca de oportunidades (todos programas nacionales). Finalmente, el tercer tema clave es el del **agro y el campo**, este acapara el 12% de las tareas de los Consejos Comunales.<sup>6</sup> En este los asuntos predominantes fueron los proyectos productivos y los programas para incentivarlos, los subsidios para mitigar los efectos del invierno y otros fenómenos naturales en el campo, el impulso a proyectos agroindustriales, y finalmente, el aprovechamiento de predios inutilizados especialmente de propiedad del Estado.

Así como estos tres, aparecen otros temas claves para el funcionamiento regional que son fuertemente nacionales y que le generan al centro un papel muy clave en la medida que resultan coyunturales y de difícil solución para municipios. Por ejemplo, la **asistencia social** alcanzó el 7% de todas las actividades e incluye temas como atención de desastres, las víctimas y los programas sociales. Igualmente, en el tema **social** se pueden incluir otras tareas (2%) que se centran sobre temas relacionados con el combate del desempleo, la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Otra área clave, y de difícil control para los alcaldes, era la de **justicia, criminalidad y conflicto armado** -un área con el 90% del gasto en manos de la Nación (Maldonado, 2011: 8)- y que aparece con el 4% de las tareas de los Consejos Comunales.

<sup>5</sup> Este concentra el 45,6% del gasto en cabeza de la Nación (Maldonado, 2011:8).

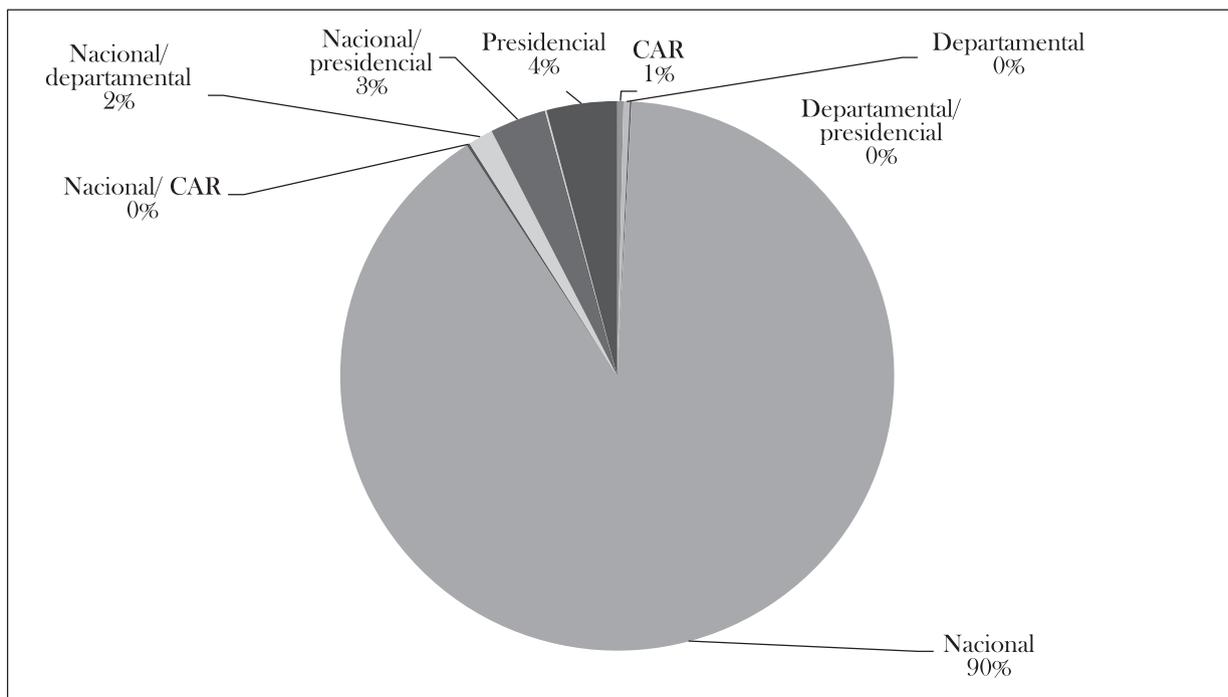
<sup>6</sup> Este concentra el 80,9% del gasto en la Nación (Maldonado, 2011:8).

## Sección B: Entidades oferentes de bienes y servicios en los Consejos Comunales

Luego de entender los temas de los Consejos Comunales, resulta clave analizar *el nivel del Estado involucrado*, es decir el nivel que asume la responsabilidad de llevar a cabo la tarea resultante en el Consejo Comunal. Los datos para esta variable fueron extraídos de la columna entidad responsable, clasificando las entidades responsables de las tareas de acuerdo con cada uno de los tres niveles existentes: municipal, departamental y nacional. Sin embargo, dada la naturaleza de los datos y el propósito de este análisis también se incluyó como posible respuesta el nivel presidencial para diferenciarlo del nacional, ya que esto permitía caracterizar mejor la relación que se daba dentro de estos Consejos frente a la labor de ayuda directa que emprendía el Presidente de la República.

El análisis de esta variable permitió observar que en la asignación de las tareas existió muy poca participación de departamentos y municipios. Los municipios nunca aparecieron como la entidad responsable y solo los departamentos más grandes y fuertes políticamente como Antioquia recibieron responsabilidades. Estos últimos no alcanzan a ser responsables de más de un 1% de las tareas por sí solos y sólo comparten responsabilidad con el nivel nacional en un 4% de las mismas. Por su parte, el nivel nacional es responsable del 90% a través de sus diferentes instancias como los ministerios, departamentos administrativos o empresas del Estado, sumando a esto un 4% del total de tareas que era ejecutado directamente por dependencias y programas de la Presidencia de la República como las altas consejerías, Acción Social, entre otras.

**Figura 2. Nivel responsable de la ejecución de tareas**



[129]

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

De acuerdo con estos resultados se ve claramente que el nivel nacional se muestra claramente como el responsable de las tareas resultantes. Esto o bien podría señalar que implica una centralización (si la ejecución fuera directa y jerárquica), o bien podría señalar modo de interacción diferente en el caso de que las entidades que ejecutaran estos recursos fueran los municipios. En este sentido,

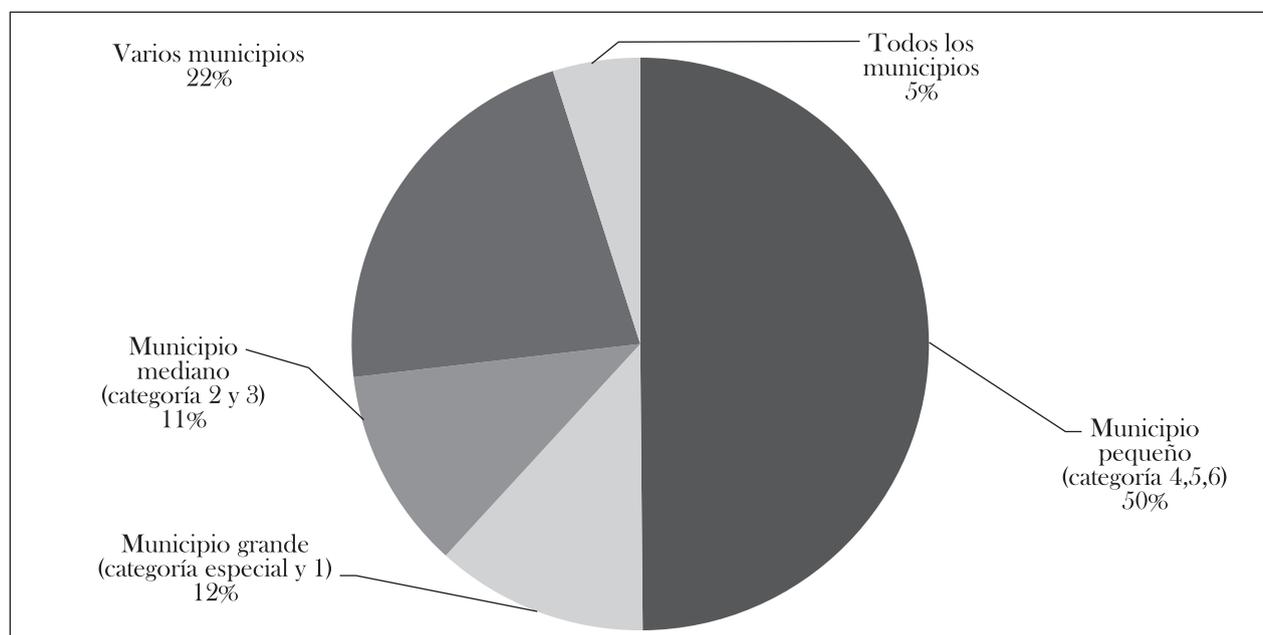
se evidencia que algunas entidades nacionales empezaron a jugar un rol activo, lo cual contrasta fuertemente con el período municipalista que más bien evidenció la desaparición de entidades nacionales (Restrepo, 2006). Sin embargo, será necesario seguir indagando para poder entender si esta renacionalización, implicó también una rejerarquización, aclarando que solo cumpliéndose estas dos condiciones se podría hablar realmente de recentralización.

### Sección C: Entidades apoyadas por los Consejos Comunales

Para aclarar el punto anterior se analizó el tipo de entidad administrativa apoyada con cada tarea, incluyendo entre estas a los municipios, los departamentos, las entidades y empresas del Estado, las corporaciones autónomas regionales, las cajas de compensación y los particulares, que sorpresivamente también aparecían entre los beneficiados de los Consejos. Según los resultados obtenidos, los municipios con el 63% del total de las tareas fueron las entidades predominantes, en segundo lugar los departamentos con un 18%, los particulares con un 13%, y otras entidades con porcentajes no significativos que se pueden observar en el gráfico. Para entender mejor este punto, se dividió a los municipios entre grandes, medianos y pequeños tomando como base la categoría asignada por la Ley 617 (ver figura 4).<sup>7</sup> Con esta división se determinó que los municipios pequeños reciben el 72% de las tareas, al sumar tanto aquellas hechas exclusivamente en un municipio pequeño individual (50%) y en un grupo de municipios pequeños (22%). Pero antes de analizar la importancia de los municipios pequeños, vale la pena resaltar que esta última cifra del 22% muestra que en algunas ocasiones los Consejos buscaban reunir alcaldes y personalidades de municipios colindantes para resolver problemas territoriales bajo una óptica regional y no municipal. Esto si bien no representaba soluciones definitivas o nuevas institucionalidades regionales, si muestra como el presidencialismo entre muchas otras cosas, colonizaba el vacío institucional dejado por la ausencia de formas permanentes de coordinación horizontal entre municipios, sin proveer una solución diferente a la aparición intermitente de un presidente itinerante.

[130]

**Figura 3. Tipo de municipio apoyado**

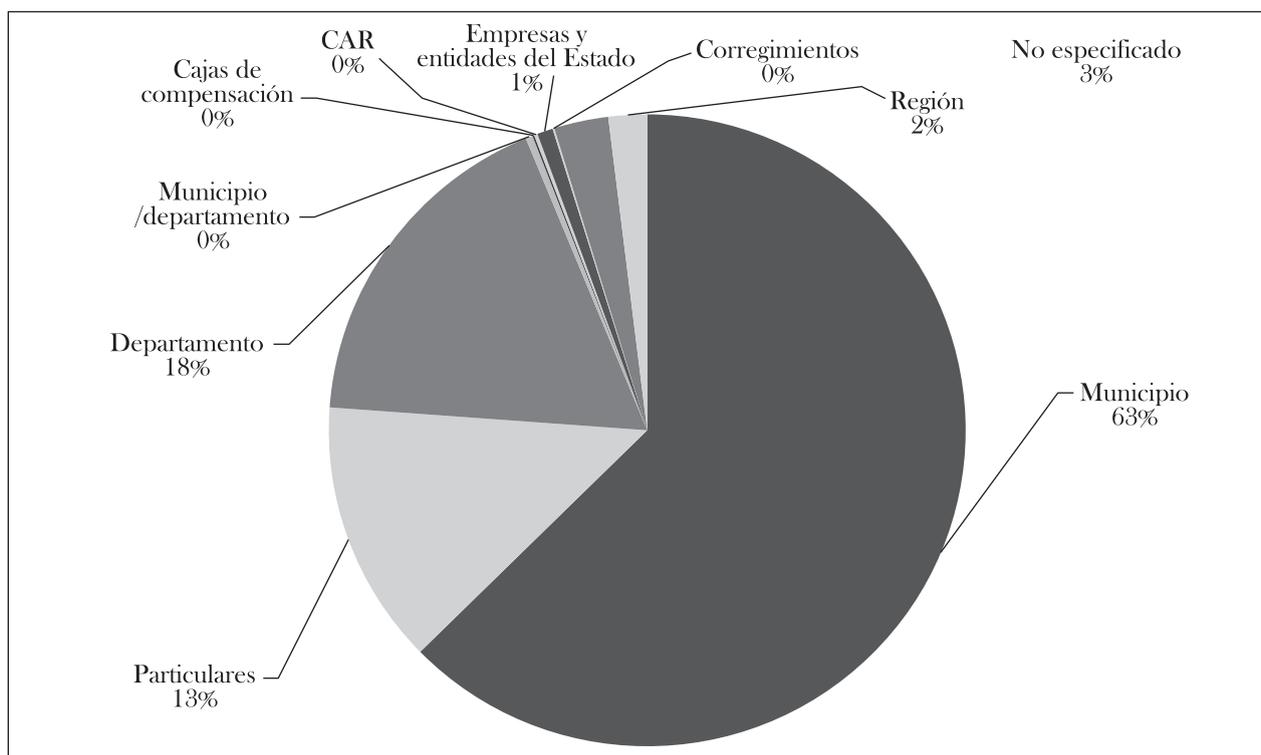


Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

<sup>7</sup> Los municipios de categoría especial y primera fueron clasificados como grandes, los de categoría 2 y 3 como medianos, y los de categoría 4,5 y 6 como pequeños.

No obstante lo anterior, se debe resaltar que fueron los municipios pequeños con sus vulnerabilidades fiscales los que resultaron prioritariamente atendidos. Esto tiene importantes alcances al regionalizar el gasto de los ministerios y adaptar la Nación a las necesidades de fortalecimiento de los municipios más débiles. En este sentido, existen criterios técnicos que pueden explicar las bondades del ejercicio, pero también se puede suponer que el hecho mismo de que el Presidente participe en la asignación de gastos directos, juega un papel importante en acortar las redes políticas y en reafirmar su poder. Igualmente, adapta el poder del centro a la realidad política del nuevo clientelismo que “se caracteriza por (ser) menos piramidal, y mucho más vinculad(o) a individuos específicos, (con) redes de decisión típicamente “cortas”, (que) no estaban atadas a marbetes partidistas, y no iban más allá del municipio” (Gutiérrez, 2010: 30).

**Figura 4. Entidad apoyada con las tareas de los Consejos Comunales**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

Esto podría sugerir que al ser mayor la fragmentación y menor su institucionalización política en la dimensión local que la nacional (Losada, 2009), los Consejos lograron adaptarse al poder presidencial para convivir con esa realidad política fragmentada y desintermediada de la descentralización y de la crisis partidista.<sup>8</sup> De esta manera garantizaron la mutua evolución del poder presidencial y del de los alcaldes, construyendo una relación de poder que los hacía mutuamente dependientes. De esta manera, se debe reconocer que los Consejos le eran también funcionales (y útiles) a las entidades subnacionales que buscaban establecer convenios de cooperación con la Nación para poder llevar a cabo los propósitos políticos de sus alcaldes y gobernadores. Así, se ilustra que más que recentralización se daba una colaboración de arriba hacia abajo. Es así como se

<sup>8</sup> Además, el análisis mostró que en los Consejos no se observan patrones de tareas o peticiones predominantes según los partidos a los que pertenecían los jefes de la autoridad local, impidiendo así hablar de un papel institucionalizado y organizado de los partidos políticos en los Consejos Comunales. Asunto que se escapa del objeto de este artículo, pero que podrá ser tratado en un análisis posterior.

arma el presidencialismo que consiste en la asignación y coordinación directa de recursos entre el Presidente y los alcaldes. Ningún otro actor institucional podía competir con este papel del Presidente. Los ministerios porque no tenían bases burocráticas regionales, los partidos porque durante ese período estuvieron en crisis, y los mismos senadores y representantes (los políticos bisagra) porque estos poco podían hacer frente a la asignación directa del Presidente.

#### Sección D: Tipo de relación intergubernamental

Esta sección trata de indagar sobre el rol que los Consejos pueden haber jugado en el posible tránsito de “un modelo de regionalismo... de ejecución” en el que el énfasis existe en la distribución de competencias autónomas a todos los niveles, a un modelo de “regionalismo... de integración” en el que “cualquier actividad significativa de gobierno debe desarrollarse mediante el compromiso conjunto por parte del Estado central y de las comunidades territoriales (mediante) una tupida red de relaciones” (Rolla, 2006: 28). Si se recuerda el modelo de la Ley 60 de 1993 y posteriores era claramente uno descentralización centrado en la ejecución diferenciada de recursos y funciones en cada uno de los niveles predefinidos, dándole muy poca importancia a la construcción de relaciones de coordinación. La pregunta, entonces, es si los Consejos Comunales logran transformar esta dinámica creando una nueva lógica integrativa.

Para indagar la construcción de estas relaciones se puede partir por diferenciar las relaciones de poder entre los niveles territoriales. Así, se está frente a una “*relación de coordinación*” cuando se da una relación de superioridad por parte de la Nación frente a las entidades territoriales (autónomas), sin que esto signifique que se está actuando bajo el principio de jerarquía (Rolla, 2006:28). En cambio, cuando se da una relación de igualdad entre los diferentes niveles se da una *relación de cooperación* y construcción mutua (Rolla, 2006:28). Para complementar estas categorías, indagando también por las relaciones en las que el Estado central define y ejecuta las políticas, se creó la categoría de *relaciones centralistas*. Finalmente, se creó la categoría de *relaciones competitivas* para indicar los casos en que cualquier nivel se salta a los otros niveles con el propósito de suplantarlo sin su propia aceptación.

[132]

El análisis de los datos mostró que la mayoría de los casos (84%), el nivel nacional asumía la responsabilidad para coordinar con asuntos que los departamentos o municipios. Esto se reflejó, por ejemplo, en la ayuda en la dotación de hospitales, escuelas o en canchas deportivas, que a pesar de responsabilidad en su ejecución de departamentos y municipios, dependía para su realización de la integración del Estado central en la resolución de estos problemas. Este tipo de intervenciones muestra que la debilidad de los gobiernos locales y especialmente el escaso nivel de generación de ingresos propios de los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, generaron una oportunidad para que la Nación realizara una intensa labor de coordinación a través de los fondos de los Consejos Comunales, permitiéndole a esta última firmar convenios con los municipios para la integración de responsabilidades. Lo anterior muestra una faceta distinta a la de alcaldes locales “poderosos”, pues su independencia se ve limitada en la medida que sus propios fiscos son muy limitados.

De esta manera se teje una relación coordinadora (dada su independencia política), pero unilateral (dado que los municipios no tiene realmente capacidades para colaborar o ser interlocutores). Este tipo de relación existe en el 84% de los casos, a lo que habría que sumarle aquella en la que el gobierno nacional realizaba las tareas directamente (*relaciones centralistas*) (12%), resolviendo, sin intermediación de los demás niveles, problemas puntuales o específicos que eran de competencia

suya, como puede ser el caso de las deficiencias en infraestructura vial. Igualmente, en otros casos, no tan frecuentes, se puede ver que se favorecían ciertos municipios o ciertas poblaciones dándoles preferencia dentro programas específicos, como el régimen subsidiado o los planes departamentales de vías o de aguas.

En este sentido, se evidencia que los Consejos muestran el tránsito hacia unas nuevas relaciones de integración, pero que estas se hacen de manera que resultan siendo exclusivamente bilaterales (Nación-territorios), no generándose así un entramado de apoyo más amplio y dejándose prácticamente ignorados instancias intermedias horizontales como podrían ser las gobernaciones, las federaciones de municipios y departamentos, y las áreas metropolitanas. Se evidencia también que la intermitencia de los mecanismos, que de ninguna manera podría llegar presencialmente a todos los municipios del país, implicaba que toda relación intergubernamental generada en estos Consejos estaba centrada en las posibilidades y en los límites de la figura presidencial, es decir su gran poder pero su imposibilidad para estar en todo el territorio nacional al mismo tiempo. De esta manera surgía una relación que tenía muy poco de relaciones “interregionales y multilaterales” y mucho más de bilateralismo presidencialista.

### Sección E: Tipos de tareas realizadas

Finalmente, se optó por estudiar la naturaleza de la oferta de bienes y servicios que le hizo el nivel nacional a las entidades subnacionales. De esta manera para analizar con más detalle el **tipo de tarea realizada** se crearon cinco categorías que pretenden dar cuenta de cómo operaba la coordinación entre el nivel nacional y las entidades regionales. Estas categorías surgen de manera inductiva de la evidencia empírica que está representada por las ofertas planteadas desde el nivel central hacia las regiones. Estas categorías fueron entonces las siguientes: una oferta institucional pre-existente, el ofrecimiento de una solución a la medida, la realización de gestiones ante otras entidades, la realización de cambios en las leyes o en la estructura del Estado y, finalmente, favores que se hacían directamente a ciertas personas de naturaleza privada.

[133]

Entre los tipos de tarea, predominó en un 65% de la muestra, el ofrecimiento de soluciones que responden a la demanda, lo que sugeriría que si bien las relaciones son de coordinación, para que estas operen debe existir una necesidad latente de las entidades regionales que no puede ser suplida fácilmente por otros caminos. Esto igualmente muestra que el nivel nacional (al contrario de las gobernaciones y municipios) está menos condicionado para generar gastos y cofinanciaciones que no están atadas a recursos de funcionamiento, lo cual le otorga un papel de privilegio en el ordenamiento territorial nacional. En este punto se debe hacer la siguiente consideración:

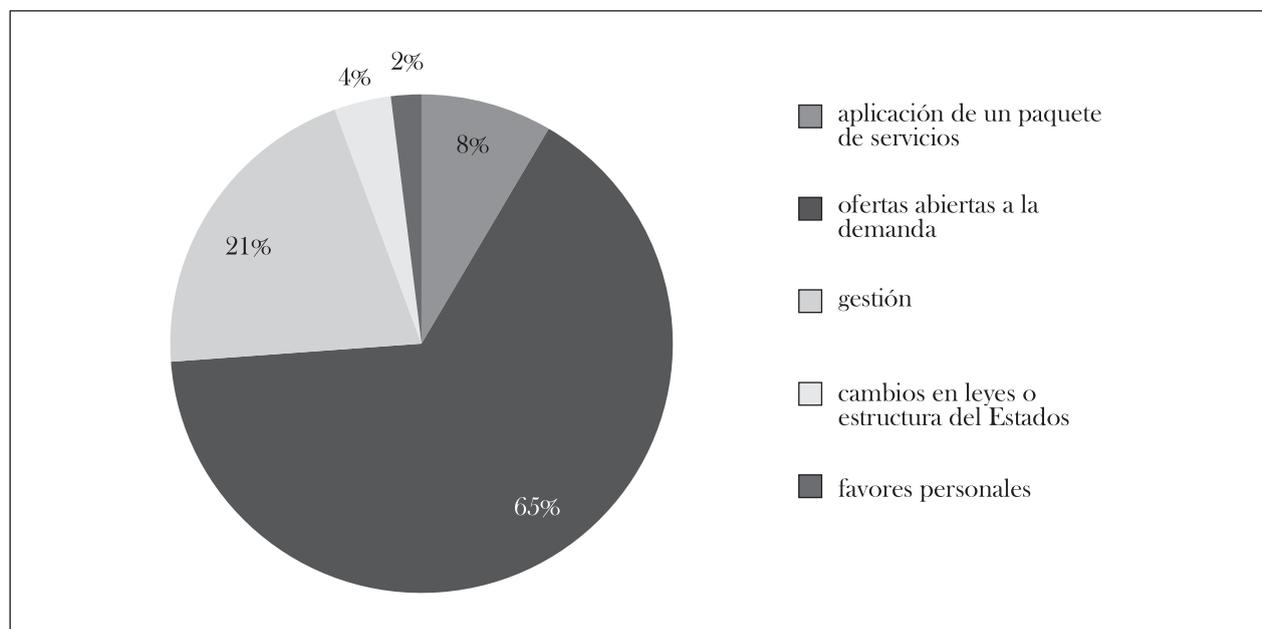
... este mayor activismo presidencial como mecanismo de coordinador intergubernamental se debe analizar también en términos institucionales, pues sería fácil señalar (muy bajo un marco conductista) que las RIG cambiaron dada la personalidad extremadamente activa, paternalista y personalista del Presidente de entonces. En este sentido, se debe señalar que este tipo de relaciones políticas de activismo presidencial fueron posibles gracias a los recursos de libre disposición en manos del presidente otorgados por el Acto Legislativo 01 de 2001 (Leyva, 2011: 234).

De esta manera esta Ley, unida a su prolongación por el Acto Legislativo 04 de 2007, generó un decrecimiento del porcentaje de participación de los gastos regionales y un incremento importante de los gastos de libre disposición de la Nación (Federación Colombiana de Gobernaciones, 2006: 3). Adicionalmente, un dólar en caída desde 2002-3 también significó menores gastos de los servicios de la deuda, y una economía en auge representó un rápido crecimiento de los ingresos fiscales,

creando así el marco fiscal necesario para permitir un nuevo papel presidencial. Todo esto le dio la posibilidad a un presidente que conocía bien ese rol del político bisagra por su historia como alcalde, gobernador y congresista, de iniciar una nueva era de activismo presidencial, un activismo que ya no estaba basado en las viejas relaciones jerárquicas del centralismo, sino en la capacidad presidencial para apoyar a los gobiernos locales en sus necesidades más apremiantes a través de un presidencialismo renovado, creando así un nuevo tipo de subordinación por necesidad y no por jerarquía como en el viejo orden. Lo que es claro, como señala Carrillo (2009), es que a partir del año 2003 las posibilidades del nivel nacional para realizar inversiones directas en las regiones se aumentan, duplicando su peso para el año 2006 en el total de la canasta de inversiones regionales. En otras palabras, estos mayores recursos no necesariamente implican una rejerarquización de las relaciones intergubernamentales, dado que la Nación para actuar sigue requiriendo de las entidades locales, sino más bien, el establecimiento de relaciones de coordinación de la Nación hacia los municipios, y el establecimiento en algunos casos de relaciones competitivas con las gobernaciones o los políticos regionales que no se subordinaran al poder presidencial.

Además del 65% ya mencionado en soluciones a la medida, también se observó que alrededor del 20% de las tareas consistió en realizar gestiones frente a diversas entidades. Tareas de este tipo consisten en acciones como el trámite de corresponsales no bancarios en diversos municipios con las bancas privadas, o de créditos que no entregaba directamente el gobierno, pero que apoyaba en su consecución. Igualmente, en muchas ocasiones las tareas consistían en acelerar procesos o saltarse trámites, para dar prioridad a personas o municipios en programas como los créditos del ICETEX, el régimen subsidiado de salud o subsidios de otros tipos.<sup>9</sup> Todo lo anterior indica que los Consejos Comunales ayudaron a que el Presidente incursionara en el nicho de las gestiones frente a entidades de diverso orden, ámbito que hasta entonces había sido de dominio exclusivo de los representantes y los senadores.

**Figura 5. Tipo de tarea realizada**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

<sup>9</sup> Ejemplos de este tipo de casos se ven en los siguientes Consejos: Consejo Comunal No.297, Manizales-Caldas, 14 de Junio de 2010; Consejo Comunal No.283, Cúcuta-Norte de Santander, 24 de Abril de 2010; Consejo Comunal No.187, Mitú-Vaupés, 26 de Enero de 2008, solo por citar algunos casos.

El análisis de esta área también muestra que solo un 8% de las tareas consistió en la aplicación de paquetes de servicios estandarizados como eran por ejemplo los programas presidenciales como Familias en Acción y subsidios institucionalizados como Agro Ingreso Seguro (AIS). En estas tareas lo que se buscaba principalmente era agilizar la manera como se distribuían y entregaban dichos paquetes de servicios e identificar regiones en las que era necesario ampliar los programas. Un buen ejemplo de este tipo de tarea es una que se asignó en el municipio de Castilla la Nueva en el Meta y que anota que,

“... frente a la solicitud del Alcalde de la Uribe de instalar en el municipio un punto de inscripción del programa Familias en Acción, la Directora del programa informó que las inscripciones se tienen programadas a partir del 20 de septiembre y la reunión de coordinación se realizará antes de finalizar el mes de agosto” (Consejo Comunal No.175, Castilla la Nueva-Meta, 18 de Agosto de 2007).

Aquí cabe destacar que en contra de lo que se esperaba en esta investigación, el programa de Acción Social (y sus iniciativas como Familias en Acción) no figuraron tanto dentro de las tareas. Quizás lo que explica este asunto es precisamente que esta entidad tenía oficinas en 36 ciudades de Colombia (Acción Social, 2011), así como intermediarios en muchas de las administraciones municipales. En otras palabras, al contrario de los ministerios que no tenían oficina regional y que utilizaban los Consejos Comunales para el Presidente regionalizar su gasto, Acción Social no requería de la labor intermediadora (pero tan solo intermitente) de los Consejos Comunales para desarrollar su tarea. Igualmente, esto señala que a diferencia de la época del centralismo, en esta nueva etapa de la *interdependencia presidencialista* el gasto se regionaliza no solamente a través de las reglas de la descentralización, sino de la relación política abierta del Presidente con los mismos alcaldes, lo cual construye un orden muy diferente al anterior.

[135]

## CONCLUSIONES

Este artículo reabrió la vieja pregunta por las correas de transmisión del poder político entre la Nación y las regiones, mostrando cómo el análisis de los Consejos Comunales exploran a un Presidente que actúa no solamente como cabeza de una institución, sino como un actor que busca coordinar (y dominar) todo un terreno institucional (extremadamente fragmentado) para ejercer el poder. De esta manera el análisis de los Consejos Comunales a través del enfoque “Estratégico-Relacional” -EER- (Jessop, 1990; 2007) sirvió para trascender los análisis institucionalistas de las RIG que no teorizan adecuadamente la dimensión del poder del Estado y que por lo tanto separan tajantemente a las instituciones del análisis de la agencia política. La importancia del análisis de las relaciones y de la agencia política se hace evidente en este caso en la medida en que se muestra cómo la “descentralización realmente existente” opera no solamente a partir de un conjunto de reglas de separación, sino también de la acción concreta de agentes políticos que realizan labores de intermediación y que posibilitan el sostenimiento del pacto político que le da cierta unidad y coherencia al Estado.

En este sentido la intervención presidencial en las regiones es más que un asunto de coordinación política administrativa, pues hace parte de todo un nuevo Proyecto de Estado que busca reconstruir a la debilitada institución presidencial y al Estado en sí. Sin embargo, el tránsito de un *modelo de ejecución descentralizado* en el que el énfasis se hacía en la distribución de competencias autónomas a todos los niveles, a un *modelo de interdependencia* se hizo bajo un sistema que dependió de manera extrema de la figura y el papel de la institución presidencial. Este proceso no generó un tejido

de relaciones intergubernamentales más amplio a nivel horizontal (relaciones entre municipios y entre departamentos) o vertical (otros instrumentos más accesibles y burocratizados –en el sentido weberiano- para relacionar el nivel nacional con los municipios y los departamentos).

De esta manera la sola priorización de los Consejos y su poco interés en reflejar nuevas formas, muestra que el tránsito que se dio hacia el modelo de integración era muy dependiente de la aparición intermitente del presidente, y por lo tanto seguía siendo débil institucionalmente hablando. Lo anterior también permite especular que un modelo de RIG que dependía fuertemente de la presencia del Presidente para armar soluciones a la medida resulta difícilmente heredable para cualquier otro gobierno, en parte porque no contribuyó a institucionalizar mecanismos imparciales y burocráticos de hacer las cosas.

Esto lleva a concluir que mientras que la separación parece ser en Colombia un asunto de reglas formales, el sostenimiento de la unión se deja ver más como una cuestión sumamente informal. En este caso se observó que la Presidencia no creó unas nuevas reglas que operacionalizaran su proyecto, pues la discrecionalidad no era solo una enfermedad del sistema, sino que era el sistema en sí mismo.<sup>10</sup> Así, frente a la debilidad o subordinación de otras formas de coordinación como partidos, ejército, corporaciones o burocracias, la presidencia aprovechó este espacio para afianzar su liderazgo. De esta manera, aumentando el poder y la visibilidad del Presidente, y mejorando parcialmente la coherencia y capacidad de regionalización del nivel nacional.

Igualmente, los Consejos dejaron ver a la opinión pública en sus televisores a un presidente en acción, al contrario de la *descentralización municipalista* en la que las reglas formales, convivían con una agencia política opaca en manos de políticos regionales. Esto produjo mejoras frente a la fragmentación y la opacidad anterior, pero no resolvió el problema estructural, pues hizo a las RIG dependientes de un presidencialismo intermitente, unilateral, paternalista y mediático. Así el sistema resultaba conservador e incapaz de generar transformaciones más profundas en el sistema de gobierno local colombiano, pues para esto se requeriría de mecanismos más burocráticos, racionales y constantes, que fueran capaces de acompañar y colaborar en la superación de problemáticas de políticas concretas de la mano de los gobiernos locales.

[136]

---

<sup>10</sup> Esto a propósito de una frase similar que en los años ochenta Francisco Leal Buitrago acuñó sobre el clientelismo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABAL Medina Juan M. (2009), La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N.44, Junio, pp.115-144
- AGRANOFF Robert (1992), Marcos Para El Análisis Comparado De Las Relaciones Intergubernamentales, en: *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública. Serie Gobierno y Administración Local*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BARBOSA Octavio (2007), Relaciones intergubernamentales en Colombia, en *Cuadernos de Administración/ Universidad del Valle*, N.º 36-37/ ago.-dic. 2006 ene.-jun. 2007, pp.185-221.
- CABRERO Enrique y García Rodolfo (2001), “Relaciones intergubernamentales: Algunas reflexiones para su estudio”, en: *Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM)*. Santiago de Querétaro: México, 26 y 27 abril.
- CABRERO Enrique y Zabaleta Dionisio (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (43), pp.1-22.
- CARRILLO Luz E. (2009), Financiación del desarrollo territorial, en: *Seminario Finanzas Públicas Territoriales y Sostenibilidad Fiscal*, DNP: Bogotá. Octubre 19.
- CASTRO Jaime (2007), ¿Cómo salvar a la descentralización? En: Darío Restrepo. (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Rinde: Bogotá.
- CINGOLANI, Mónica (2005), “Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores”, en: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
- ESPINAL Alfredo (2010), Coordinación Intergubernamental: Del Número Áureo a la Proporción Paretiana. En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Año 3(No. 31-32), pp. 1-15.
- FALLETI Tulia (2006), Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, en: *Desarrollo Económico*, 46 (octubre- diciembre),(183), pp. 317-352.
- FEDERACIÓN Colombiana de Gobernaciones (2006), *Estudio sobre el Impacto de la reforma al Acto Legislativo 01 de 2001*. Bogotá.
- GAITÁN Pilar, Moreno Carlos (1992), *Poder local: Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: IEPRI – Tercer Mundo Editores
- GUTIÉRREZ Francisco (2006), Estrenando sistema de partidos. En *Análisis Político* No.57, Mayo-Agosto, pp.106-125.
- GUTIÉRREZ Francisco (2010), *Instituciones y Territorio: la descentralización en Colombia*. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- JORDANA Jacint (2003), Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales. En: *Conferencia organizada por la Fundación CIDOB*, Universitat Pompeu Fabra: Barcelona. 3 y 4 de abril.
- JESSOP Bob (1990), *State theory: Putting Capitalist States in their place*. Cambridge: Polity Press.
- JESSOP Bob (2007), *State Power: A Strategic-Relational Approach*. London: Polity.
- LEAL Francisco, Dávila Andres (1990), *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo-IEPRI.
- LEYVA Santiago (2011), Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. En *Revista CS*, No. 8, julio – diciembre 2011, pp. 211 – 243.
- LOSADA Rodrigo (2009), *Consecuencias de la reforma política de 2003 a nivel local – estudio de caso –* Departamento de ciencia Política, Universidad Javeriana, Documento No.5.
- MORATA Francesc (1991), “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, en: *Documentación administrativa*, N° 224-225, pp. 153-166.

MALDONADO Alberto (2011), *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Policy paper No.1. Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).

MEDELLÍN Pedro (2006), *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.

PIZARRO Eduardo (2002), “La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Micro-empresas Electorales”, en: *Working Paper #292 – January 2002, Programa de Estudios Latinoamericanos*, Universidad de Princeton.

PORRAS Oswaldo (2006), La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas, en: Darío Restrepo (Ed.) *Historias de descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

RESTREPO Darío (2006), Economía política de las estructuras espaciales en Colombia, en: Darío Restrepo (Ed.) *Historias de descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ROLLA Giancarlo (2006), Las relaciones entre los niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: autonomía, unidad e integración. En: José Luis García y Emilia Girón (comp). *Estudios sobre Descentralización Territorial: El caso particular de Colombia*. Cadiz: Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz.

### Documentos en páginas web

Acción social. (2011). *Directorio UTs*. (En: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=10994>) (Consultado en: 24/06/2011).

Consejería para las Regiones (2010) ¿Qué son los Consejos Comunales de Gobierno? (En: <http://www.regiones.gov.co/Es/Regiones/Paginas/ConsejosCG.aspx>) (Consultado: 14 de Noviembre de 2011).

El País (2010, Julio 4). Los consejos comunales, la mejor vitrina que tuvo Uribe. (En: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/consejos-comunales-mejor-vitrina-tuvo-uribe>). (Consultado el 14 de Noviembre de 2011).

DNP (2010) Índice de desempeño fiscal. (En: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>). (Consultado el 20 de Noviembre de 2011).

Foro de Federaciones (2003) *Mechanisms of Intergovernmental Relations in Brazil*. (En: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)) (Consultado el 20 de febrero de 2012).

APARATO DISCURSIVO  
DEL EXPRESIDENTE  
ÁLVARO URIBE VÉLEZ.  
HORIZONTES MIMÉTICOS  
DEL PENSAMIENTO  
HEGEMÓNICO  
NEOLIBERAL EN  
COLOMBIA (2002-2010)\*

Felipe Cárdenas-Támara\*\*

**RESUMEN**

El artículo desarrolla un análisis del discurso político del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. El trabajo, centrado en el estudio de una pequeña muestra del universo discursivo, buscó captar de manera crítica las posibles equivocidades presentes en la voz discursiva del ex presidente, como también las representaciones colectivas de importantes sectores de colombianos que se identifican con los temas, tramas, acciones e intencionalidades proyectadas en el discurso político. Los discursos del ex presidente proporcionaron los pretextos para identificar los principios de selección y asociación que han marcado la forma del discurso interpretativo dominante, el cual se plasma en el horizonte neoliberal que viene incorporándose en la política gubernamental de Colombia.

**Palabras claves:** Álvaro Uribe Vélez, discurso político, análisis político, neoliberalismo, pensamiento hegemónico.

DISCURSIVE APPARATUS OF FORMER PRESIDENT ALVARO URIBE.  
MIMETIC HORIZONS OF HEGEMONIC NEOLIBERAL THOUGHT IN  
COLOMBIA (2002-2010)

**SUMMARY**

The article provides an analysis of the political discourse of former President Alvaro Uribe Velez. The work, focused on the study of a small sample of the discursive universe, sought to critically capture the possible hints of mistake found in the discursive voice of the former President, as well as the collective representations of important Colombian sectors who identify themselves with the themes, plots, actions and intentions projected in the political discourse. The speeches of the former President provided the means to identify the principles of selection and partnership that have shaped the dominant interpretive discourse, which is reflected in the neoliberal horizon gradually incorporated in the Colombian government policy.

**Keywords:** Álvaro Uribe Vélez, political discourse, political analysis, neo-hegemonic thinking.

Fecha de Recepción: 12/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

\* Las ideas expuestas en el artículo no expresan la filosofía ni posición oficial de la Universidad de La Sabana. Las ideas, conceptos y argumentos expuestos son independientes y propios del autor.

\*\*Profesor Asociado de la Universidad de La Sabana. Director Departamento de Ciencia Política y Derechos Humanos, Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Antropólogo. Ph.D en Antropología. Email: felipe.cardenas@unisabana.edu.co

## INTRODUCCIÓN

Voy a presentar los resultados de investigación referidos al análisis del discurso político del expresidente Álvaro Uribe Vélez (EPAUV), ex mandatario de la República de Colombia. El (EPAUV) fue elegido para ocupar la presidencia de Colombia para el periodo (2002-2006). Por primera vez en la historia política de Colombia, llegó al cargo de presidente, un político disidente del partido liberal, que vence las estructuras partidistas del liberalismo en las regiones y en el país; él fue elegido en la primera vuelta con 5.800.000 votos correspondientes al 53% del electorado. Ya en la presidencia, por iniciativa suya, y en un proceso político sumamente controvertido<sup>1</sup>, se reformó la Constitución Política de Colombia (Art 127), que no autorizaba la reelección presidencial, permitiéndole bajo la autorización del Congreso de la República y de la Corte Constitucional, ser reelegido para un segundo periodo (2006-2010)<sup>2</sup>. El 26 de mayo de 2006, en la primera vuelta, será reelegido para un segundo período con 7.363.297 votos, equivalentes al 62% de los sufragios y contando con las mayorías legislativas en el Congreso. Ya en ejercicio como presidente reelecto, de nuevo, su partido político, lideró la propuesta para reelegir a Uribe para un tercer periodo presidencial, en esta ocasión, la iniciativa no fue aprobada por la Corte Constitucional de Colombia. La figura de Uribe es interesante, pues es una persona apreciada por millones de colombianos; además su actitud frentera, y laboriosa, nos dio a los colombianos la sensación de estar en manos de alguien que estaba dispuesto a enfrentarse contra los agentes de la violencia y el desorden; en ese contexto de hechizo colectivo, que ejerció un político fogoso, no podemos olvidar que su gobierno se caracterizó por sonoros y graves escándalos, como el de la parapolítica, el enfrentamiento personal del presidente con la Corte Suprema de Justicia y los asesinatos de civiles desarmados que se hacían posteriormente pasar por guerrilleros (falsos positivos)<sup>3</sup>. Un presidente y gobierno tan polémico, pero que además mantuvo niveles de popularidad de más del 70% y que condujo un polémico proceso de desmonte del paramilitarismo en Colombia, ampliamente cuestionado por su real efectividad, incluso si se acepta que se desmovilizaron unos 31.671 miembros activos de estos grupos<sup>4</sup>.

[140]

El trabajo, centrado sobre el estudio de una pequeña muestra del universo discursivo, buscó captar de manera crítica las posibles equivocidades presentes en la voz discursiva del expresidente, como también las representaciones colectivas de importantes sectores de colombianos, que se identifican con los temas, tramas, acciones e intencionalidades que se proyectan en el discurso político. Los discursos del expresidente proporcionaron los pretextos para identificar los principios de selección y asociación que han marcado la forma del discurso interpretativo dominante de la política gubernamental de Colombia en los últimos diez años. En ese sentido, el trabajo no es un trabajo sobre la psicología individual del líder político, ni pretende juzgar en lo personal al político, que

<sup>1</sup> La *Silla Vacía* brinda una síntesis clara de cómo se “cocinó” la aprobación por parte del Congreso de la primera re-elección de Uribe. <http://www.lasillavacia.com/historia/2251>, Fecha consulta: 8 de febrero de 2012.

<sup>2</sup> Los voceros del Comité de Promotores para la Reelección Presidencial, se acogieron al artículo 378 de la Constitución, que dispone que los ciudadanos, mediante firmas, en número igual al 5% del censo electoral, puedan presentar un proyecto de ley, el cual disponga, la reforma a la Constitución propuesta. El Congreso de la República, con mayorías uribistas, aprobó la Ley 1354 de 2009, por *medio* de la cual se convocaba a un referendo constitucional, sometiendo la iniciativa a la consideración del pueblo, en el marco de una reforma constitucional”. Mediante la sentencia C/141 de 2010, la Corte Constitucional de Colombia, después de identificar serios problemas de fondo y forma de la mencionada Ley, la declaró inexecutable en su totalidad de la mencionada Ley.

<sup>3</sup> Algunos de los exfuncionarios emblemáticos que participaron en el gobierno de Uribe se encuentran en condiciones judiciales muy graves: el exsecretario general de la Presidencia Bernardo Moreno en la cárcel; la exdirectora del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) María del Pilar Hurtado en el “exilio”; y el ex – Alto Comisionado de la Paz, Luís Carlos Restrepo, huyendo de la justicia.

<sup>4</sup> La desmovilización se amparó en la llamada ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005 por la cual se desmovilizaron unos treinta mil efectivos de los grupos paramilitares en Colombia.

es entendido por millones de colombianos como un canal “ilustrado”, “inteligente”, “trabajador”, y cuyos rasgos temperamentales y de carácter personal, por diversas circunstancias históricas, sociales y políticas conquistó el voto de millones de colombianos, que vieron en él y se sintieron identificados y representados en un universo discursivo que proyecta significativas configuraciones comunes del pensamiento social y político de los colombianos y de sus instituciones. El enfoque de investigación, se agrupa en lo que se ha definido como el giro cultural en el campo de la investigación social (Springer, 2012). El trabajo de investigación se adelantó como una investigación microscópica centrada en el análisis de los discursos políticos del (EPAUV) pronunciados durante su posesión presidencial, su reelección y en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso todos los años el 20 de julio. En suma, se analizaron dos discursos de posesión presidencial, y ocho discursos de instauración de las sesiones ordinarias del Congreso. Estos discursos los llamaremos Discursos Interpretativos Representativos del Presidente (DIRP). Como es apenas obvio la investigación no pretende agotar el campo discursivo de (EPAUV) y tiene que leerse complementariamente con otros trabajos directamente vinculados al estudio de (EPAUV)<sup>5</sup>. Desde la perspectiva microscópica planteada, se justificó el análisis de un número reducido de discursos, buscando reducir la complejidad del universo discursivo de (EPAUV), haciéndolo manejable y por otro lado se asumió el supuesto analítico, referido ha entender que en el universo total de discursos de (EPAUV), los seleccionados, tienen las siguientes características que justificaban su selección y pertinencia: i) representan con cierto nivel de detalle el pensamiento político de (EPAUV), en tanto son discursos formales (modelos mentales), que expresan la intencionalidad política de determinados grupos sociales en el poder y han sido elaborados para ser presentados en un recinto y escenario eminentemente político, como es el Congreso de la República, ii) el escenario donde se desarrollaron contó con presencia de los líderes políticos más representativos del país -representantes y senadores-, iii) fueron discursos transmitidos por los medios masivos de comunicación (radio, Internet, televisión) en un día festivo, iv) durante su lectura, se contó con la atención del cuerpo diplomático acreditado en el país. Asumimos que (EPAUV) elabora estos discursos, si no lo hace, los lee y los corrige antes de pronunciarlos ante la nación. En síntesis, se asume que los discursos políticos analizados, como modelos mentales que son, definen cómo (DIRP) experimenta, interpreta y representa aspectos relevantes y vinculantes que implican al expresidente, como a numerosos actores sociopolíticos, permitiendo aproximarnos a los contextos subjetivos que definen la experiencia de orden de importantes agentes políticos de la realidad colombiana.

[141]

## EL DISCURSO DE (EPAUV), ESTADO DEL ARTE

En índices como *Scopus*, *Proquest*, *Jstor*, o *Isi Web*, los trabajos referidos a (EPAUV) tienen una presencia en términos bibliométricos baja o casi nula en su expresión académica (Revistas científicas, tesis de doctorado). Por el contrario, referencias directas en revistas académicas científicas sobre Hugo Chávez pueden superar los cientos de trabajos. Es decir, Uribe académicamente hablando no ha sido objeto de mucho interés en el campo de la academia mundial. Son pocas las referencias académicas, en revistas o *journals* de prestigio, interesadas en la vida, obra o gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Con esa condición en mente, esta sección hará una síntesis de los trabajos publicados, buscando identificar “el clima de opinión” que se tiene sobre Uribe en escritos analíticos. Para ello se hará una breve síntesis de los principales argumentos que se desarrollan en publicaciones científicas, tesis de maestría o libros escritos sobre (EPAUV). También se incluirán los trabajos

<sup>5</sup> Véase *supra*: El discurso de (EPAUV), estado del arte.

no –académicos, ya sea propagandístico a favor o libros de opinión crítica o crónicas sobre el expresidente, como también un documento de la oposición política escrito sobre Uribe (Polo Democrático Alternativo).

Una de las primeras referencias académicas y de las pocas en índices de reconocimiento mundial, presenta a Uribe de una manera amigable, y parte de una “examinación cercana de la historia de Uribe y de su estilo de gobernar”, mostrándolo como un político talentoso, alejado de las tipologías del populismo (Dugas, 2003). Contratará esta afirmación, con los demás trabajos académicos que lo definen como un líder populista o neopopulista (Castelblanco, 2011; Galindo, 2011; Palomares, 2009; Castro, 2009). Francisco Leal Buitrago (2006) analizó la política de seguridad del presidente Uribe para el período del año 2002 al año 2005. Afirma Leal que la política en mención fue ambivalente en sus resultados. Leal tomó en cuenta para hacer esa aseveración, el accionar contra las FARC, la “política de paz” con los para-militares, y el grupo de políticas específicas –como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes. El conjunto de políticas, percibidas como muy positivas por la opinión pública nacional, las enmarca el profesor Leal, en un proceso intensificación del conflicto armado por el accionar de la guerrilla a finales del año 2005. Recordar dicho escenario es muy importante, si se tiene en cuenta, que Uribe en la actualidad mediante su cuenta en *Twitter* y en las entrevistas que concede a los medios de comunicación, permanentemente intenta criticar la debilidad del actual gobierno de Santos, ante cualquier hecho violento por parte de la guerrilla colombiana, tratando de insinuar falsamente, que durante su gobierno la guerrilla estuvo completamente controlada (2012).

[142]

El trabajo de maestría de Marta Inés Fierro Castelblanco (2011), a la luz de los conceptos de populismo y neopopulismo, identificará un presidente carismático que estuvo muy articulado con la utilización de los medios masivos y de las nuevas tecnologías. Carolina Galindo en el artículo “*Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2011)*”, identificó algunos rasgos populistas por parte del expresidente Uribe. Sin embargo, el gobierno de Uribe no reuniría todos los elementos que deben caracterizar un gobierno populista (Kenneth 1999, citado por Palomares, 2009). David Palomares (2009), buscando comprender el fenómeno mediático de Uribe, identificó nuevamente al entonces presidente, como un político con rasgos populistas y personalistas. Ahora, la tesis central de Palomares, es que identifica rasgos populistas en Uribe (populismo blando, nuestro concepto) en función de las acciones políticas desplegadas por su utilización de medios como la televisión, y su transmisión de los populares y costosos Consejos Comunales de Gobierno, que fueron emblemáticos durante el gobierno de Uribe y marcaron el ‘habitus’ de muchas personas y agentes del Estado y del gobierno durante los dos periodos presidenciales. Los Consejos Comunitarios de Gobierno fueron objeto de investigación académica por parte de Luisa Fernanda Castro Pulido (2009). En esa investigación se buscó evaluar los elementos del discurso de Uribe en los consejos comunitarios, buscando identificar tendencias neopopulistas. Concluye Castro: “los discursos políticos analizados de Álvaro Uribe, en los consejos comunitarios que se caracterizan por ser hegemónicos y antagónicos, y que lo identificaron como *neopopulista*, son entre otras la consolidación de un modelo de *democracia personal*. Democracia que ha estado marcada por: los consejos comunitarios, el referendo y la reelección presidencia” (p.48).

Desde otro interés intelectual, no centrado en descubrir rasgos populistas en el presidente, Francisco Gutiérrez Sanín (2004), analiza la dinámica antiparlamentaria y moralizadora de (EPAUV), en un trabajo de caracterización más del contexto político que referido al análisis de la acción política directa de Uribe o su discurso. El profesor Ricardo Sánchez (2005), realizó un análisis sumamente crítico del primer año de gobierno de Uribe. Dice Sánchez, elaborando

el concepto de bonapartismo: “El bonapartismo presidencial propicia un golpe de estado permanente contra las libertades, el precario Estado de Derecho y la Constitución de 1991... Ha intentado diluir los alcances de la acción de tutela, los poderes de la Corte Constitucional y reorganizar el Consejo de Estado y la Corte Suprema a la medida de la reingeniería presidencial” (p. 74). Más adelante dice el profesor Sánchez: “El presidencialismo bonapartista que nos rige es ortodoxamente derechista, subordinado a los intereses del águila imperial norteamericana y opera como partido del orden” (p. 76). En el año 2006, Fernán González hizo un análisis de lo que el denominó el fenómeno político de Uribe y lo entendió como parte de la profunda crisis política de los partidos tradicionales en Colombia. Para González, “el estilo político del presidente Uribe Vélez parece adecuarse a la diversidad de tipos de legitimidad política que coexisten en el contexto político colombiano: la manera como un personaje como Uribe se mueve en medio de dicha diversidad demuestra que en realidad, las prácticas modernas y tradicionales, o ciudadanas y clientelistas de hacer política no son tan incompatibles”.<sup>6</sup> Uribe, combinó a lo largo de sus dos mandatos, diversas estrategias políticas y comunicativas que se adaptaron a las circunstancias políticas cambiantes que las relaciones con los políticos tradicionales le impusieron a su discurso moralizador. En un trabajo sobre coaliciones de gobierno en el segundo periodo presidencial de Uribe, Santiago Olivella y Cristina Vélez (2006) analizan las condiciones de gobernabilidad del segundo periodo presidencial a la luz de la debilidad de la coalición de gobierno. Con base en investigación teórica sobre coaliciones de gobierno y teoría de juegos, postularon la indisciplina que se viviría en la coalición de gobierno, como la posible desintegración de la alianza uribista debido a pujas políticas regionales y repartición burocrática. En el año 2009, Alexandra Álvarez e Irma Chumaceiro realizaron un análisis comparativo de los discursos de posesión presidencial de Álvaro Uribe Vélez (Segunda posesión, 7 de agosto de 2006) y del presidente venezolano Hugo Chávez (10 de enero de 2007). El marco comparativo desde donde enfocan su estudio se inscribe en el horizonte de los estudios performativos, que entienden el discurso como parte de un ritual. Uribe, en el discurso analizado por Álvarez y Chumaceiro (2009) destaca el concepto de democracia. En el discurso de Chávez hay un énfasis sobre la importancia del socialismo. Partiendo del reconocimiento de las diferencias retóricas entre los dos autores, como de las diferencias conceptuales que le otorgan a la noción de nación, en lo programático las autoras identifican en Uribe un mandatario con un lenguaje más universal y menos polarizado que el de Chávez. Según ellas, Uribe reconoce una nación plural y unida en su diversidad. Chávez es mucho más directo y confrontador con sus enemigos políticos. En los medios no académicos, las referencias escritas sobre Uribe, oscilan entre trabajos propagandísticos y obras críticas sobre su labor. El primer grupo de trabajos, han sido escritos por personas cercanas al círculo de poder del expresidente (Gaviria, 2004; Holguín, Escamilla, 2009; Giraldo, Restrepo, 2009). El libro *Así gobierna Uribe* (2004) de María Jimena Duzán, es una crónica periodística imparcial y anecdótica que se refiere a la forma de gobernar de Uribe. Se apoya en entrevistas y testimonios de los más cercanos allegados al círculo de poder del expresidente. Con base en datos anecdóticos se reconstruyen genealogías de políticos y personajes allegados a Uribe, como las biografías de la cúpula de jóvenes asesores, viceministros y congresistas que hicieron parte de la llamada ‘nomenclatura’ palaciega. En el grupo de trabajos críticos, se encuentra en primer lugar, la *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez* (2002), escrita por los periodistas Joseph Contreras y Fernando Garavito. En el libro se hace un recuento histórico de los supuestos vínculos de Uribe con el paramilitarismo y el narcotráfico. El libro da cuenta de la vida pública de Uribe antes de ser presidente. Y otro libro escrito en tono polémico y de denuncia, es el libro de Iván Cepeda y Jorge Rojas, *A las puertas*

[143]

<sup>6</sup> Institut de recherche et débat sur la gouvernance. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-245.html>, Consultado EL 10 de febrero de 2012.

de “*El Ubérrimo*” (2008). El libro hace una minuciosa recopilación histórica de la constitución del proyecto paramilitar en el departamento de Córdoba, región territorial en Colombia, donde el presidente Uribe tiene su más importante hacienda, llamada *El Ubérrimo*. El texto investigativo, da cuenta del accionar de las autodefensas, sus masacres y relaciones con los terratenientes y dirigentes de la región. El trabajo establece de una manera clara, con documentación y registros históricos, la cercana relación entre la clase dirigente cordobesa, los líderes políticos regionales, militares y paramilitares desde la década de los ochenta con el fenómeno del paramilitarismo. En relación con la obra, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz se hizo una serie de preguntas que demandan del Ex –presidente Uribe su respuesta, ya que el desarrollo del paramilitarismo en Córdoba, el desplazamiento forzado, las masacres que se sucedieron, y la participación de la Brigada II y los vínculos de congresistas, alcaldes, rectores y fiscales son campos o auditorios de actuación que en un personaje tan informado como Uribe se asume que tuvieron que ser conocidos por él.<sup>7</sup> Las fuerzas de oposición, en concreto el Polo Democrático Alternativo, publicaron una cartilla en el año 2007 titulada: *Sobre el paramilitarismo y la parapolítica en Colombia. Álvaro Uribe Vélez es el jefe del ocultamiento*. El trabajo en mención hace una crítica seria al proceso de paz adelantado durante el gobierno de Uribe con los paramilitares de Colombia. Se afirma en el documento, como el fenómeno del paramilitarismo, ha buscado presentarse como un fenómeno político surgido al margen de sus alianzas con el Estado colombiano y con la penetración del Estado por el poder paramilitar. Señala lo siguiente el trabajo del PDA sobre las relaciones del paramilitarismo con el Uríbismo: “Los datos dicen que trece de los catorce congresistas presos o prófugos son uribistas, es decir, partidarios del presidente Álvaro Uribe Vélez. También es un hombre del Presidente, como es obvio, el jefe de su policía Secreta (preso por paramilitarismo). Son uribistas los dos gobernadores y los seis alcaldes encarcelados, al igual que casi todos los otros quince altos dirigentes políticos recluidos en las cárceles. Y militan en fuerzas uribistas el 87 por ciento de los 83 congresistas señalados...” (PDA, 2007: 6).

[144]

En términos generales, en los trabajos académicos realizados sobre Uribe nos encontramos que sus conclusiones apuntan a identificar a un líder político autoritario, populista y personalista. La lectura académica de Uribe contrasta con el clima de opinión reinante en Colombia, donde Uribe fue visto como un salvador de la institucionalidad democrática del país. Me parece, que si bien el interés teórico por captar e identificar a Uribe, en el marco del populismo o neopopulismo es válido, se hace más importante enmarcar la vida, obra y pensamiento de Uribe en categorías analíticas con mayor poder interpretativo. Pienso, como se desarrollará en el escrito, que la trama de vida de Uribe no se puede separar del análisis del pensamiento hegemónico, del discurso interpretativo dominante o de una conexión analítica que le de continuidad al estudio del modelo neoliberal.

A continuación buscaré dar las bases teóricas que justifican la anterior aseveración. La demarcación es importante, ya que las obras referidas a Uribe, deben precisar una línea de investigación sobre el discurso político, que en el caso de Colombia, en su expresión hegemónica se ha configurado desde hace más de dos décadas en torno al modelo neoliberal.

<sup>7</sup> Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. A las Puertas del Ubérrimo, 2008, <http://justiciaypazcolombia.com/A-las-Puertas-del-Uberri-mo>, consultado el 12 de febrero de 2012.

## EL DISCURSO DE URIBE COMO PROBLEMA TEÓRICO EN EL ANÁLISIS DEL NEOLIBERALISMO

El análisis que ha realizado esta investigación coincide con el modelo analítico propuesto por Springer (2012) y Sparke et al. (2005: 359), donde se entiende que en la actualidad la economía política, como la geografía política deben visualizar y reconocer en sus modelos aspectos sociales, culturales y ambientales, como también incluir, lecturas geopolíticas, como formas de interpretación científica con mayor poder crítico interpretativo de los procesos de la globalización neoliberal, de sus poderosas interdependencias internacionales y capacidad de articulación. El análisis debe situarse desde la perspectiva de la inclusión de sujetos, espacios y esferas económicas informales que no son tenidas en cuenta por el (DID) en su lectura neoliberal de la realidad.

Estas nociones son implícitas en la visión tradicional crítica post estructural, donde se entiende que el poder/conocimiento esta en función de personas, que sirve a propósitos y que cualquier noción de objetividad desinteresada del discurso es ilusoria incluida la referida a la indagación científica (Wright, citado por Springer, 2012). En referencia a Foucault, Springer nos recuerda como la obra de dicho pensador francés, demuestra que el autoconocimiento y la autonomía del actor tienen límites. La realidad humana es multifacética, se produce bajo el concurso de diversas y variadas actividades significantes, cuyos orígenes no son del todo rastreables desde la indagación histórica, filosófica o científica (Springer, 2012:2). El neoliberalismo es una forma particular de discurso de poder, interesado en reconstituir el poder de clase (Adaptado por Springer, 2012, con base en varios autores). El núcleo no visible del poder neoliberal en un mundo globalizado que vive procesos acelerados de internacionalización de la economía, tiene que ver con la movilización del gran capital. Esa es la nota básica del proceso neoliberal; dicha dinámica para ser efectiva tiene que realizarse sobre espacios geográficos y culturales. Según nuestra opinión, el dilema es cómo mover capital y reproducirlo especulativamente, desde una lógica monocultural, cuyas reglas del juego son simples, e irradiar esa lógica “exitosa” e imparable en espacios geográficos y culturales diversos. La urgencia analítica del discurso y narrativa neoliberal cobra vigencia en el contexto de la crisis financiera desencadenada desde el año 2008, que obliga a que este discurso se reacomode y maquille mostrando nuevos rostros y desplegando nuevas estrategias adaptativas, justificatorias y defensivas de su lógica, en respuesta a la crisis financiera mundial. Con base en una revisión exhaustiva de la literatura científica que viene analizando el neoliberalismo, Springer (2012: 5) identifica los principales tipos o dinámicas que se expresan sobre el mismo en la literatura académica:

[145]

(1) El neoliberalismo como un proyecto hegemónico. Marco explicativo centrado en el papel de las élites y los grupos dominantes organizados alrededor de de alianzas de clases transnacionales y con capacidad de proyectar y circular un programa coherente de interpretaciones e imágenes del mundo en el público. No es simplemente la subordinación de un programa impositivo, la dinámica se articula alrededor del consenso. El foco de atención se centra en las personas y las ideas que articulan los orígenes del neoliberalismo en tanto adopción e incorporación, sus actores y el rango geográfico de entornos.

(2) Neoliberalismo como políticas y programas. El marco de referencia analítico se centra sobre las transferencias de propiedad del estado o sector público al sector privado o a los intereses corporativos, lo que implica necesariamente una reconceptualización sobre el significado que estas categorías tienen. La premisa se trabaja sobre la idea que la apertura económica sobre bienes colectivos, mediante la mediación del mercado engendra mayor eficiencia. Las políticas y programas incluyen privatización, desregulación, liberalización, despolitización y monetización.

(3) El neoliberalismo como forma estatal. El neoliberalismo es entendido como un proceso de

transformación del Estado, dirigido a mantener su competitividad económica, en una arena de juego transnacional de Estados que han asumido dicha ideología.

(4) El neoliberalismo como una forma de gubernamentalidad. El neoliberalismo se entiende como parte de un proceso procesual, caracterizado por su articulación con las circunstancias presentes, en su proceso sin fin de éxitos y fracasos, en las relaciones con la gente, con sus realidades socialmente construidas, y como son (re) imaginadas y (re) interpretadas y (re) ensambladas para influir en formas de conocimientos mediante la “conducta de la conducta”. Esta forma de comprensión, se refiere al poder, como una forma específica y compleja de producción de conocimiento, mediante ensamblajes de racionalidades, estrategias, tecnologías y técnicas relativas al mandato de mentalidades que permiten el descentramiento del gobierno a través del rol activo de sujetos auto-regulados y auto-corregidos que facilitan la gobernanza en la distancia.

El neoliberalismo, es una fuerza discursiva con múltiples significantes que a su vez pueden ser comprendidos desde enfoques teóricos particulares. Para el post-estructuralismo, el discurso neoliberal es un proyecto ideológico hegemónico. Se debería esta atento a su análisis en el marco de la lógica del capitalismo y las formas de su evolución.

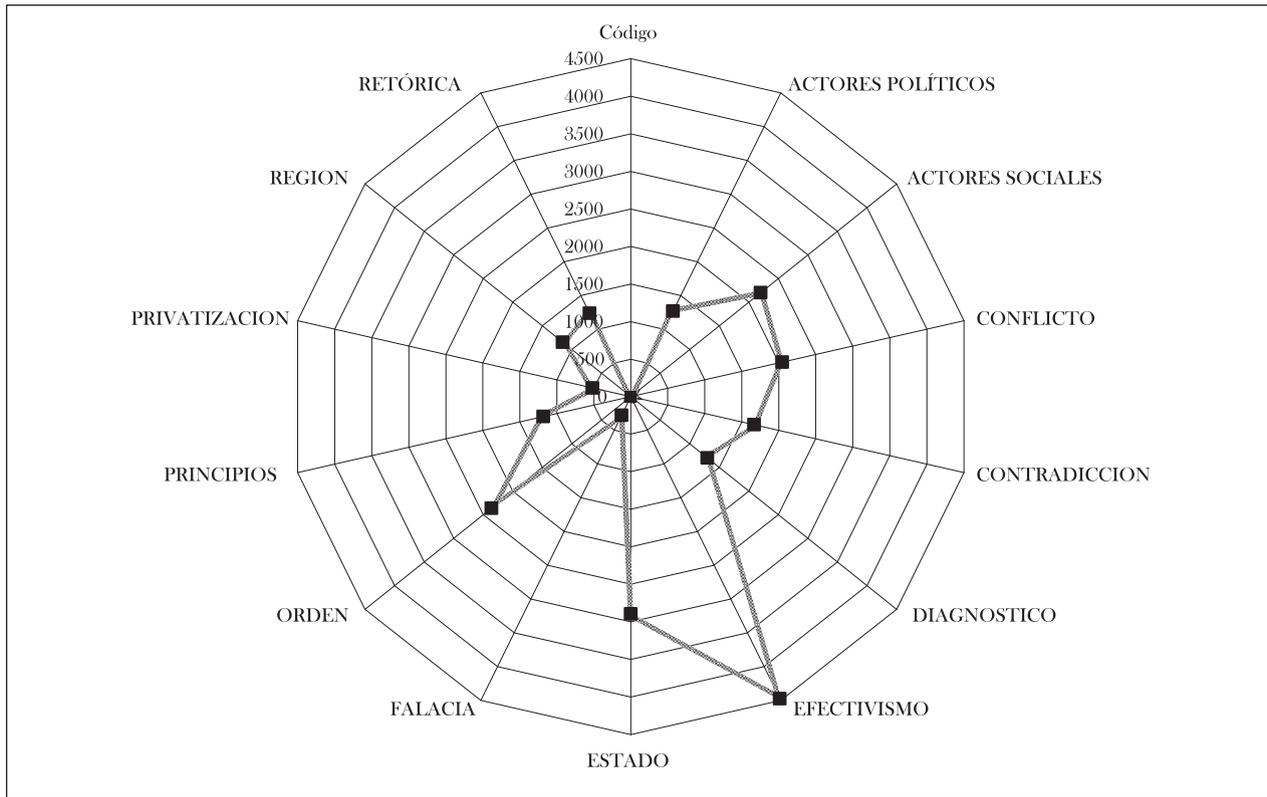
Hipotéticamente se puede plantear que el (DIRP) va a negar a reconocerse como discurso neoliberal y discurso interpretativo dominante (DID). El (DIRP), como pensamiento hegemónico, coincidirá con lo analizado por Pablo González Casanova (2004: 407) en relación al pensamiento hegemónico, caracterizándose por ser un discurso que descalificará de manera i) expresa y/o ii) subliminal, toda referencia a la realidad de la explotación, la opresión, y su vinculación a las categorías de capitalismo, de los modos de producción y acumulación, como cualquier reconocimiento explícito y abierto a las diferencias de clase, etnicidad, cultura y presencia del conflicto histórico y sincrónico en la realidad colombiana. El (DIRP) negará o mimetizará sus vínculos con megaempresas, las redes de apropiación de riquezas y la maximización de utilidades. El (DIRP), desde un mimetismo tecnocrático del efectivismo, centrado en el presidente, aparentemente neutro, se estructura con base en jerarquías que imponen un “orden” a la realidad, ejerciendo una invisibilización sutil, que excluye, subordina y esconde la existencia de significados, sentidos, grupos sociales e interacciones alternativas, conflictivas, producidas por la compleja realidad social existente en Colombia, que puede llegar a ser invisibilizada por las tramas narrativas dominantes al utilizar estrategias neo populistas “blandas” y esquemas comunicativos personalistas/caudillistas.

[146]

## ANÁLISIS DE DEL DISCURSO POLÍTICO DE URIBE (DIRP)

Una vez codificados los discursos, el proceso analítico arrojó los siguientes resultados:

**Gráfico 1. Categorías más representativas del discurso**



[147]

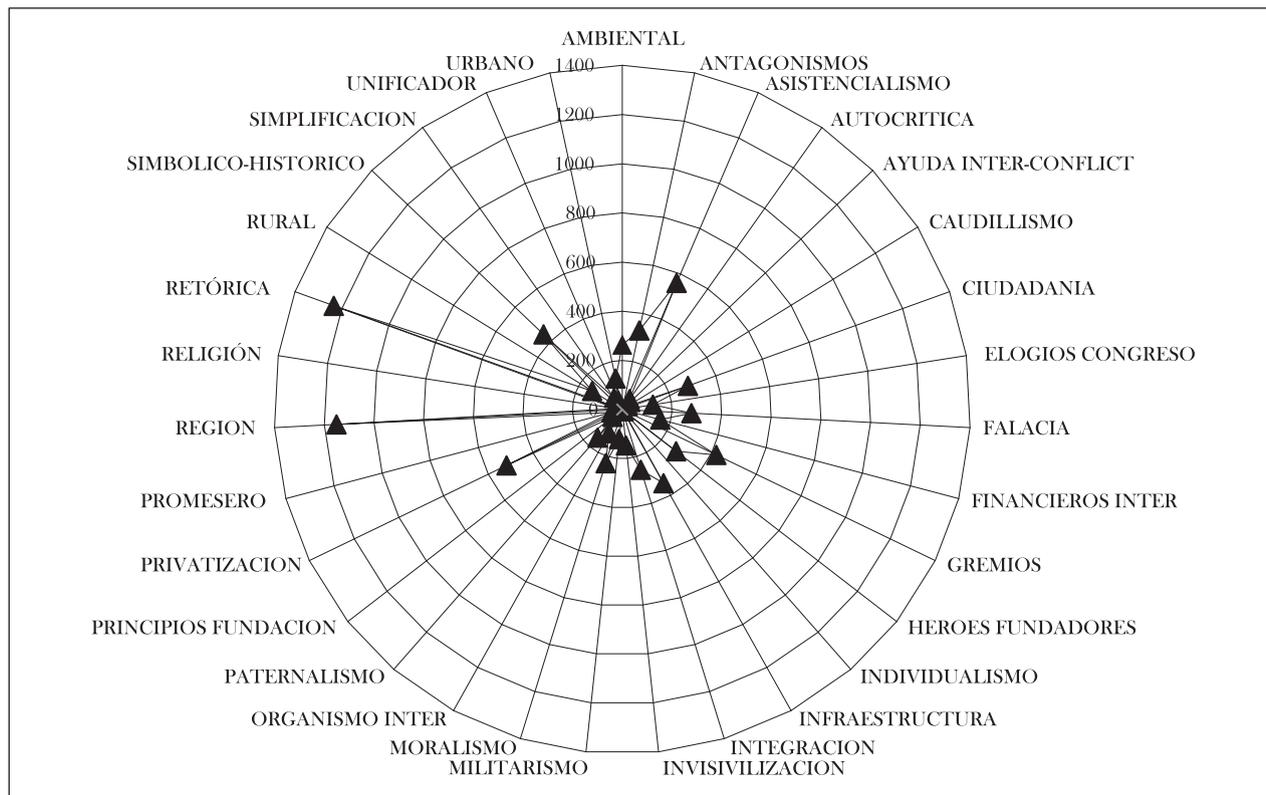
En el gráfico 1 se observan los códigos con mayor resonancia en el discurso. El (DIRP) es un discurso efectivista. Su discurso habla de resultados, logros y hechos realizados durante su mandato. El código *Efectivismo* se repite 93 en todos los discursos, con un porcentaje del 16% en términos de la extensión del total interlineado de todos los discursos. Le sigue el código Estado con una repetición de 80 veces y un porcentaje del 10% correspondiente a todo el interlineado de los discursos. El reconocimiento de Actores Sociales se presenta 146 veces, con un porcentaje del 8% en la extensión de todo el discurso. El código orden representa el 8% en la extensión del discurso y se expresa 105 en todos los discursos. El código retórica se identifica 103 veces y tiene un peso del 4% en todos los discursos. La referencia a *Actores Políticos* se identifica 77 veces con un 4% de peso en todo el discurso. El código *Contradicciones* se identifica 147 veces con un peso total correspondiente 6% en el universo total de discursos. El código *Principios* se marca 86 veces y equivale al 4% del peso total de los discursos. El código *Conflictos* se marca 75 veces y equivale al 7% del peso total de los discursos. Para el código *Contradicciones* el peso total es del 6% *Diagnóstico* 5%, *Región* 4% y *Privatización* 2%.

La tabla 1 permite visualizar el resultado de la categorización de los códigos más representativos en el (DIRP).

**Tabla 1. Categorización de los códigos más representativos**

Código	Repetición código	%	Total interlineado	%
ACTORES POLÍTICOS	77	5%	1266	4%
ACTORES SOCIALES	146	10%	2201	8%
CONFLICTO	75	5%	2045	7%
CONTRADICCION	147	10%	1666	6%
DIAGNOSTICO	72	5%	1294	5%
EFFECTIVISMO	93	6%	4476	16%
ESTADO	80	5%	2893	10%
FALACIA	40	3%	278	1%
ORDEN	105	7%	2359	8%
PRINCIPIOS	86	6%	1183	4%
PRIVATIZACION	48	3%	518	2%
REGION	54	4%	1151	4%
RETÓRICA	103	7%	1234	4%

**Gráfico 2. Categorías menos representativas del discurso**



[148]

El gráfico 2 representa las categorías con menos peso en el discurso político de (DIRP). Son conceptos visibles en el discurso pero no tienen mayor desarrollo o relevancia, pero son conceptos que dan cuenta de la plurisignificación del discurso político contemporáneo que se construye en el marco del pragmatismo inaugurado por Nicolás Maquiavelo. Por motivos de espacio no voy a presentar el resultado numérico de los datos, simplemente voy a mencionar que hay temas que tienen poco desarrollo o expresión en el discurso y que deben profundizarse en el marco de las categorías que la economía política contemporánea reclama en el horizonte del pensamiento

ambiental y social. Dichas categorías son: lo ambiental, lo rural, lo urbano y la infraestructura. El horizonte de lo internacional tiene poco expresión en el discurso. Merece también destacarse, que el código de militarismo, si bien esta presente en el discurso, no tiene el peso que tienen otros códigos, lo que hace que se tengan que mirar con más cuidado lo que ciertos círculos intelectuales dicen o opinan sobre Uribe y de la visión que se tiene de Uribe como la de un presidente militarista o caudillista. Lógicamente, el (DIRP) no abarca todo el discurso de Uribe y queda abierto para futuras investigaciones triangular la baja presencia del código militarista con su expresión en medios como los Twitter del expresidente. La retórica del expresidente hace poco uso de expresiones simbólico-históricas que sirvan para legitimar su discurso. Las referencias existen, particularmente al comenzar sus alocuciones o al finalizarlas, pero a diferencia de Hugo Chávez o de otros presidentes, el uso retórico de imágenes, conceptos o códigos histórico-simbólico-fundacionales es moderado.

A continuación se presentará, mediante tablas analíticas, una síntesis de la definición de los principales códigos y sus memorandos significativos. Los memorandos significativos son la expresión interpretativa derivada y sintética del significado de los códigos identificados en el discurso. La derivación interpretativa se podría conducir *ad infinitum*. Se opta por la intuición sintética abierta a la calibración.

**Tabla 2. Definición de códigos y sus significaciones discursivas**

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Actores políticos</b>	Sujetos y/o grupos con capacidad para la movilización de ideas, programas, visiones de realidad y que pueden manifestar sus intereses en el campo del agenciamiento orientado a la expresión de ordenes de realidad.	Trama subjetiva (TS) <sup>8</sup> conflicto social, económico y político (CSEP <sup>9</sup> ).
<b>Actores sociales</b>	Se refiere a grupos de individuos de diversos sectores sociales que son reconocidos por el presidente y sus políticas, ya sea como beneficiarios de las mismas, o a través de alusiones que denotan el valor de esos grupos como interlocutores políticos y culturales válidos. Los grupos son sistemas de interacción con una identidad dada que permite reconocerlos.	((TS): (CSEP). En relación con el efectivismo/orden de los programas de gobierno y la acción del Estado. Asistencialismo en algunos casos.
<b>Ambiental</b>	Este código agrupa aquellas referencias al tema de los recursos naturales y el medio ambiente, o también la ausencia de tal referencia.	(TS) Menciones retóricas, contradictorias; su partido de opuso al referendo del agua impulsado por iniciativa popular, pero eso sí fue abiertamente favorable a la minería transnacional que para ser efectiva requiere dotarse de provisiones de agua inmensas en las zonas o regiones de concesión minera (julio 2003); biodiversidad invisibilizada. Un manejo ignorante del tema ambiental.
<b>Antagonismos</b>	Se refiere a las reacciones del presidente frente a temas que él ha planteado y que han sido objeto de crítica y objeción, o se han desviado del propósito que esperaba el ejecutivo. Este código permite ver y captar la intencionalidad del presidente y la forma en que maneja los obstáculos de orden gubernamental que se le presentan en su agenda.	(TS) Ideológico, discurso neoliberal de privatización hospitales, acueductos, alcantarillados, conflicto capital público versus capital privado.

[149]

<sup>8</sup> Convención: Trama subjetiva (TS)

<sup>9</sup> Convención: Conflicto social, económico, político (CSEP).

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Asistencia-lismo</b>	Proceso que hace parte de un entendimiento paternalista de la sociedad y que por lo tanto está alejado de la construcción de ciudadanía activa. Los programas asistencialistas generan dependencia de los grupos sociales y operan en el marco de prácticas clientelistas que rompen con la autonomía de las comunidades al manipular a estas. En el marco del discurso del presidente tienen que ver sobre todo con los programas sociales del gobierno.	(TS) La política social del gobierno impone su orden estatal por la vía de programas asistencialistas, lo público se privatiza por la vía de pagos por acciones ciudadanas que no son autosostenibles. El Estado concibe al ciudadano en calidad de indigente. Conflicto de la pobreza y la miseria. Cifras cuantitativas para hablar del impacto de la política social.
<b>Auto-crítica</b>	Un auto-reconocimiento sobre aspectos por mejorar en su gobierno. Es también la crítica por parte del presidente de su propio accionar, o de sus políticas y programas de gobierno.	(TS) Confianza en la inversión privada para aquello que lo público no pudo mejorar, ejemplo el desempleo (Julio 2004)
<b>Ayuda internacional conflicto</b>	Cooperación de otros países u organismos internacionales y multilaterales en los problemas y asuntos relativos al conflicto armado (narcotráfico, terrorismo). Indirectamente con esta categoría el presidente estaría reconociendo la existencia del conflicto. Pero no lo nombra así explícitamente.	(TS) Inició con la petición de cascos azules, no se volvió a desarrollar la idea. Visión ingenua del funcionamiento del sistema intergubernamental internacional.
<b>Caudillismo</b>	Líder carismático en la concepción de Weber que atrae a las masas al crear vínculos de lealtades basados en las emociones y el sentimiento más que en un criterio racional.	(TS) Un discurso moderado en la utilización de signos, narrativas caudillescas.
<b>Ciudadanía</b>	Noción del ciudadano que es deseable que exista en la sociedad. Alude a la noción de lo que debe ser un buen ciudadano, su comportamiento deseable. Esta se puede considerar una visión maniquea en el sentido que diferencia a buenos de malos. El buen ciudadano es aquél que participa de la visión gubernamental. También se usa en las ocasiones en que el presidente alude a la ciudadanía como actor.	(TS) Contradicciones pues leyes impulsadas por su gobierno han impactado negativamente la vida del ciudadano. Estado, comunidad, instituciones, patria solución para todos los campos. Visión idealizada a-histórica del Estado y errática de la noción Estado Social de Derecho. Dispositivos de vigilancia y control.
<b>Conflicto</b>	Estado de tensión entre intereses divergentes, expresados en visiones, percepciones o actuaciones que generan antagonismos inter-o intra- grupales. Es importante tener en cuenta el uso implícito o explícito que se haga de dicho concepto, pues Uribe no fue muy amigo de hacer un reconocimiento explícito del conflicto colombiano. También se refiere a las ocasiones en que se alude a temas relacionados con el conflicto interno colombiano (Fuerzas Armadas, actores armados ilegales, narcotráfico, etc)	(TS) Reconoce el monopolio de la violencia en el Estado, no reconoce el derecho a la rebelión (Discurso posesión); Estado a-histórico y no-violento; enormes costos del conflicto armado son presentados como logros en el crecimiento del sector defensa; importancia de la cultura como promotora de la paz; institucionalidad estatal sólida. Violencia marca la vida del país y la violencia expresión civilizatoria; gran discurso moral
<b>Contradicción</b>	Una conceptualización que no expresa claramente el significado real de los términos o enunciados que se presentan. También se aplica a los casos en que se afirma algo sobre la naturaleza de un proceso, pero lo que se afirma no corresponde con la realidad. Por ejemplo hace una crítica al burocratismo (discurso 2003), y al neoliberalismo dejando en el ambiente de opinión que él no se adscribe a ninguno de los dos, pero la tendencia de su gobierno puede mostrar lo contrario.	(TS) Discurso ingenuo, simplista y sin apoyos académicos o anti- académico.
<b>Diagnóstico</b>	Caracterización de un problema mediante formulas, estrategias y soluciones que se le dan a un problema específico en cualquiera de las áreas de injerencia del gobierno.	(TS) Modelo de la cuantificación, en tono moralista neoliberal.

[150]

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Economi- cismo</b>	Cuando se alude a conceptos de la economía; enunciados marcados por una referencia cuantitativa, o se expresan fórmulas económicas complejas.	(TS) Mito del progreso histórico y cuantitativo. Modelo neoliberal desarrollista. Visión progresista. Discurso interpretativo dominante que plantea alternativas: altas tasas de interés v.s. bajas tasas de interés.
<b>Efectivis- mo</b>	Enunciados sobre los logros alcanzados, formulados generalmente en términos positivos y en forma de cifras. El código tiene directas relaciones con el discurso desarrollista.	(TS) Mito del progreso en lo relativo a la acción del Estado, y del gobierno. Todo se presenta en tono positivo.
<b>Elogios congreso</b>	El proceso por el cual el presidente se congracia con el Congreso. El discurso, expresa elogios referidos al funcionamiento efectivo del órgano legislativo.	(TS) Retórica introductoria y conclusiva de elogios o agradecimientos al Congreso.
<b>Estado</b>	Por Estado se entiende un conglomerado social, político y jurídico que se asienta sobre un territorio determinado, y que goza de autoridad sobre ese territorio (Noción de Estado, en: Teoría constitucional e instituciones políticas). El gobierno de Uribe tiene las riendas del Estado y por eso, en este código se presenta su visión del mismo (Estado comunitario), sus virtudes y defectos.	(TS) No reconoce el <i>a priori histórico</i> en las relaciones conflictivas del Estado con los ciudadanos. Noción de Estado comunitario con algunos desarrollos conceptuales versus noción de Estado social de derecho, que no desarrolla explícitamente. El Estado como el gran garante de los derechos humanos.
<b>Falacia</b>	Error conceptual en la interpretación de los hechos o la realidad. Un enunciado que se considera falso.	(TS) Visión inocente sobre el Estado, cuando afirma que este no puede estar en función de grupos de interés. Estado comunitario, capitalismo social, Estado de opinión. Empleados co-propietarios;
<b>Financie- ros interna- cionales</b>	Cuando se hace referencia a organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ligados a lo financiero.	(TS) Engranaje claro de orden neoliberal en el discurso y de la importancia reconocida a los organismos internacionales, como promotores del crecimiento económico. Se corresponde con “la confianza inversionista”.
<b>Gremios</b>	Indica la mención por parte del presidente, de los gremios o asociaciones de empresarios. Estos son actores relevantes en el discurso neoliberal, por sus aportes significativos al proceso de crecimiento económico, al que el presidente otorga mucha relevancia en su discurso. Es por tal motivo que los gremios gozan de gran reconocimiento dentro del discurso del presidente.	(TS) Pilares del ordenamiento social. Sobresalen sobre otros actores sociales y políticos. Convergencia con los procesos de privatización, reducción del gasto estatal y la liberalización de la economía.
<b>Héroes fun- dadores</b>	Toda sociedad tiene personajes históricos memorables por los legados que han dejado. Su presencia en el discurso es de orden legitimadora.	(TS) Simbolismos históricos centrados en personajes y caudillos como Bolívar y Santander. Visión de la historia centrada en los grandes personajes que legitiman y afirman las identidades nacionales
<b>Individua- lismo</b>	Noción que hace énfasis sobre la conducta que busca el beneficio individual por encima del colectivo.	(TS) Noción marcadamente neoliberal. El ex presidente reconoce la fuerza del individuo y de la comunidad. Se tiene un sentido poco desarrollado del concepto de cultura y estructura social. Prima la noción de Estado Comunitario-Estado de Opinión-Estado Burocrático-Estado policivo, por encima de la noción de Estado Social de Derecho. Léase paralelamente a la noción de país de propietarios.
<b>Infraes- trutura</b>	Alude a las ocasiones en que el presidente se refiere a obras de infraestructura vial o de otro tipo. Estas construcciones se enmarcan dentro de un modelo desarrollista según el cual, el desarrollo infraestructural es importante en la medida que genera progreso y crecimiento económico.	(TS) Curiosamente un tema con poco peso. En su relación con el tema del manejo del territorio podría pensarse como un tema relevante con poco desarrollo en los discursos analizados. Sin embargo, la noción de seguridad democrática de AUV, no profundiza en elementos básicos de una concepción biopolítica: infraestructura, territorio y población.

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Integración</b>	Se refiere a la cooperación con otros países, ya sea en la forma de un mayor acercamiento político, económico o cultural.	(TS) Poco peso y desarrollo. Dificultades extremas por parte del gobierno de Uribe para articular su discurso con el discurso de izquierda de países como Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina.
<b>Invisibilización</b>	Eje narrativo del discurso que al aludir algunos aspectos de un tema o campo, deja por fuera de sus contenidos informativos, referentes que también son centrales en la significación constitutiva de ese campo. La invisibilización implica una selección consciente de ciertos aspectos, procesos o actores que son reconocidos y valorados de una forma positiva y otros que son menospreciados.	(TS) El conflicto emerge como categoría inconsciente en el accionar gubernamental de Uribe y del Estado. El Estado no se presenta ni visualiza como órgano cuyo monopolio de la violencia y la fuerza, debe repensarse en el contexto del Estado Social de Derecho. Uribe invisibiliza las categorías sociales de campesino, indígenas, afrodescendientes. Al desconocer la existencia de grupos sociales y clases sociales, desconoce la existencia de tensiones y campos de lucha entre las clases. El discurso político, en su palabrear, oculta, por ejemplo la comprensión profunda del conflicto colombiano, e incluso de otros conflictos, como son el conflicto ambiental, social y minero que vive el país.
<b>Militarismo</b>	Cuando el presidente alude al uso de la fuerza militar como vía de solución al conflicto colombiano, o cuando utiliza imágenes militares para interpretar aspectos de la vida social ajenos a la lógica militar (por ejemplo la familia).	(TS) La obsesión mayor del ex presidente es con las FARC. Su énfasis político se centró en la defensa y en generarle el mayor daño posible a las FARC. Sin embargo, su discurso presidencial no puede afirmarse como militarista. Su carta de presentación axiológicamente se fundamenta en las raíces de la filosofía política occidental de Hobbes, Locke, Smith, Maquiavelo que justifican la violencia en función de las razones de Estado.
<b>Moralismo</b>	Noción ligada a un deber ser, concepción del bien y del mal. En la perspectiva de E. Durkheim, el concepto de moral se define como "todo lo que constituye fuente de solidaridad" (1893, 468). Ahora, Uribe le habla a una sociedad compleja marcada por enormes diferencias sociales, que dan vida a diversas morales, en el marco de un Estado Social de Derecho que reconoce la diversidad cultural como atributo del ordenamiento social y político. Alude al uso de fórmulas morales por parte del presidente.	(TS) La moral que distingue entre amigos y enemigos. Las ONG's cuyo trabajo son los derechos humanos son descalificadas por subversivas. El moralismo se entiende en función de la idea de transparencia que maneja el ex presidente. Su moralismo es neoliberal: "En una democracia de opinión como la nuestra, la cohesión social es el legitimador que finalmente da la sostenibilidad a la seguridad y a la inversión" (julio 2008). El moralismo de Uribe es difuso, puesto que difusa es su concepción de Estado, comunidad, grupos sociales. Prevalencia del actor político capitalista.
<b>Orden</b>	Noción organizadora de una sociedad. Existen diversos órdenes, el orden es una expresión de los significados políticos y culturales de una sociedad. Los discursos del caudillo, como representante de una sociedad son importantes puesto que reflejan la mentalidad dominante de una época. El orden dominante en occidente está centrado en el relato del progreso y la productividad. El relato del progreso en su expresión política, se sitúa muy cercano a la violencia (colonialismo, imperialismo, etc).	(TS) El orden de Uribe se fundamenta en los principios políticos de la democracia liberal y en los principios económicos del neoliberalismo. Estrechamente relacionado con el pensamiento de John Locke, en la medida en que según Locke, el Estado existe en función de la protección de la vida, la libertad y la propiedad. A pesar de estas coincidencias con Locke, Uribe no afirma el derecho a la revolución que éste último defendía. El modelo de desarrollo es desarrollista neoliberal. Se incorporan conceptos clichés como los de responsabilidad social empresarial. El orden y la prosperidad para Uribe son condiciones simétricas: binomio empleo-emprendimiento se corresponde con seguridad-inversión. Todo el orden de Colombia depende de la inversión. No hay lectura ecosistémica, cultural o social. Ausencia de cualquier referencia a una teoría del conflicto y la dominación. Un orden simplista, sin clases, etcétera.

[152]

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Paternalismo</b>	Se refiere a las ocasiones en que el ex presidente muestra a través de su discurso, un contacto estrecho con los ciudadanos del común, condición que es muy característica de los CCG, y que le ayuda a construir una imagen como el auxiliador personal de los ciudadanos, el que soluciona personalmente los problemas de la gente, en un contacto estrecho con ellos. Esta forma de ser lo posiciona en última instancia, como el padre de la patria.	(TS) Espacios de proyección del discurso que contaron con actores de los procesos gubernamentales en la instalación de las sesiones ordinarias: Francisca Sierra, una de las mamás de Familias en Acción, Pedro Nel Alzate excombatiente,
<b>Principios</b>	Los ejes axiológicos y conceptuales que definen y caracterizan la visión de realidad que tiene el presidente. Son ejes ordenadores que permiten vislumbrar los valores y el deber ser valorado por el presidente en su discurso.	(TS) Principios que apelan a la democracia en relación con el conflicto. País de propietarios, concepto inserto en su lectura de las luchas sociales en Colombia y como respuesta a la plataforma política del discurso fundacional de la insurgencia colombiana y a los anclajes teóricos de Marx, donde el propietario es el gran enemigo de la revolución proletaria. Eje de su discurso la valoración de las instituciones.
<b>Principios fundacionales</b>	Cuando el presidente apela a los principios que caracterizaron el pensamiento de los próceres de la independencia, y del inicio de la vida republicana. Estos principios en las voces de los próceres son categorías cuya función es inobjetable y así también su legitimidad.	(TS) “Bolívar y Santander prefiguran elementos de sus discursos. No es un código con mucho peso.
<b>Privatización</b>	Se refiere al proceso político donde el Estado termina privatizando, a la luz de la doctrina neoliberal, instituciones del Estado, que pasan a manos del sector privado, bajo el argumento de que serán más eficientes, permitiendo sanear las finanzas públicas. El argumento privatizador va de la mano del discurso efectivista, y se asume como el único camino válido.	(TS) Trama estructurante anclada en el modelo neoliberal. Actores relevantes: los empresarios, las multinacionales, el capital financiero internacional. Actores secundarios: los campesinos, los indígenas, el territorio colombiano, el sector informal, las negritudes.
<b>Promesero</b>	Expresión que indica que se pretende solucionar una determinada problemática ligada a la miseria, pobreza o injusticia social, pero no hay nada que pruebe que se solucionará efectivamente.	(TS) “La confianza en Colombia es el camino seguro hacia la reactivación económica y la creación de empleo digno, estable y bien remunerado” (2003).
<b>Regiones</b>	Alude a episodios en los que el ex presidente se refiere a las regiones de Colombia, ya sea por mencionar los logros que se han alcanzado en ellas, lo que se está haciendo, o lo que queda por hacer.	(TS) Su visión regional es interesante por las contradicciones que se plantean desde el modelo desarrollista: puede hablar de conservar el patrimonio y la soberanía de la biodiversidad amazónica: “Equidad para que la propiedad intelectual derivada de la biodiversidad amazónica pueda ser apropiada solamente por los países concurrentes a la cuenca. (AUV, 2004).
<b>Religión</b>	Cuando el presidente recurre a imágenes cristianas y sus simbolismos para ilustrar un argumento, o simplemente para mostrar su devoción católica.	(TS) Apela en algunas, más bien pocas ocasiones al uso de imágenes del devocionario católico. 11 menciones breves en todo el corpus del discurso analizado. Su gobierno sin embargo, se caracterizó por sesiones de rezo del rosario en los recintos de la Casa de Gobierno.
<b>Retórica</b>	En nuestra definición lo entendemos como una especie de ornamento del discurso que actúa de puente conector entre macrotemas e imágenes emotivas.	(TS) Una retórica que apela a la gran nación, marcada por el reconocimiento del conflicto colombiano, sus enormes diferencias sociales, y el riesgo que implica para la democracia colombiana, la presión y amenaza de los grupos alzados en armas para el ejercicio democrático en los municipios y regiones de Colombia. El Estado es presentado de manera idealizada.

Códigos	Definición	Memorando significativo/key note
<b>Rural</b>	Se refiere a las ocasiones en que el presidente hace mención del sector rural, ya sea por oposición al sector urbano, o al aludir a campesinos y a pequeños pueblos. También tiene que ver con esos instantes en que el presidente se refiere a temáticas propiamente rurales o cuando hace referencias generales al campo.	(TS) No reconoce la diferencia cultural existente en Colombia. Dicha condición está muy ligado a su noción de Estado comunitario por lo tanto ese mismo concepto está viciado por su incapacidad diferenciadora y pluralista: no tiene en cuenta la existencia de grupos étnicos, culturales, políticos, e incluso diferenciaciones al interior de los grupos.
<b>Simbólico-histórico</b>	Hace referencia a significados cualificados por su peso en la tradición: los legados del pasado, hitos, y alegorías. Al recurrir a esta herramienta el presidente se presenta como una persona conocedora del país, que recuerda su historia al pie de la letra y que apela a estos contenidos en la perspectiva de la unidad ideológica de todos los colombianos. Son ideas-fuerza que le dan credibilidad a su gobierno, al transmitir la legitimidad de legados del pasado, hasta el presente.	(TS) Imágenes del pasado, en el marco de una lectura oficial de la historia que glorifica a los héroes fundacionales, y sus hazañas son usadas para legitimar a las instituciones democráticas, al Estado y al programa de gobierno, que sería legítimo, ya que en el pensamiento de Uribe, su propuesta de gobierno tendría continuidad con el ideario político de los “grandes personajes de la historia” que son idealizados en la versión de la historia oficial.
<b>Simplificación</b>	Se refiere a los espacios del discurso en que el presidente interpreta o percibe un problema social, político, económico o cultural, dejando por fuera de consideración aspectos que son fundamentales para la comprensión detallada del problema en cuestión. Este código puede estar asociado a la visibilización o invisibilización de actores y temáticas sociales, pero no se reduce a ello.	(TS). El modelo neoliberal opera bajo la lógica de la ganancia, su comprensión de la complejidad ecosistémica y cultural, básicamente busca descodificar los flujos culturales y ecológicos a la lógica del capital. Un ejemplo: se identifica una contradicción cuando habla de biocombustibles y seguridad alimentaria. No es que sean incompatibles, pero el vínculo productivo es bastante complejo ya que los biocombustibles parten de un modelo basado en el monocultivo. Por el contrario, la seguridad alimentaria, en el horizonte ambiental, se apoya en el modelo de policultivos por lo menos de manera ideal.
<b>Unificador</b>	Alude a los momentos del discurso en que el presidente llama a una unión de fuerzas o se proyecta a sí mismo como ente unificador de la sociedad colombiana.	(TS) La unidad política de la nación es un elemento vinculante para la acción política del Estado y del gobierno en el poder. En el siguiente gobierno de Juan Manuel Santos, la unidad nacional será el factor aglutinante del nuevo gobierno, lo que implica el unanimismo para las políticas de gobierno.
<b>Urbano</b>	Se refiere a las menciones que hace el presidente del sector urbano, ya sea por oposición al sector rural, o a pobladores propiamente ciudadanos. También tiene que ver con las ocasiones en que el presidente se refiere a la ciudad en general o a problemáticas y temas exclusivos de la ciudad.	(TS) Referencias muy esporádicas, lo que no deja de ser interesante, pues la urbanización sociológica del país, plantearía la necesidad de un modelo político que conceptualizara más la dimensión de lo urbano.

[154]

## CONCLUSIONES

La moral discursiva de Uribe contiene elementos de la moral liberal y de la moral neoliberal. El género discursivo de Uribe se sitúa en los contenidos del discurso interpretativo dominante del nuevo capitalismo que tiene que articularse permanentemente en un horizonte que permita vender un programa de gobierno, bajo la bandera de la confianza inversionista. Los gobiernos en función del nuevo capitalismo tienen que generar terrenos que le permitan a los flujos del capital constituirse y anclarse con base en condiciones de seguridad jurídica que permitan la inversión del capital transnacional en primer lugar.

El discurso de Uribe ha sido un gran impulsor del neoliberalismo; como líder carismático, en una lectura weberiana, él ha continuado aplicando la doctrina neoliberal al pie de la letra: i) fortalecimiento y concentración del poder en el Ejecutivo, ii) Pérdida de autonomía de las otras dos ramas del poder público, iii) reforzamiento de la capacidad represiva del Estado “con el fin

de confrontar la protesta y la movilización social". iv) políticas lesivas para los sectores populares, trabajadores, campesinos e indígenas. v) políticas de privatización de empresas estatales y políticas favorables a los intereses de empresas extranjeras en sus operaciones en el territorio nacional. Es clara la continuidad de la llamada Política de Seguridad Democrática con las propuestas del modelo neoliberal.

El discurso de Uribe, marcado por el sello neoliberal, no puede entenderse al margen del proceso de globalización del Estado. Uribe como político, no puede separarse de sus concepciones filosóficas, ancladas en el juego neoliberal. Sus fórmulas, códigos morales y modelos mentales, son compartidas por millones de colombianos que contribuyen, se enriquecen y definen su identidad con base en una política instituida, que imprime bajo mecanismos muy sutiles, el carácter y el temperamento de nuestro ser neoliberal y estatal. Es decir, el Estado neoliberal, persuade mediante su lenguaje técnico y tecnócrata nuestros deseos e imaginarios en el contexto de la hegemonía planetaria del Estado-Empresa transnacional que hoy no se puede comprender sin sus vínculos con los complejos industriales militares contemporáneos que transformaron la concepción de todos los liberales clásicos (J.Locke, A. Smith) que entendieron que la guerra era tanto inmoral, como pernicioso; conclusión basada en el sentido común, si se consideran variables de tipo costo-beneficio, que en las voces de los clásicos del liberalismo, tenían la virtud de reconocer los enormes gastos que implicaba la guerra en términos de vidas humanas, impactos ambientales, destrucción de capitales, aumento de la presión fiscal, deudas estatales y empobrecimiento general de la nación.

La investigación ha permitido ver, en la voz del caudillo político, la expresión dominante de un inconsciente social (representaciones colectivas) que domina el estado de ánimo y el accionar de importantes sectores y grupos de la nación colombiana, que se pliegan a los principios e intereses del modelo neoliberal, aun cuando niegan su vinculación con esta forma del capitalismo avanzado y de un liberalismo que ha corrompido los ideales antibélicos de los liberalismos clásicos.

[155]

Uribe es para muchos un personaje heroico, marcado por el sino anacrónico de los discursos decimonónicos del progreso y el desarrollo. Como político profesional, viviendo en una de las sociedades latinoamericanas más injustas e inequitativas, su discurso se enmarca desde una función caritativa y asistencialista, que de manera consciente o inconsciente ignora la acción del Estado como uno de los mayores promotores de la violencia en la historia de Colombia y en el mundo. Una paradoja, si pensamos que el estado democrático liberal debería ser el gran impulsor de los derechos humanos y de los derechos civiles. Sin embargo, las formas de la violencia en Colombia, no pueden entenderse al margen del accionar partidista, que paradójicamente no es reconocido en los discursos analizados, y del manejo gubernamental realizado por los principales partidos, sus coaliciones y disidencias en el manejo del aparato de Estado colombiano, que aún no ha construido un concepto de paz integrado, que incluya la evolución conceptual de la noción de Estado Social de Derecho; es decir, la constitucionalidad de los principios, deberes y derechos que trazaron los constituyentes de 1991. Ese proceso no puede eludir, como lo hizo el gobierno de Uribe, el tratamiento estructurado del tema de la paz y la violencia en Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

CASTRO Luisa Fernanda (2009), *Análisis del discurso político de Álvaro Uribe Vélez, en los Consejos comunitarios del periodo 2002-2006, desde un marco Neopopulista*, (Monografía de Grado) Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

CEPEDA Iván y Rojas Jorge (2008), *A las puertas de “El Ubérrimo”*, Bogotá, Editorial Random House Mondadori.

COMISIÓN Intereclesial de Justicia y Paz (2008). *A las Puertas del Ubérrimo*, Url: <http://justiciaypazcolombia.com/A-las-Puertas-del-Uberrimo>, Consultado: 12 de febrero de 2012.

DUZÁN María Jimena (2004), *Así gobierna Uribe*, Bogotá, Planeta.

FIERRO Marta (2011), *Álvaro Uribe Vélez: neopopulismo, retórica y asimilación de su discurso por los bogotanos*, (Tesis de Maestría-Estudios Políticos), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

GALINDO Carolina (2007), *Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Quito, FLACSO.

GARAVITO Fernando y Contreras Joseph (2002), *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Oveja Negra.

GAVIRIA José Obdulio (2004), *Reelección: que el pueblo decida*, Bogotá, Planeta.

GAVIRIA José Obdulio (2006), *A Uribe lo que es de Uribe*, Bogotá, Planeta.

GONZÁLEZ Fernán (2006), *El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez, ¿De dónde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente?* Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Url: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-245.html>, Consultado: 10 de febrero de 2012

GONZÁLEZ Pablo (2004), *Las Nuevas Ciencias y las Humanidades. De la Academia a la Política*, Barcelona, Anthropos.

GUTIÉRREZ Sanín Francisco (2004), “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez”, en *Nueva Sociedad*, # 192, julio-agosto.

HOLGUÍN Paola y Escamilla Carolina (2009), *Uribe de carne y hueso*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

LA SILLA Vacía, 2009, “Con las últimas condenas a Teodolindo Avendaño y a Iván Díaz Mateus se confirma cómo se cocinó la primera reelección”. Url: <http://www.lasillavacia.com/historia/2251>, Consultado: 8 de febrero de 2012.

LEAL Francisco (2006), La política de seguridad democrática (2002-2005), *Análisis Político*, 57, mayo-agosto, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

OLIVELLA Santiago y Vélez Cristina (2006), ¿Sobrevivirá la coalición de Uribe? *Colombia Internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 64, jul-dic, pp. 194-205.

PALOMARES David (2009), *Televisión, poder y dramaturgia: El caso del presidente Álvaro Uribe Vélez*, (Tesis de Maestría en Comunicación), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

POLO Democrático Alternativo (2007), *Sobre el paramilitarismo y la parapolítica en Colombia. Álvaro Uribe Vélez es el jefe del ocultamiento*. Bogotá, PDA. <http://www.moir.org.co/URIBE-ES-EL-JEFE-DEL-OCULTAMIENTO.html>

SÁNCHEZ Ricardo (2005), *Bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Uniediciones.

SPRINGER Simon (2012), Neoliberalism as discourse: between Foucauldian political economy and Marxian poststructuralism, *Critical Discourse Studies*, Routledge, 1–15.

SPARKE, M; Brown E; Corva D; Day H; Faria, C; Sparks T; & Varg K (2005), The World Social Forum and the lessons for economic geography, *Economic Geography*, 81, 359–380.

URIBE Álvaro (2002), *Discurso de posesión presidencial*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2003), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

[156]

URIBE Álvaro (2004), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2005), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2006), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2006), *Discurso de posesión presidencial-reelección*, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.

URIBE Álvaro (2007), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2008), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2009), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

URIBE Álvaro (2010), *Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la República de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

WEYLAND Kurt, 2004, Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record, *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 1 pp. 135-157.



# LA CONSTRUCCIÓN RETÓRICA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DISCURSO DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS\*

Giohanny Olave \*\*

## RESUMEN

Se analiza el reconocimiento legal de la situación violenta en Colombia bajo la denominación de Conflicto armado interno, a través del discurso presidencial del 14 de mayo de 2011, en el marco de la polémica suscitada por el texto de la Ley 1448. El análisis está concentrado en el funcionamiento de la lógica argumental de Juan Manuel Santos a favor de tal reconocimiento, desde la perspectiva francesa de la argumentación retórica. En las conclusiones, se sostiene que el tratamiento de temas controversiales bajo políticas de la legalización y el consenso ideal, agravan la radicalización de las posiciones opuestas, y con ello, la polarización de la opinión pública, no ya en una aceptación de la diferencia a través de la coexistencia en el disenso, sino en la anulación (discursiva algunas veces, violenta y brutal en otras más) del Otro como sujeto social.

**Palabras claves:** Discurso político, insurgencia, consenso, disenso.

## RHETORICAL CONSTRUCTION OF ARMED CONFLICT THROUGH THE PRESIDENTIAL ADDRESS OF JUAN MANUEL SANTOS

[159]

## SUMMARY

The legal recognition of the violent situation in Colombia under the name of internal armed conflict is analyzed through the presidential address of May 14th 2011, as part of the controversy around the 1448 Act. The analysis is focused on the operation of the argumentative logic of Juan Manuel Santos in favor of such recognition, from the French perspective of rhetorical argumentation. In the section of conclusions, it is argued that the treatment of controversial issues under legalization policies and the ideal consensus aggravate the radicalization of opposing positions, and thus the polarization of public opinion, not as an acceptance of difference in coexistence through dissent, but in the cancellation (sometimes discursive, other times violent and brutal) of the Other as a social subject.

**Keywords:** political discourse, insurgency, consensus, dissent.

Fecha de Recepción: 24/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

\* El artículo es un producto de la tesis doctoral en curso, titulada "La construcción retórica del conflicto armado colombiano", apoyada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET, para el período 2012-2015.

El trabajo está dirigido por la Dra. Elvira Narvaja de Arnoux, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

\*\* Doctorando en Letras, Universidad de Buenos Aires-CONICET.  
Email: olavearias@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

El 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Un mes antes de su aprobación y posterior legislatura, se generó una polémica en torno a que este proyecto de ley implicaba reconocer la existencia de un conflicto armado en el país, lo cual se oponía a la tesis que negaba ese estatus y defendía la existencia de una amenaza terrorista, refiriéndose a los grupos alzados en armas y particularmente a la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). La pregunta clave de la polémica fue si la situación de violencia generada por la insurgencia en el país debía ser nombrada como amenaza terrorista o como conflicto armado interno. Hubo una ‘dicotomización’ (Dascal, 2008) de los sectores políticos y de la opinión pública acerca de la conveniencia o no de reconocer legalmente la situación como conflicto armado, y circularon discursos que defendían o atacaban tal reconocimiento.

En este documento se propone examinar el discurso del 14 de mayo de 2011, del Presidente Juan Manuel Santos, en el cual hace referencia directa a la polémica suscitada y establece expresamente su posición al respecto. En esta declaración presidencial, Santos responde a las críticas de los sectores políticos que se oponen a nombrar la situación violenta del país como conflicto armado interno, es decir, que se establece la posición oficial del gobierno colombiano y, con ello, 1) se desacredita al adversario desde la anulación del carácter polémico de la cuestión; y 2) se refuerza la legitimación de su programa de lucha contra los grupos guerrilleros (lucha contrainsurgente o antiterrorista, según la posición que se adopte y de acuerdo a cómo se nombre la situación).

[160] El análisis está concentrado en el funcionamiento de la lógica argumental de Santos a favor de la tesis, desde los fundamentos de la argumentación retórica<sup>1</sup> (Amossy, 2010a, 2010b, 2011a; Plantin, 2003, 2010; Danblon, 2008; Dascal, 2006; Charaudeau, 2008), y en cómo ese funcionamiento responde a los discursos que circularon en medio de la polémica suscitada, los cuales no son objeto de análisis específico en este texto. Como hipótesis de trabajo, se sostiene que el tratamiento de temas controversiales en el país bajo una política del consenso, apoyado sobre la legalización de posturas ideológicas, anula la posibilidad de la coexistencia en el disenso, y con ello, agrava el fenómeno social de la polarización en países altamente violentos.

## RECONOCER EL CONFLICTO: ANTECEDENTES

La confrontación de grupos armados ilegales contra las Fuerzas Armadas del Estado colombiano fue nombrada legalmente como conflicto armado interno a partir de la puesta en vigencia de la Ley 1448, conocida también como Ley de Restitución de Tierras y como Ley de Víctimas, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno” (junio 10 de 2011). Esta ley fue iniciativa del actual presidente de la república, Juan Manuel Santos, quien defendió públicamente y en numerosas ocasiones el reconocimiento del conflicto, frente a quienes se opusieron y reclamaron que la confrontación armada en el país debía llamarse “amenaza terrorista”.

<sup>1</sup> Amossy (2008, 2010a, 2011) emplea el término Argumentación retórica para cerrar la brecha tradicional que establece relaciones de oposición entre Argumentación y Retórica.

En términos de Dascal (2008), se trata de una controversia (intercambio de argumentos frente a un auditorio competente y deliberativo) iniciada desde que el anterior gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez empezara a referirse a las fuerzas armadas ilegales (especialmente a las FARC-EP) con el término de terroristas (en su primer gobierno, 2002-2006) y de narco-terroristas (en su segundo período presidencial, 2006-2010), luego de que perdieran su estatus de beligerancia al término de los diálogos de paz fallidos con el expresidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Posteriormente, en enero de 2008, el tema de la beligerancia fue puesto de nuevo en la opinión pública dadas las declaraciones del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, ante la Asamblea Nacional de su país, en las que defendió al ELN (Ejército de Liberación Nacional) y a las FARC-EP presentándolas como “verdaderos ejércitos” que “no son organizaciones terroristas”, solicitando el reconocimiento de su beligerancia, y generando el rechazo y la reacción del entonces presidente Álvaro Uribe (Clarín, 12 de enero de 2008).

En 2011, fue precisamente el expresidente Uribe y un amplio sector cercano a su bancada política (el “Uribismo”) quienes hicieron público su desacuerdo con el reconocimiento del conflicto, alegando principalmente que tal estatus 1) ponía en igualdad de condiciones políticas a las fuerzas armadas legales con las ilegales; y 2) era el primer paso hacia el reconocimiento de las guerrillas colombianas como “grupos beligerantes”.

Inclinada la controversia especialmente hacia el segundo punto enunciado, el estatus de beligerancia se convirtió en el centro de la problemática, invocando el Derecho Internacional Humanitario (DIH)<sup>2</sup> y sus disposiciones sobre la relación entre el reconocimiento de un conflicto armado interno<sup>3</sup> y la declaración del carácter beligerante de los grupos guerrilleros<sup>4</sup>. Para los opositores a la Ley de Santos, tal relación implicaba una solución de continuidad, o por lo menos, cierto poder de maniobra nacional e internacional con la que no contaban las guerrillas bajo la designación de terroristas. La posición de Santos, en defensa del reconocimiento del conflicto, fue expresada oficialmente en el discurso público que se analizará en este documento, y fue reiterada en numerosas ocasiones de manera informal (entrevistas en los medios masivos y comentarios propios en redes sociales), y de manera formal en otros discursos<sup>5</sup>.

[161]

<sup>2</sup> Para un análisis del DIH en el conflicto colombiano, ver: “La Humanización de la Guerra. Derecho Internacional Humanitario y conflicto armado en Colombia” (Valencia, 1991).

<sup>3</sup> La definición del DIH es la siguiente: “Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participen en el conflicto deben poseer una organización mínima” (CICR, 2008:6). También disponible en ACNUR (2002).

<sup>4</sup> Lauterpacht (citado en la Enciclopedia Jurídica de Stamatoulus, 2012) sintetiza los requisitos de beligerancia incluidos en el DIH: “en primer lugar, debe existir dentro del Estado un conflicto de carácter general y no localizado; en segundo lugar, los insurgentes deben ocupar y administrar una parte sustancial del territorio nacional; en tercer lugar, deben ajustarse, en la conducción de las hostilidades, a las leyes de la guerra y actuar mediante Fuerzas Armadas dependientes de su autoridad; en cuarto lugar, deben existir circunstancias que hagan necesario el que los terceros Estados definan su actitud mediante el reconocimiento de beligerancia”.

<sup>5</sup> Especialmente: 10 de junio de 2011, en el discurso de sanción de la Ley de Víctimas, frente al Congreso Nacional.

## Análisis del Discurso del Presidente Juan Manuel Santos en el Acuerdo para la Prosperidad número 33. Buenaventura, Valle del Cauca (Colombia), 14 de mayo de 2011<sup>6</sup>

**Tabla 1. Análisis del discurso presidencial del 14 de mayo de 2011**

"Reconocimiento del conflicto armado interno	El acto de reconocimiento se da en una situación de discurso político oficial, presentada como una "rendición de cuentas" semanal del presidente frente a la comunidad, en acto público y mediatizado.
Tuvimos una reunión el martes con la bancada de la U en el Senado, sobre la Ley de Víctimas y la restitución de tierras. <b>Surgió una discusión</b> que <u>yo realmente nunca entendí por qué surgió esa discusión si aquí no hay nada nuevo.</u>	El tema polémico es presentado como una discusión menor que <b>"surge"</b> (aparece de la nada) en medio de una reunión política trascendental, con lo cual se le resta importancia; esta jerarquización de tópicos es reforzada con la <u>modalización del sujeto presidencial desde un ethos racional</u> que no encuentra justificada la discusión en sí misma, es decir, desde el principio pretende anularla a través de una argumentación retórica de falsa evidencia: Lo que ya existe no debe estar en discusión.
<b>Surgió la discusión</b> sobre si incluir en la ley la referencia al conflicto armado interno, ¿para qué?, <u>para que las víctimas que se van a reparar sean las víctimas del conflicto armado interno, y no las víctimas de los ladrones, que le robaron el reloj a una persona, unos delincuentes comunes, o las víctimas de las bandas criminales.</u> No, se van a reparar las víctimas del conflicto armado interno.	Se reitera el carácter espontáneo del tema polémico con la expresión <b>surgió la discusión</b> , y se refuerza con una estrategia de <u>simplificación del problema a partir de ejemplos</u> que omiten la cuestión del estatuto legal del reconocimiento del conflicto armado en un país; la reiteración léxica de las <i>víctimas</i> es una focalización que desvía la atención hacia el tercero (la población civil), acude a una argumentación retórica de piedad, desde el <i>pathos</i> , y pasa en silencio sobre la dimensión del reconocimiento –o no- de los actores del conflicto.
Esa expresión <b>aparece igualita en dos leyes de orden público</b> , en cierta forma con el mismo propósito de restringir el ámbito, de definir el ámbito de la <i>ley</i> , en dos <i>leyes</i> que se aprobaron y <u>que promovió el Gobierno anterior</u> , conflicto armado interno, referencia al conflicto armado interno.	Al abordar el estatuto legal, vuelve a insistirse en el carácter preexistente del término, implicando la <b>descalificación de la discusión</b> , e invisibilizando la problemática del reconocimiento del conflicto a partir de la <b>reiteración de lo legal</b> como lo verdadero, razonable e indiscutible. Luego se introduce la figura del <b>oponente</b> (el Gobierno anterior), sector del "Uribismo" ( <u>corriente política afín a las ideas del expresidente Álvaro Uribe Vélez</u> ) que criticó fuertemente el tema del reconocimiento del conflicto en medios masivos de comunicación y la postura asumida por el gobierno de Santos. Al introducir al oponente <u>se realiza una inversión de la carga de la prueba</u> , descalificando al adversario al implicar que él mismo aprobó leyes donde se reconocía el conflicto armado interno, es decir, se lo presenta como un adversario débil en razón de que está haciendo un reclamo que contradice su propio proceder.
Sobre el conflicto armado interno la <b>Corte Constitucional</b> y la <b>Corte Suprema de Justicia</b> también han hecho referencia a la existencia de un conflicto armado interno.	Continúa el plan de argumentación retórica para <b>descalificar la discusión</b> , esta vez desde una estrategia clásica <b>ad verecundiam</b> .
Pero lo que yo quiero que <b>todo el mundo entienda muy bien</b> es lo siguiente:	El argumentador <b>no se dirige a su oponente</b> en particular; por lo tanto, no le da reconocimiento; en cambio, es introducido directamente el tercero como <b>un interlocutor en masa</b> , al que su presidente ( <i>ethos</i> del <u>líder que enseña</u> ) le comunica una verdad o le explica algo que no ha sido comprendido.
Hoy, <u>bajo</u> las normas del derecho internacional, un país y una <b>Fuerza Pública, unas Fuerzas Armadas como las que tenemos nosotros</b> , pueden <i>operar</i> bajo un <i>paraguas</i> que se llama el Derecho Internacional Humanitario, que presupone un conflicto armado interno, o un <i>paraguas</i> que se llama el ámbito de los derechos humanos, que <u>es el paraguas que utiliza cualquier país en cualquier parte del mundo.</u>	La <b>legitimación de la actividad militar</b> de los grupos armados legales en Colombia es el objetivo al que se dirige este segmento argumentativo que fue anunciado en el párrafo anterior y es presentado en este como una explicación. En efecto, no obstante su carácter explicativo (con marcas textuales claras como la <u>metaforización didáctica</u> y una <u>estrategia de generalización</u> ), la referencia al DIH funciona como un contraargumento dirigido al sector de la oposición. A partir de este párrafo empieza a utilizarse el <b>eufemismo "operar"</b> , como parte de la estrategia retórica que busca validar la política militar contrainsurgente, criticada por algunos sectores nacionales e internacionales: este tercero incluido es altamente valorado como interlocutor en la argumentación retórica que se despliega.

<sup>6</sup> Las marcas tipográficas: negrita, subrayado, cursiva y sus combinaciones, en la columna izquierda (el texto objeto de análisis) tienen correspondencia descriptiva en la columna derecha.

<p><u>Nuestras</u> Fuerzas Armadas vienen <b>operando</b> bajo el <i>paraguas</i> del Derecho Internacional Humanitario, porque ese <i>paraguas</i> le da mucha más flexibilidad, amplía el margen de <b>operación</b>. <i>Bajo</i> las normas del Derecho Internacional.</p>	<p>La actividad contrainsurgente del Estado ha apelado a formas de lucha criticadas por la comunidad internacional, ha sido un factor de riesgo para la población civil y ha degenerado en abusos violentos de la fuerza pública, actualmente en investigaciones<sup>7</sup>. Estos hechos explican la insistencia con que se presenta la intención de validar la actividad militar, e inclusive, presentándola 1) desde un <u>ethos colectivo</u> con cierta orientación pathémica en el valor de identidad (son “nuestras” Fuerzas Armadas); y 2) con el <b>eufemismo de la operación</b>, que a la vez funciona con el mecanismo cognitivo de la metáfora conceptual, que muestra a las Fuerzas Armadas como “médicos que operan”, al país como “paciente enfermo que requiere ser operado”, o a la guerrilla como “enfermedad que debe ser extirpada”<sup>8</sup>.</p>
<p>Como estamos <b>operando</b> bajo el Derecho Internacional Humanitario, eso <u>presupone automáticamente</u> que hay un conflicto armado interno. O sea que <i>aquí no hay nada nuevo</i>.</p>	<p>La estructura argumentativa “<u>como A entonces se cumple que B</u>” es utilizada para presentar como un hecho el cumplimiento del DIH, y por tanto, reiterar la <i>descalificación de la discusión</i>.</p>
<p>Pero lo que quiero que entiendan, es que si decimos que no hay un conflicto armado interno, se restringe la capacidad de operación de nuestras Fuerzas y el <b>Presidente</b> Uribe y quien fue su Ministro de Defensa, hoy <b>Presidente de la República, este servidor</b> de ustedes, y los <b>señores comandantes</b>, nos vamos <i>directo a la cárcel</i>, porque si no hay conflicto armado interno <i>entonces no podemos bombardear</i> a los jefes de la guerrilla, a los campamentos guerrilleros.</p>	<p>Como centro de la argumentación se utiliza una estructura condicional con <b>acto de amenaza</b>, dirigida a defender el uso del término “conflicto armado interno” en función de <i>validar acciones violentas de la Fuerza Pública</i>, es decir, que funciona como excusa que legitima <i>acciones pasadas, presentes y futuras. Se trata aquí de una estrategia justificatoria</i> que, además, instaura un orden de acción permanente, señala una política bélica y funciona por medio de una lógica instrumental de medios a fines. Una vez más <u>se inscribe al oponente de manera soslayada</u>, sin presentarlo directamente como tal, sino que <u>se le ubica como parte de un mismo grupo: presidente anterior, presidente actual</u> (“quien fue su Ministro de Defensa”) <b>y comandantes</b>. La conformación discursiva de este grupo reencuadra los roles de los actores, de manera que desmiente la confrontación al presentar como uno solo lo que en la polémica son bandos opuestos. La asignación de estatus a los actores (al <b>expresidente</b> se le nombra como <b>Presidente</b> y a los <b>comandantes</b> como “<b>señores</b>”) hace parte de esta estrategia de reframing.</p>
<p>Bajo el ámbito de los <u>Derechos Humanos</u> eso está <b>prohibido</b>; bajo el ámbito del <u>Derecho Internacional Humanitario</u> está <b>permitido</b>.</p>	<p>La instauración de la <b>dicotomía prohibido-permitido</b> y la convocatoria a las <u>voces externas de autoridad</u> cumplen con reducir el problema al ámbito de lo legal, pero soslayan otras dimensiones, como la ética o la democrática.</p>
<p><i>Entonces</i> si decimos que no hay conflicto armado interno allá <u>nos vamos para La Picota el Presidente Uribe, los señores comandantes y este servidor</u>.</p>	<p><i>La conclusión</i> del argumento recoge las estrategias utilizadas: <u>la condicional con amenaza (ir a la cárcel “La Picota”) y el re-framing que anula los bandos, y por tanto, la confrontación</u>.</p>
<p>Quiero que ustedes entiendan eso.</p>	<p>Al instaurar una explicación como verdad se define una realidad en términos monológicos, anulando la posibilidad de la discusión. El papel de la posición de poder implicada en el ethos previo presidencial resulta definitiva para la aceptabilidad de tal realidad desde el tercero (la opinión pública).</p>
<p>¿Que esto presupone que <u>estamos equiparando a la guerrilla con la Fuerza Pública?</u> <b>Para nada</b>. Si <i>hemos</i> venido llamándolos narcoterroristas, porque son unos narcoterroristas, trafican con droga y hacen terrorismo, y <i>van a seguir siendo señalados como unos narcoterroristas</i>.</p>	<p>Referencia directa a la tesis del oponente, a través de una pregunta que se responde con una <b>negativa contundente</b>. El <i>ethos colectivo</i> fluctúa entre la representación del Gobierno y del pueblo en general, e incluye al bando opositor, pues fue el anterior Gobierno de Álvaro Uribe el que introdujo el calificativo de “narcoterroristas” para la guerrilla de las FARC-EP. La garantía ofrecida es la estrategia de eludir de la discusión, que convoca al consenso de opinión.</p>

[163]

<sup>7</sup> Para un análisis de casos de abuso de la fuerza pública en Colombia, como los llamados “falsos positivos”, consultar CINEP (2010).  
<sup>8</sup> Sobre el funcionamiento de la metáfora conceptual en conflictos armados, en general, consultar Lakoff, (2007, 2009) y en particular sobre el conflicto interno colombiano, consultar Estrada (2005) y Olave (2011a).

<p>Acuérdense que el <i>Presidente Pastrana</i>, con todo y el Caguán*, logró que Europa y Estados Unidos los incluyera en la lista de <b>terroristas</b>, ¿por qué? porque hacen <b>terrorismo</b>. Ahí no estamos equiparando de ninguna forma a <i>nuestra</i> Fuerza Pública, a <i>nuestras</i> Fuerzas Armadas, <u>que mantienen, además, gracias a Dios, el respeto y el respaldo de toda la población colombiana</u>, con estos narcoterroristas. De ninguna forma los estamos equiparando.</p>	<p>La figura del <i>expresidente Andrés Pastrana</i> (también presentado con estatus de “Presidente”) es introducida como apoyo o ayuda en defensa de la tesis de Santos, al incluirlo de manera elogiosa y darle reconocimiento a su <b>política contra el terror</b>, a partir de la internacionalización del conflicto armado colombiano y su inclusión en el marco de la <b>guerra contra el terrorismo</b><sup>9</sup>. Se reitera el ethos colectivo con el modalizador “<b>nuestra</b>” para elogiar esta vez a las Fuerzas Armadas, acudiendo al <u>carácter pathémico de lo religioso y lo popular</u>.</p>
<p>Y <b>otros</b> dicen: ‘No, es que es el primer paso para la declaratoria de beligerancia’.</p>	<p>La voz de los “<b>otros</b>” se refiere a la oposición, que es presentada como dividida de la anterior y minimizada por efecto de cantidad.</p>
<p><i>Eso no tiene ni pies ni cabeza</i>. No sé de donde sale ese argumento, que además <u>el concepto de beligerancia es un concepto obsoleto, ya no se utiliza</u> en el Derecho Internacional, la última vez que se utilizó fue con <u>los sandinistas por allá en los años 70</u>. Es un concepto que <u>ya todo el mundo dice que no tiene ninguna validez</u>.</p>	<p>El contraargumento inicia con la presentación de la <i>postura opuesta como irracional</i><sup>10</sup>. Se pone en cuestión la vigencia del tema de la <u>beligerancia, se le muestra como un concepto anacrónico</u>, acudiendo al conocimiento del DIH actual y a un hecho de la historia política centroamericana; todo ello quiere implicar que la beligerancia es un tema que no merece ser discutido, por <u>no “tener validez”</u> para el tercero. En este sentido, la definición de lo que es o no discutible desplaza la atención sobre las consecuencias sociopolíticas del reconocimiento del conflicto armado, las cuales no solo pasan por la dimensión jurídica dentro de la cual el enunciador pretende limitarla, es decir, se subestima el impacto del reconocimiento legal en la percepción del conflicto a nivel nacional e internacional.</p>
<p><i>De manera que yo no entiendo</i> realmente por qué surgió esta discusión.</p>	<p><i>El cierre del argumento</i> reitera la <u>modalización del sujeto presidencial desde un ethos racional</u> que no encuentra justificada la discusión en sí misma.</p>
<p>Yo espero <b>que el país tenga claro</b> que aquí no hay ningún cambio frente a <i>lo que veníamos haciendo</i> en el pasado, que la <b>contundencia</b> con la cual vamos a atacar a esos grupos narcoterroristas seguirá igual o mejor, porque <i>—perdóneme la falta de modestia—</i> si alguien sabe cómo enfrentar estos grupos es <i>este servidor</i>, que ya <b>hemos demostrado</b>, gracias a las Fuerzas Armadas, cómo les podemos pegar donde más les duele y <i>donde más efecto hace</i>, y <b>seguiremos</b> con toda la <b>contundencia</b> del caso, que de eso <i>no quede ninguna duda</i>”.</p>	<p>La dirección directa hacia el tercero ignorar al opositor y elude la polémica desde <b>lo sentencioso de una verdad</b> que se deja <b>clara</b>. A continuación se presenta un <i>ethos bélico experimentado y efectivo en la lucha contrainsurgente</i>, que invoca hechos violentos de manera eufemística como hechos <b>contundentes</b> (reiteración léxica), mostrados como parte de un <i>servicio</i> presidencial, es decir, como un deber político. El elogio de la política contrainsurgente y la garantía de su continuación son parte de ese propósito de validación, aceptación y apoyo por parte de la opinión pública, a partir de <i>la promesa de continuidad</i>.</p>

\* Se refiere al territorio despejado de la Fuerza Pública por el expresidente Andrés Pastrana (1998-2002) para llevar a cabo unos diálogos de paz que, finalmente, no llegaron a buen término y fueron criticados como un espacio donde las FARC-EP reacomodaron sus tropas y su estrategia militar.

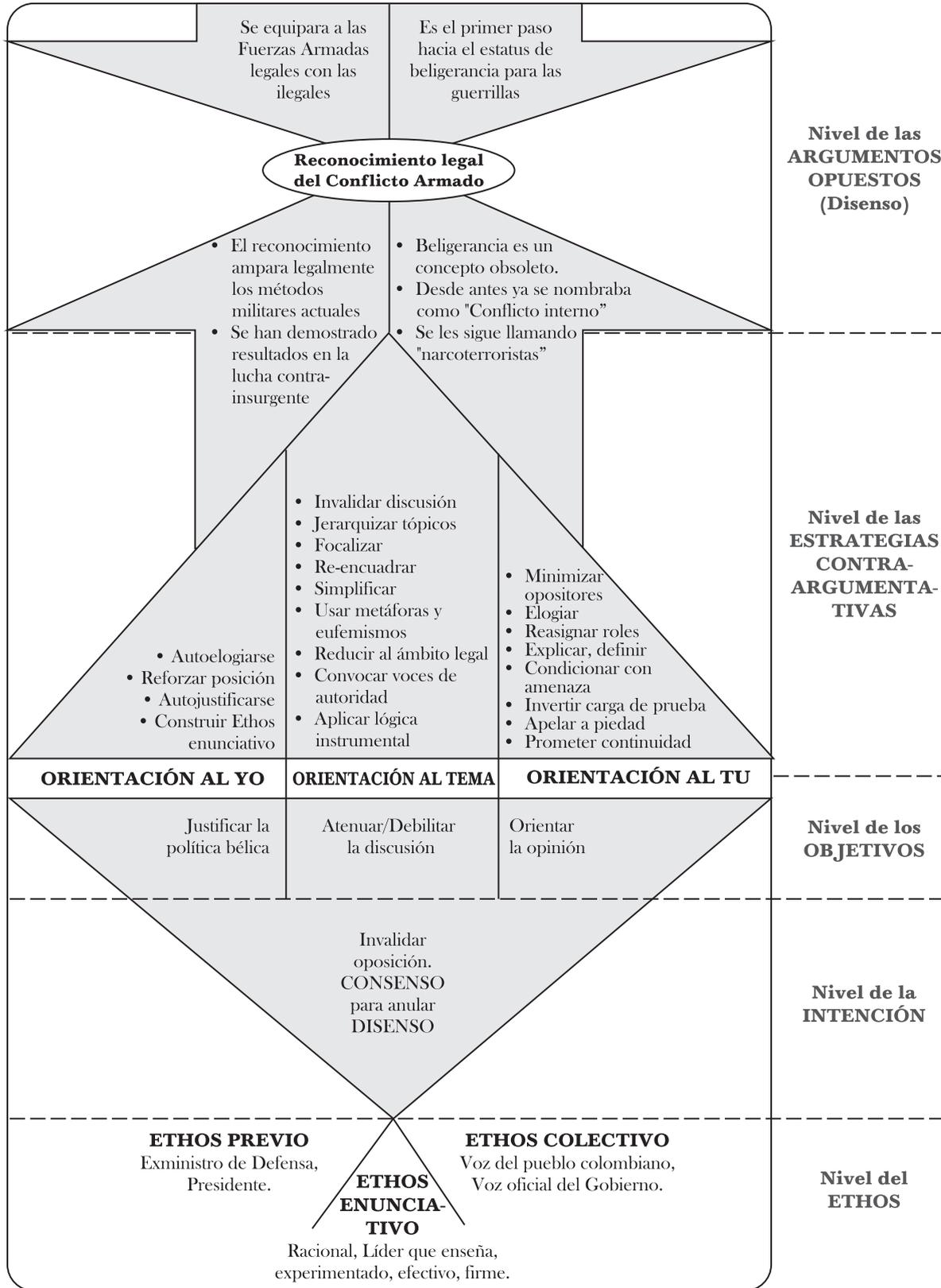
<sup>9</sup> Para un análisis discursivo sobre la política antiterrorista, desde una perspectiva cognitivista, ver Lakoff (2007, 2009), y desde otra perspectiva sociológica, ver especialmente Chomsky (1991, 2005).

<sup>10</sup> El estatus de irracional asignado a la postura del oponente, e inclusive al mismo argumentador, es analizado con amplitud como una característica del *dialogue du sourds*, por Angenot (2008).

Un análisis lineal como el realizado permite elucidar por lo menos 5 niveles de análisis, imbricados en la textura discursiva (figura 1):

**Figura 1- Funcionamiento de la argumentación retórica en el Discurso del Presidente Santos (mayo 14 de 2011)**

SITUACIÓN D DE DISCURSO: Declaración oficial sobre el tema / GÉNERO DISCURSIVO: Político / MEDIO: Internet, web de la Presidencia, eco en demás medios masivos. en evento semanal de reunión con ciudadanos.



democracia

- Un nivel de argumentos opuestos, que corresponde a la dimensión del disenso porque 1) su origen es el desacuerdo y su naturaleza es la reacción; y 2) se dirigen directamente al argumentador que defiende una tesis primera (Presidente Santos).
- Un nivel de las estrategias contra-argumentativas desplegadas por el proponente (Presidente Santos); un grupo de ellas orientadas hacia el Yo que enuncia, otro grupo da cuenta de la relación del Yo enunciador con el Tema, y un último grupo de tales estrategias está dirigido hacia el Tú que se construye en el discurso.
- Un nivel de los objetivos o propósitos que dan origen a las estrategias utilizadas, con su correspondencia en los niveles del Yo, el Tema y el Tú.
- Un nivel de la intencionalidad del argumentador, en la cual se condensan los objetivos y se instrumentalizan las estrategias.
- Un nivel del ethos como “puesta en escena del Yo” o imagen del sí mismo, ligado al escenario social donde actúa e interactúa el sujeto, movido por sus intenciones (Amossy, 2010a).

El funcionamiento de la argumentación retórica en el Discurso de Santos pone en evidencia los objetivos discursivos en una situación de comunicación singular y las estrategias empleadas para lograrlos, en sus dimensiones formales e ideológicas (Amossy, 2008:36); así como el nivel de la intencionalidad, que se encuentra en la base de la dinámica enunciativa. La situación de discurso, el género discursivo y el medio de divulgación cumplen con el preestablecimiento de ciertas normas de interacción, a la manera de un contrato social, que el locutor involucra en su decir y que le establece las «reglas de juego» en acción (tabla 2):

**Tabla 2- Interacción regulada por la situación de discurso, el género y el medio de divulgación**

<b>“REGLAS DE JUEGO”</b>				
	<b>Orientación al YO</b>	<b>Orientación al TEMA</b>	<b>Orientación al TÚ</b>	
<b>Situación de discurso</b> (Alocución en evento semanal de reunión con ciudadanos)	Construir un ethos enunciativo coherente con el ethos previo.	Definir una posición oficial con respecto a la polémica.	Comunicar tal posición oficial, respondiendo a los cuestionamientos.	<b>Oficialidad de declaraciones</b>
<b>Género discursivo</b> (político)	Construir un ethos colectivo de representatividad, coherente con el ethos previo.	Revisar el tema desde las leyes vigentes a nivel nacional e internacional (DIH).	Demostrar conocimiento de tales leyes y coherencia entre ellas y la postura asumida.	<b>Autoridad de representación</b>
<b>Medio de divulgación</b> (Internet y otros medios masivos)	Garantizar la coherencia entre el ethos previo, el enunciativo y el colectivo, puestos en escena a través de la mediatización.	Registrar textualmente las declaraciones (paso de lo oral a lo escrito), realizar las ediciones necesarias.	Reiterar siempre la misma postura, no entrar en contradicciones.	<b>Garantía de no contradicción</b>

El carácter oficial de las declaraciones, la necesidad de proyectar autoridad y validez en la representación política, y el requisito de garantizar coherencia, solidez y ausencia de contradicciones al mediatizar los discursos, constituyen las tres dimensiones de regulación que condicionan el decir del locutor. Estas condiciones quedan desagregadas al involucrar los niveles de orientación al Yo, al Tema y al Tú, pero es fácil observar que funcionan de manera integrada, como un dispositivo de regulación cultural en el proceso de la argumentativa retórica.

[166]

El nivel de los argumentos opuestos puede visualizarse con la figura de dos flechas opuestas, la primera de ellas ingresa al sistema de enunciación desde las voces externas del disenso. El punto de encuentro de estas flechas marca el desacuerdo o la confrontación de tesis, interacción a partir de la cual se despliegan los argumentos. El reconocimiento legal del conflicto armado colombiano, a partir de la Ley 1448, es vista por sus opositores como una forma de otorgar estatus a las guerrillas, igualándolas con las Fuerzas Armadas legales, por un lado; y por otro, permitiéndoles avanzar en el reconocimiento de su beligerancia, lo cual constituye un proyecto político<sup>11</sup>. Los contraargumentos están dirigidos a garantizar la continuidad del accionar militar y las políticas contrainsurgentes, concentrándose en dos dimensiones: 1) Una referida al ámbito legal de las acciones presentes y pasadas, acudiendo a las leyes del DIH y a los resultados obtenidos en el plan contrainsurgente; y 2) Otra referida al ámbito semántico, al sostener la obsolescencia del término Beligerancia, el reconocimiento del conflicto en otros documentos legales anteriores y el señalamiento de las guerrillas como «narcoterroristas».

¿Cómo se construyen esos argumentos en defensa de la tesis? Una de las formas de responder a esta cuestión es examinar las estrategias contra argumentativas que (gráficamente y formalmente) constituyen la base de la defensa. Por medio del análisis lineal del texto (tabla 1) se hacen visibles las estrategias utilizadas, y al desagregarlas es posible observar que conforman tres grupos de acuerdo con su mayor orientación hacia el Yo (el sí mismo discursivo, que enuncia y se pone en escena), el Tema (lo referido) o el Tú (el otro, a quien se dirige el Yo).

Las estrategias orientadas hacia el Yo se concentran en la construcción del ethos. Siguiendo a Amossy (2010b), no se trata de un fenómeno puramente individual:

*L'image que le locuteur construit de lui-même dans son discours convoque nécessairement des stéréotypes, des 'representations collectives figées', qui en assurent l'intelligibilité pour l'allocataire. (...) L'ethos du locuteur se construit en fonction de l'image qu'il se fait de son (ou ses) allocataire(s).*

[167]

En la construcción del ethos enunciativo, el papel de los estereotipos es regulador: las representaciones fijas colectivas determinan las expectativas del Tú con respecto al decir y al hacer del Yo. El discurso político se caracteriza por un notable esfuerzo de coherencia al construir el ethos enunciativo y el colectivo con respecto al ethos previo. Esta coherencia dice de una doble auto-coerción del orador: 1) para establecer una imagen que el Tú espera ver realizada, con base en los estereotipos involucrados en el ethos previo; y 2) para que la realización de las tres dimensiones de ethos no genere contradicciones internas. En efecto, el rol de Presidente y su antecedente como Ministro de Defensa del gobierno de Uribe orientan las características del ethos enunciativo (Racional, Líder que enseña, experimentado, efectivo, firme) y del ethos colectivo (representatividad de la voz del pueblo colombiano y del Estado).

La función argumentativa del ethos está en relación con la construcción de la autoridad del orador; para Danblon (2006:9), tal construcción reposa sobre dos criterios: legitimidad y carisma. Pese a que se puede afirmar que la legitimidad política está favorecida a priori, lo paradójico es la insistencia en alcanzarla; de hecho, las normas por las cuales se rige el locutor revelan que

<sup>11</sup> Si bien el estatus de beligerancia no es una consecuencia de la aceptación del conflicto armado interno, dado que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra (ACNUR) determina la incapacidad de cambiar las consecuencias jurídicas de los actos violentos cometidos por los grupos armados ilegales que violen el DIH, tal estatus sí les da mayor visibilidad frente a la comunidad internacional y los reconoce, por lo menos, como interlocutores válidos, a diferencia del señalamiento como terroristas.

sigue teniendo muchas expectativas con respecto a su auditorio: «*l'usage des normes implicites des locuteurs révèle qu'ils continuent à avoir des attentes face à ce à quoi ils ne croient plus*» (p.10). Por otra parte, la búsqueda de carisma revela una orientación hacia el pathos que marca la relevancia de lo emocional en el discurso político (Charaudeau, 2008). Legitimidad y carisma conforman entonces el esfuerzo del orador por construir su autoridad, la primera a través de estrategias sobresalientes:

- Autojustificación, referida a la justificación de las propias acciones pasadas y presentes, al invocar el ajuste a ideales políticamente correctos.
- Autoelogio, referido a la presentación positiva de sí mismo en escena, casi siempre de manera indirecta (excusarse por falta de modestia, imputarse logros, implicar que el presente es mejor que el pasado, hablar en términos positivos de la propia gestión anterior, etc.).
- Refuerzo de posición, referido a la fijación, solidez y defensa de un punto de vista propio sobre el tema, así como a su reiteración en varios segmentos de un mismo discurso o en el conjunto de discursos que circulan sobre el mismo tópico.

Las estrategias orientadas hacia el Tema son un grupo amplio de tácticas concentradas en la atenuación del disenso, es decir, el esfuerzo por reducir la discusión a proporciones mínimas e inclusive, por descalificar su validez. Podría hablarse aquí de una tendencia a sub-dimensionar un desacuerdo con base en una nueva presentación del contenido temático. Danblon (2006:5) intuye esa especie de atenuación del disenso al proponer como estrategia política lo que llama el «*comme si*» o presentación del hecho «como si fuera evidente», obvio o indiscutible. En el fondo, un esfuerzo tal de simplificación de las cuestiones en política contiene el deseo de la adhesión del tercero y la conciencia de la importancia de tal adhesión:

[168]

*Cette fonction cognitive qui est au cœur de la persuasion consiste à faire 'comme si' les choses étaient évidentes, alors même que l'effort manifeste consenti par l'orateur pour persuader témoigne du fait que rien n'est évident et que l'adhésion d'un auditoire n'est jamais gagnée d'avance.*

El ejemplo más concreto del funcionamiento de esta estrategia (o más precisamente: de esta táctica dentro de la estrategia de atenuación/debilitamiento de la discusión) es la calificación de un tópico como obsoleto, y por tanto, inútil e inclusive, irracional; falta de racionalidad e importancia suficientes para ser atendido por los actores.

Por supuesto que la calificación de obsolescencia no basta para desplazar tópicos de la discusión o para cerrar la agenda de la controversia, pero es indudable que se trata de una táctica poderosa, dentro de un proceso de establecimiento de marcos (*frames*), reencuadres (*reframes*) y definición de la situación<sup>12</sup>; para Charaudeau (2008 :52), «organiser la description du monde que l'on propose/ impose à l'autre consiste à, d'une part, décrire et narrer les événements du monde, d'autre part, à apporter des explications sur le comment et le pourquoi de ces événements». La organización discursiva de la situación implica una 'narratividad', una 'narratología' al servicio de la argumentación (una argumentación en el discurso), y a su vez, al servicio de una cuestión de poder sobre el Sí mismo (autoafirmación), sobre el Tema (punto de vista) y sobre el Otro (persuasión).

<sup>12</sup> Para una aproximación hacia el problema de la construcción de marcos sociocognitivos en el conflicto armado colombiano, ver Olave (2011b).

En tal sentido en que el discurso político orbita alrededor del eje del poder, Charaudeau (2008) hace notar que esa característica explica la importancia de la veracidad por encima de la verdad en el tratamiento del tema, es decir, el desplazamiento de lo verdadero por lo creíble, e inclusive, la coexistencia de ‘verdades’, ‘verdades a medias’, ‘silencios’ y ‘mentiras’, al interior de un mismo discurso; por ejemplo, pasar en silencio por las infracciones del Estado al DIH: «*On voit que le discours politique est un lieu de vérité piégée, de faire semblant puisque ce qui compte n'est pas tant la 'vérité' de cette parole lancé publiquement, mais sa force de 'véracité'*» (Charaudeau, 2008 :54).

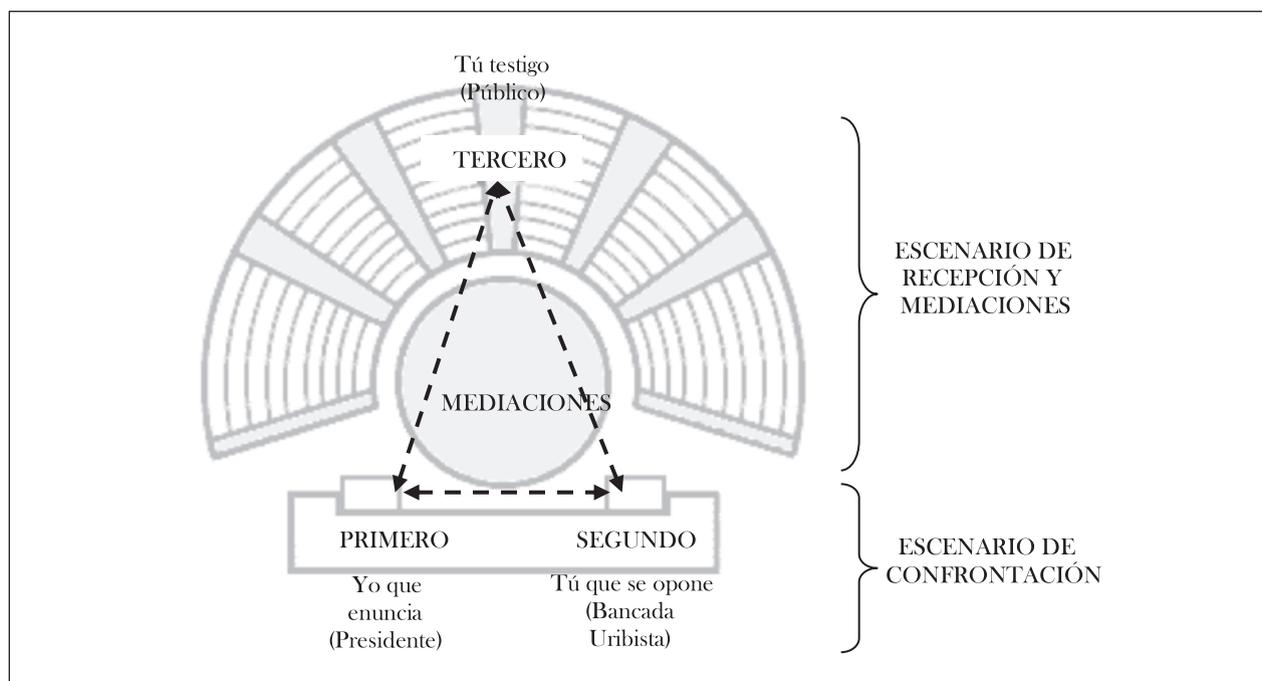
En el mismo sentido pueden situarse algunos rasgos del estilo que caracteriza este tipo de discursos políticos, como el uso de eufemismos, metáforas y otras figuras literarias. Ya Leff (1986:381, citado por Amossy, 2011b:6) llamaba la atención sobre ciertos entrecruzamientos entre lo literario y lo no literario en el discurso político, diferenciando este último por su «*tendance à le camoufler, à le cacher en en effaçant les traces*».

Las estrategias orientadas hacia el Tú están concentradas en el propósito de influencia del Yo sobre el Tú. Es necesario postular dos aclaraciones en este punto: ¿Quién es el ‘Tú’? y a ese Tú ¿se le argumenta o se le persuade?

La primera pregunta no es simple al analizar discursos políticos, toda vez que asistimos a una especie de dualidad en la construcción del Otro desde el Yo que enuncia: El interlocutor es una amalgama de los opositores de la tesis y de los terceros que presencian, intervienen, opinan y deliberan sobre la controversia. Pese a que podría plantearse la diferenciación entre un Tú-opositor (o Segundo) de un Tú-testigo (o Tercero), sostenemos aquí que el análisis refleja un esfuerzo del Yo que enuncia (o Primero) por amalgamar estas entidades discursivas para restar importancia al rol de opositor del Segundo, e inclusive, para reasignarle otro rol, o lo que es igual, para desconocerlo como opositor. Esto hace que el discurso esté dirigido hacia el Tercero mientras le responde al Segundo, a la manera de una representación teatral (figura 2):

[169]

**Figura 2 - Interacción en el discurso político**



Lo importante de la figura 2 no es la simplificación como producto de esquematizar la interacción (dejando muchos aspectos por fuera), sino la analogía con la dinámica teatral, donde la interrelación entre los actores introduce al público en su dinámica discursiva (intenciones, objetivos, estrategias, expectativas, elecciones, etc.) y es atravesada por un conjunto de mediaciones (situación de discurso, género, medio de divulgación, réplicas en otros medios, interpretaciones, etc.) que también la configuran. A la manera de la representación teatral, el Yo que enuncia y el Tú que se opone en el discurso político de confrontación realizan una amalgama entre el Tercero (el público o testigo<sup>13</sup>) y el Otro (con quien está en desacuerdo), con fines argumentativos: en este caso, minimizar el rol del opositor, con las siguientes estrategias:

- Elogiarlo, exaltando su gestión anterior como Presidente con respecto al manejo de la lucha contrainsurgente.
- Someterlo a una condición de amenaza: «Si no se reconoce el conflicto, 1) tendría que ser encarcelado; 2) no se puede continuar con la lucha contrainsurgente efectiva».
- Reasignarle un rol, desmarcándolo como opositor y adhiriéndolo como ayudante. Plantin (2003) reconoce la posibilidad de modificación de esos roles en el intercambio argumentativo: «*Ils peuvent évidemment changer de position argumentative*»; y yendo más lejos, ese cambio puede ser inducido a través de estrategias como la inscripción del opositor dentro del mismo grupo de su adversario.
- Invertir la carga de la prueba al implicar una contradicción en el opositor y responsabilizarlo de aprobar las leyes anteriores que ya reconocían el conflicto armado interno.

[170] La segunda pregunta planteada con respecto al Tú (¿se le argumenta o se le persuade?) es presentada por la argumentación retórica como una falsa dicotomía: no existe una diferencia tajante entre Argumentación y Persuasión (a la manera clásica de los estudios retóricos y neoretóricos) (Plantin, 2003), sino que, en palabras de Charaudeau, existe un propósito de influencia mutua en la interacción:

*les partisans d'une distinction primitive entre argumentation et persuasion, je choisis une autre position, celle qui consiste à mettre en notion générique, surdéterminante, une finalité d'influence, laquelle se réalise à travers divers processus dont on aura remarqué, par le jeu des flèches en pointillé, qu'ils sont en interaction constante entre eux* (Charaudeau, 2008 :53).

Si las estrategias retóricas también son una forma de argumentación y no solo de persuasión, la dimensión afectiva (los recursos pathemicos) en el discurso político adquiere su propia racionalidad, en función de lograr la aprobación y adhesión del público invocando valores e ideales de carácter social; en este caso, la seguridad contra el terrorismo, la reparación a las víctimas del conflicto y la promesa de continuidad en la lucha contrainsurgente (con los mismos métodos). Siguiendo a Charaudeau (2008 :57) : «*On peut dire que cette stratégie discursive à tendance populiste est constitutive de la démocratie dans la mesure où le positionnement de l'instance politique la conduit à s'opposer à un adversaire, à se poser en leader incontestable et à exalter des valeurs d'idéalité sociale*».

<sup>13</sup> En rigor, no se trata de un testigo a la manera de un espectador neutral, dado que tiene poder de acción y de deliberación en forma de apoyo al Presidente y a la continuidad de su política, entre otras muchas posibilidades de acción social (crítica informal, protesta pública, etc.).

## CONCLUSIONES

El examen de las estrategias contra argumentativas permite interpretar la dirección que toma la argumentación hacia la intencionalidad que le subyace. La intención se sostiene sobre los siguientes objetivos principales:

- Justificar la política bélica, especialmente al construir la autoridad del orador desde su ethos previo, enunciativo y colectivo (orientación al Yo)
- Atenuar/Debilitar la discusión sobre el reconocimiento del conflicto, implicando falta de relevancia de la discusión. La atenuación es un método diplomático de ignorar el desacuerdo del otro, o por lo menos, de mitigarlo para restarle resonancia pública (orientación al Tema).
- Orientar la opinión pública hacia la aceptación de la versión y visión oficial del tema, es decir, la adhesión a la definición construida de la situación (orientación al Tú).

Estos tres objetivos se conjugan en el nivel de la intención del discurso, determinada como el esfuerzo por anular el disenso, invalidando a la oposición. Aquí invalidar contiene toda la fuerza semántica de su sinonimia: desautorizar, derogar, neutralizar e inutilizar. En el discurso político se cristaliza tal fenómeno en el reverso de un valor social aceptado por grandes mayorías: el ideal del consenso.

Plantin (2003) ha observado que «*D'une façon générale, les théories de l'argumentation sont orientées vers la recherche d'un consensus, capable de clore le débat*», haciendo que tal tendencia hacia el consenso genere oposición al disenso y estigmatice la polémica; en el mismo sentido, Amossy (2011a:6) anota que:

*« L'essentiel reste ici l'idéal du consensus qui est au cœur de l'entreprise. En effet, même dans les théories qui font une large place à l'émotion (comme celle de Douglas Walton, par exemple), il s'agit de voir comment l'usage de la parole peut mener les hommes à surmonter leurs différends, à négocier leurs différences sans avoir recours à la violence physique ».*

La unanimidad, una posible consecuencia de la valoración positiva del consenso, se entroniza así como el estado natural de los grupos sociales, se convierte en un ideal a alcanzar y en un criterio de bienestar colectivo. En términos de MacIntyre (1994:20, citado por Buela, 2004:78), se trata de una 'retórica del consenso' en la cual se pretende que los hechos del desacuerdo pasen inadvertidos. Tal 'retórica', se ha encargado de mostrar el disenso en oposición negativa al consenso, vinculándola a las minorías problemáticas, y ha opacado su función ético-política, su "legitimación de la democracia pluralista y participativa, contraria a una democracia acuerdista de pactos, caracterizada por decidir antes de deliberar" (Buela, 2004:77), porque exige un proyecto distinto al vigente para no quedarse en transgresión o rebelión (Buela, 2004:78).

Para Buela (2004:81), el texto que más ha influenciado una orientación política contemporánea hacia el consenso es la Teoría de la Acción Comunicativa, de Habermas (y los complementarios Derecho y Democracia, y Facticidad y Validez), para quien el advenimiento de una "democracia discursiva" puede conllevar al consenso democrático que permita la resolución de los problemas, es decir, asume el consenso como norma apropiada para una teoría crítica social. Buela (2004:83) advierte sobre el peligro de aceptar el consenso como una moral y una política, aduciendo que tal idea no es neutra, sino ideológica, y por tanto, se torna indiscutible o no corre el riesgo de ser criticada; así,

[171]

el entramado ideológico se convierte en una idea “toda conversada a través de sus intérpretes como verdad socializada por medio del asambleísmo y se expresa en la religión del consenso”.

Esto se articula bien con la visión de una argumentación al servicio de intercambios racionales ideales, y de una retórica concentrada en el poder de la persuasión y en la evaluación de falacias.

En contradicción, la argumentación retórica se propone como objetivo la coexistencia de opiniones contrarias y la convivencia en el disenso:

*“On peut faire l’hypothèse que la coexistence d’opinions contradictoires représente au contraire l’état normal, ni pathologique ni transitoire, que ce soit dans le domaine socio-politique ou dans celui des idées. La démocratie ne vit pas de l’élimination des différences, et le vote n’élimine pas la minorité; les choses sont un peu plus complexes. Comme l’a écrit très heureusement un correspondant du journal El País, ‘no se trata de convencer sino de convivir’: le problème n’est pas de convaincre l’autre, mais de vivre avec lui”* (Plantin, 2011:81).

La apertura hacia la polémica como una posibilidad de coexistencia en el desacuerdo reivindica el disenso, modifica el carácter agonístico de la argumentación y el modelo bélico de la discusión (Plantin, 2003:83); y exige, en primera instancia, el reconocimiento del disenso antes que su invalidación estratégica. Para Amossy & Burger (2011) y Plantin (2011), las funciones de tal disenso avanzan hacia una teoría de la argumentación retórica con enfoque sociodiscursivo, porque 1) permite verbalizar los conflictos; 2) admite vivir en situación de contradicción; 2) puede gestionar las diferencias; y 3) genera una visión alternativa, menos pesimista, para el tratamiento de los ‘*deep disagreements*’ (Fogelin, 2005) y el ‘*dialogue de sourds*’ (Angenot, 2008).

[172]

El discurso político como género discursivo, en general, y el discurso político de Santos en defensa del reconocimiento del conflicto armado interno, en particular, evidencian la urgencia de una apertura hacia la polémica que vuelva a pensar las funciones del disenso en los hechos conflictivos, sobre todo cuando se trata de disensos atravesados por la violencia física. El tratamiento de temas controversiales bajo políticas de la legalización y el consenso ideal, parecen agravar la radicalización de las posiciones opuestas, y con ello, la polarización de la opinión pública, no ya en una aceptación de la diferencia a través de una coexistencia en el disenso, sino en la anulación (discursiva algunas veces, violenta y brutal en otras más) del Otro como sujeto social.

**BIBLIOGRAFIA**

ACNUR (Agencia de la ONU para los refugiados)(2008). *Base de datos legal: Instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales)*. Disponible en <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=272>

AMMOSY, R. & Burger, M. (2011). Introduction: La polémique médiatisée. *Semen*, 31. <http://semen.revues.org/9072>

AMOSSY, R. (2011a). La coexistence dans le dissensus. La polemique dans les forums de discussion. *Semen*, 31. <http://semen.revues.org/9051>

AMOSSY, R. (2011b). Introduction: pour une analyse rhétorique des textes politiques. La “microlecture” de Michael Leff au prisme des traditions analytiques françaises. *Argumentation et Analyse du Discours*, 6. <http://aad.revues.org/1081>

AMOSSY, R. (2010a[2000]). *L'argumentation dans le discours*. Paris: Colin.

AMOSSY, R. (2010b). *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*. Paris: PUF.

AMOSSY, R. (2008). Argumentation et Analyse du Discours: perspectives théoriques et découpages disciplinaires. *Argumentation et Analyse du Discours*, 1. <http://aad.revues.org/200>

ANGENOT, M. (2008). *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*. Paris: Mille et Une Nuits.

BUELA, A. (2004). Teoría del Disenso. Revista Internacional de filosofía iberoamericana y Teoría Social de la Universidad de Zulia, Venezuela, *Utopía y praxis latinoamericana*, 9(27), 75-85.

CHARAUDEAU, P. (2008). Pathos et discours politique. In Rinn M. (coord.), *Émotions et discours. L'usage des passions dans la langue*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

CHOMSKY, N. (1991). International terrorism: image and reality. En: A. George (ed.), *Western State Terrorism*. Florence, Kentucky: Routledge.

CHOMSKY, N. (2005). *El terror como política exterior de Estados Unidos (2ª ed.)*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular)(2010). *Colombia, Deuda con la humanidad 2: 23 años de Falsos Positivos (1988-2011)*. Bogotá: Códice. Disponible en [http://www.cinep.org.co/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=79&lang=es](http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=79&lang=es)

CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja). (2008) *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el Derecho Internacional Humanitario?* Extraído desde International Committee of the Red Cross, de <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>

DANBLON, E. (2006). La construction de l'autorité en rhétorique. *Semen*, 21. <http://semen.revues.org/1983>

DASCAL, M. (2008). Dichotomies and types of debates. In: F. V. Eemeren & B. Garssen (eds), *Controversy and Confrontation. Relating Controversy Analysis with Argumentation Theory*. Amsterdam/Philadelphia: Benjamins. Pp. 27-49.

EL CLARÍN (2008, enero 12). Nuevo cruce entre Caracas y Bogotá. Chávez defiende a las Farc: “Son un ejército, no son terroristas”. Diario El Clarín [En línea]. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2008/01/12/elmundo/i-03301.htm>

ESTRADA, F. (2005). *Metáforas de una guerra perpetua. Estudios sobre pragmática del discurso en el conflicto armado colombiano*. Medellín: EAFIT.

FOGELIN, R. (2005). The Logic of the Deep Disagreements. *Informal Logic*, 25(1), 3-11. Disponible: [http://ojs.uwindsor.ca/ojs/leddy/index.php/informal\\_logic/article/view/1040/635](http://ojs.uwindsor.ca/ojs/leddy/index.php/informal_logic/article/view/1040/635)

LAKOFF, G. (2009). *The political mind. A cognitive scientist's guide to your brain and its politics*. New York: Penguin books.

LAKOFF, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.

OLAVE, G. (2011a, octubre 13-15). La construcción retórica del conflicto armado colombiano: metáfora y legitimación del carácter bélico del conflicto. En: *I Congreso Internacional de Retórica, Universidad Nacional de Rosario, Argentina*.

[173]

OLAVE, G. (2011b). Los marcos del conflicto: Aproximación al conflicto armado colombiano desde el concepto de Marco. *Discurso & Sociedad*, 5(3), 514-546. Disponible en [http://www.dissoc.org/ediciones/v05n03/DS5\(3\)Olave.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v05n03/DS5(3)Olave.html)

PLANTIN, C. (2003). Des polémistes aux polémiqueurs. In G. Declercq; M. Urat & J. Dangel (éds). *La parole polémique*. Paris: Champion. Pp. 377-408.

PLANTIN, C. (2011). No se trata de convencer, sino de convivir. *L'ère post-persuasion*. *Retor*, 1(1), 59-83.

STAMATOULUS, C. (2012). *Enciclopedia jurídica*. Extraído desde Theodakis Publishing, de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/beligerancia/beligerancia.htm>

[174]

# PARTICULARIDADES DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Naidú Duque Cante\*

## RESUMEN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial pone punto final a una larga espera a la se encontraba sometido el desarrollo institucional colombiano desde la Constitución Política de 1991. Sin embargo, a pesar de la espera, y los innumerables intentos fallidos por expedirla, esta ley no desarrolló los propósitos planteados desde la carta constitucional. La norma no autorizó la creación de nuevas categorías de entidades territoriales ni la atribución relacionada con la estructuración del mapa de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Finalmente, y aunque no formaba parte de los propósitos que planteó la Constitución, la LOOT se ocupó principalmente de la creación de un complejo de figuras asociativas territoriales cuya naturaleza es administrativa.

**Palabras claves:** ordenamiento territorial, entidades territoriales, municipios, departamentos, esquemas asociativos territoriales.

## CHARACTERISTICS OF THE ORGANIC LAW OF LAND

### SUMMARY

The Organic Law of Land closes a long wait in which the Colombian institutional development had been since the 1991 Constitution. However, despite the long wait, and the countless failed attempts to issue it, this law did not develop the original proposals made in the Constitution. The rule did not authorize the creation of new categories of local authorities nor the competence regarding the map allocating the structure of powers between the national and regional authorities. Finally, although not part of the purposes of the Constitution, the Organic Law of Land mainly dealt with the creation of a complex partnership arrangement of territorial administrative nature.

**Keywords:** land, local authorities, municipalities, departments, territorial partnership arrangements.

Fecha de Recepción: 24/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

[175]

---

\* Administrador Público y Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP. Profesora de Planta de Tiempo Completo del Politécnico Grancolombiano y Profesora catedrática de la ESAP. Email: naidu.duque@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial desde la lógica de la Ley Orgánica es uno de los temas más complejos para la configuración institucional en Colombia. Esta complejidad está mediada por los efectos que dicho tema se esperaba generara en las dinámicas de la descentralización territorial en nuestro país, ya que su impacto estaría medido por el replanteamiento del mapa político administrativo vigente desde la reforma descentralista de los años ochenta del siglo XX. Por tal motivo, desde la expedición de la Constitución Política las expectativas frente a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial han involucrado supuestos de trascendencia radical para los tres niveles del Estado.

Sin embargo, en gran medida, estos supuestos no fueron satisfechos ni en proporción importante, en los contenidos de esta norma, dejando la sensación latente de insatisfacción, frente a las posibilidades que su expedición prometía. En estos términos, este análisis se orienta a la revisión, en primer lugar de los propósitos que estableció la carta constitucional para esta ley frente a los verdaderos desarrollos de la norma en estas materias. El objetivo es analizar tanto las desviaciones en la interpretación de los propósitos constitucionales originales, como los vacíos presentes por la ausencia de los resultados esperados. Asimismo se revisarán los verdaderos énfasis que quedaron incluidos en la ley y que aunque nunca estuvieron considerados desde la Constitución ocupan la mayor parte de su texto.

## LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

[176] Nuestro ordenamiento territorial se caracterizó en el pasado por un largo periodo de inestabilidad derivado de las tensiones políticas por posiciones ideológicas distintas que se debatían entre el federalismo o el unitarismo centralizado. Estas tensiones, que ocasionaron durante el siglo XIX una situación recurrente de guerra en nuestro país, condujeron a la alternación de posibilidades de ordenamiento que concretaron en la práctica las formas federal y unitaria, influenciadas por desarrollos exitosos en el plano internacional. Después de la inestabilidad generada por estas tendencias la forma de organización unitaria del estado logró imponerse finalizando el siglo XIX. Desde entonces nuestro ordenamiento se ha caracterizado, principalmente, por el incremento paulatino en el número de departamentos, debido a la segregación del territorio de los 9 departamentos originales.

El siglo XX se identificó, además, por la desaparición de las provincias como entidades territoriales, la diferenciación entre distritos y municipios y la elevación a rango constitucional de las intendencias y comisarías, que estarían conformadas, igual que los departamentos, por municipios y distritos, constituyéndose en una categoría especial de entidad territorial intermedia<sup>1</sup>. En estas condiciones, antes de la Constitución Política de 1991 Colombia contaba con dos clases de entidades de nivel local y con tres de nivel intermedio que correspondían al mismo ámbito territorial, es decir que se conformaban por entidades del nivel local, pero que contaban con distinto nivel de autonomía. Las antiguas Intendencias y Comisarías cuyas porciones territoriales, aunque, asimilables a departamentos, dependían directamente de la administración nacional.

---

<sup>1</sup> Estos cambios tuvieron lugar mediante las reformas constitucionales de los años 1936 y 1945.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 el país quedó organizado en tres clases de entidades territoriales<sup>2</sup> de las cuales dos siguen siendo de nivel local, municipios y distritos, y las tres clases de entidades intermedias se unificaron en una sola categoría, los departamentos<sup>3</sup>. Adicionalmente, la carta constitucional abrió la posibilidad para la creación de nuevas tipologías de entidades territoriales, al introducir las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas, como alternativas que dependían de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) igual que la creación de nuevos departamentos. En estos términos, la distribución del territorio incluiría tres tipos de entidades territoriales del nivel local y tres del nivel intermedio. Pero a diferencia de la distribución territorial anterior a la Constitución Política de 1991, las tres entidades intermedias no se refieren al mismo ámbito territorial ya que su conformación está sujeta a la agrupación de diferentes tipos de otras entidades territoriales, que dependiendo del ámbito territorial estarían conformadas por entidades territoriales del nivel local y/o del nivel intermedio, dando lugar a una configuración incremental del territorio.

Las provincias estarían conformadas por municipios, distritos y entidades territoriales indígenas; los departamentos quedarían conformados por municipios, distritos, entidades territoriales indígenas y las nuevas provincias; y las regiones se conformarían por departamentos. En el caso de estas últimas la Constitución introduce un requisito adicional para su creación como entidades territoriales, las cuales dependerían de la existencia previa de la denominada Región Administrativa y de Planificación (RAP). Estas entidades cuya naturaleza es administrativa y no territorial tienen como objetivo la búsqueda del desarrollo económico y social de su territorio. La configuración territorial en Colombia puede ilustrarse en tres momentos distintos de la siguiente forma,

**Tabla No 1: Configuración territorial en Colombia**

[177]

Niveles territoriales	Organización territorial antes de la CP de 1991	Organización territorial actual (CP de 1991)	Organización territorial posible (LOOT)*
<b>Intermedio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> <li>• Intendencias</li> <li>• Comisarías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiones</li> <li>• Departamentos</li> <li>• Provincias</li> </ul>
<b>Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> <li>• Entidades Territoriales Indígenas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

\*De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de 1991

La creación de nuevos tipos de entidades territoriales en Colombia tendría implicaciones muy importantes, ya que conduciría al replanteamiento del mapa político administrativo. En este sentido, la existencia de más categorías de niveles intermedios requeriría de una nueva repartición del agregado de funciones y recursos que actualmente le corresponden a los tres Niveles del Estado. Adicionalmente, un nuevo mapa político administrativo debería partir de una condición previa caracterizada por un diseño territorial suficientemente consolidado, que sirva de base para soportar el tránsito hacia una nueva configuración estatal. No obstante, nuestras entidades

<sup>2</sup> De acuerdo con el Artículo 286 son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Esta última categoría, sin embargo, no se configura como entidad territorial en la práctica, ya que esta posibilidad quedó sujeta a la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial tal como está planteado en el artículo 329.

<sup>3</sup> El Artículo 309 de la Constitución Política de 1991 convierte en departamentos las antiguas intendencias y comisarías.

territoriales se han caracterizado por claras indefiniciones en materia de diseño y por supuesto de funcionamiento, lo cual ha conducido en la práctica a una deformación de los propósitos planteados para la descentralización.

El municipio, es considerado la entidad fundamental de la organización político-administrativa del país, ya que en su espacio territorial se configura el complejo de las relaciones sociales y de los vínculos directos entre el Estado y el ciudadano. Por esta razón, es la entidad más importante donde se deben desarrollar principios como la autonomía territorial y el ejercicio de la democracia directa con miras a garantizar la resolución de problemáticas y necesidades. Asimismo, en el espacio local se debe dar lugar a un proceso de toma de decisiones ajustado a las preferencias y particularidades de sus dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas<sup>4</sup>.

Sin embargo, en la actualidad Colombia no cuenta con una metodología de categorización que permita diferenciar este tipo de entidades tomando en cuenta factores de población, recursos, importancia económica y posición geográfica, y que tengan repercusión en términos de organización, administración y gobierno tal como plantea la Constitución de 1991 (Hernández, 2003)<sup>5</sup>. Debido a esto la realidad del país se caracteriza por una gran masa de municipios cuyas capacidades en materia fiscal y administrativa son insuficientes, lo cual repercute en niveles importantes de dependencia de estos frente a los recursos provenientes de la nación. Para el caso de los municipios pequeños, que son la gran mayoría en nuestro país, los recursos que provienen de fuentes externas se acerca al 80% del total de sus recursos (DNP, 2011).

[178]

En cuanto a los departamentos el diseño normativo se ha caracterizado desde los años 80 del siglo XX por vacíos importantes en relación con su papel en materia de la intermediación y coordinación, en su relación con los niveles nacional y municipal. En lugar de esto el marco normativo ha desarrollado de manera importante el papel del departamento en lo que toca a la dinámica sectorial, que aunque resulta fundamental, especialmente para el aprovechamiento de economías de escala en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos a nivel regional, debería ocupar un lugar secundario en comparación con un mayor desarrollo de su dimensión territorial (Duque, 2010). En ausencia de claridad acerca del rol que le corresponde a las entidades actuales, es mucho más difícil identificar y definir un papel claro para las alternativas que plantea la Constitución, en especial tratándose de nuevas entidades de nivel intermedio como es el caso de las provincias y las regiones.

De hecho, “hoy, la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico aplicado” (Trujillo, 2005, página 197). En estos términos, no existe una definición de región que sea universalmente aceptada, por lo que el concepto se utiliza desde aproximaciones que la conciben como unidades territoriales, ambientales, culturales, económicas y de mercado, como ámbito de planificación del desarrollo, nivel general de gobierno, entre otros (Hernández, 2005, Sagawe, 2005, Trujillo, 2005). Sin embargo, el diseño regional que está establecido en la Constitución desliga la región de la dinámica territorial para convertirla simplemente en una entidad producto de la unión de dos o más departamentos. Esta fórmula, no obstante, no es original en nuestro contexto, sino

<sup>4</sup> Sentencia C-478 de 1992

<sup>5</sup> En la actualidad, aunque existen categorías municipales que incluyen la categoría Especial, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, estas están fundadas en dos factores como son población y recursos, adicionalmente, esta categorización no repercute en la práctica en la diferenciación de los municipios en materia de funciones, organización y gobierno, ya que estos factores son exactamente los mismos en todos los municipios.

que es una réplica del modelo regional francés, tanto en lo que corresponde con la conformación de las regiones como en los objetivos que perseguirían estas entidades, alrededor del desarrollo económico y social (Hernández, 2005, Vidal, 2001, Estupiñan, 2005).

Al revisar los desarrollos que introduce la LOOT es evidente que el legislativo no tenía el propósito de avanzar en la creación de nuevas categorías territoriales<sup>6</sup>. En primer lugar esta norma dejó en manos de otra ley la fijación de las condiciones para la conversión de la Región Administrativa y de Planificación en la Región Entidad Territorial, aunque en el pasado la creación de esta entidad fue incluida reiteradamente en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En el caso de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), sin embargo, esta ley fue más garantista en el sentido que estableció, en el parágrafo 2 del artículo 37, la obligación del gobierno, para la presentación del proyecto relativo a la reglamentación de la conformación de estas entidades, dentro de un plazo de 10 meses.

Adicionalmente, la LOOT abrió la posibilidad para la creación de nuevos departamentos, sujeta al concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, cuando se trate territorios pertenecientes, parcial o totalmente, a una o varias Regiones Administrativas y de Planificación. En el caso de las Provincias como entidades territoriales, las cuales existieron en Colombia hasta su eliminación con la reforma constitucional de 1945, y que la Constitución de 1991 incluyó nuevamente como alternativa territorial, no aparecen mencionadas en la LOOT ni se previó su conformación hacia el futuro, como sí sucedió con las Regiones y las ETIS, que no se han constituido como categoría territorial en nuestro ordenamiento en el pasado.

[179]

## **DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

La Constitución de 1991 dejó en manos de la LOOT la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales. Dicha distribución debería tomar en cuenta, además los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales deben regular el complejo de las relaciones intergubernamentales en Colombia. En ausencia de esta norma, nuestro diseño institucional ha sido recursivo al solucionar esta necesidad mediante un amplio despliegue de leyes de carácter ordinario, las cuales han avanzado principalmente en la definición de competencias de tipo sectorial.

Las expectativas que generó la LOOT se basaron en el supuesto fundado en el despliegue de las posibilidades de las entidades subnacionales en relación con su naturaleza territorial (Duque, 2009). Esto con el fin de aportar mayor claridad acerca de la organización político administrativa del Estado mediante la definición de principios y reglas precisos para la asignación de competencias entre los niveles estatales. Este propósito, que de acuerdo con la Constitución de 1991 debe fundarse en el reconocimiento de la autonomía territorial, exige a su vez, el establecimiento de vínculos directos del diseño estatal con el reconocimiento de la existencia de particularidades geográficas, culturales, económicas y sociales de los territorios.

<sup>6</sup> Proyectos de LOOT presentados con anterioridad sí plantearon en su mayoría la creación de nuevas entidades como las provincias (191/1995, 130/1995, 195/1995, 023/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000), Regiones Territoriales (178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 023/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000) y Entidades Territoriales Indígenas (178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 023/1996, 102/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 041 de 2001).

En la actualidad nuestros municipios y departamentos tienen una importante variedad y cantidad de funciones relacionadas con prácticamente todos los ámbitos de intervención del Estado en los asuntos de interés colectivo. Esta distribución de responsabilidades ha tomado como marco, desde la descentralización municipalista<sup>7</sup>, los fundamentos del federalismo fiscal para el cual el nivel nacional debe ocuparse de aquellos asuntos que afectan por igual a todos los habitantes del territorio, en tanto superan el ámbito de lo local y lo intermedio, y las entidades territoriales deben asumir aquellos asuntos cuyo impacto está localizado en una porción específica del territorio (Díaz, 2002).

Esta lógica, sin embargo, es menos clara en el caso de los departamentos, ya que la mayoría de bienes públicos se pueden ubicar o en la nación o en el municipio, dejando muy pocas materias para el nivel intermedio, lo cual exige la definición de una racionalidad distinta para su diseño, que a su vez, debe estar vinculada directamente con la función de intermediación (Duque, 2010). No obstante, el legislativo se ha ocupado de asignar, por igual, funciones tanto a los departamentos como a los municipios en los mismos sectores de intervención, generando, por lo menos desde la norma, una duplicidad de propósitos. En la práctica, el papel de los departamentos no se diferencia del de los municipios ya que se trata de las mismas materias de intervención pero tomando en cuenta un territorio más amplio.

[180] Debido a la variedad de temáticas de las que se tiene que ocupar el Estado, en Colombia se ha producido una importante dispersión normativa que en pocas ocasiones encuentra algún tipo de conexión. Es decir, que el diseño territorial no ha respondido a un proyecto concreto y coherente que permita identificar un propósito particular para nuestro país. De acuerdo con Jiménez y Jiménez (2005) la ley 715 de 2001 buscó solucionar los problemas de superposición de funciones, las dificultades financieras y la dilución de responsabilidades derivados de la ley 60 de 1993. Estos defectos del proceso se deben, desde la interpretación de estos autores, a la ausencia de una secuencia clara en la asignación de competencias entre niveles de gobierno. Este último fenómeno, además, se debe a que la asignación de funciones y competencias no se ha basado en el reconocimiento de la realidad territorial, tomando en cuenta los niveles de capacidad institucional existentes y las necesidades de las poblaciones, sino que el proceso inicial implicó la definición de un marco legal para las transferencias y después se estableció la destinación de dichos recursos (Jiménez y Jiménez, 1995).

A pesar de esto, LOOT dejó de lado la posibilidad de reorientar el diseño de cada uno de los niveles del Estado, así como del conjunto de relaciones que se requiere para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público, tomando en cuenta las particularidades y potencialidades de cada uno de los niveles y entidades que lo conforman. Este propósito continuará suspendido en el tiempo en tanto el diseño normativo siga en manos de leyes ordinarias.

Además de la ausencia en la definición de las reglas y normas generales para la distribución de funciones y competencias entre la nación y las entidades territoriales, la LOOT tampoco se ocupó de materializar la distribución misma de funciones y competencias. De hecho, de acuerdo con la Corte Constitucional, no toda asignación específica de competencias entre la nación y las entidades territoriales debe ser efectuada mediante una ley orgánica<sup>8</sup>. En primer lugar, debido

<sup>7</sup> Se denominó descentralización municipalista al primer periodo de la descentralización en Colombia, que tuvo lugar en los años 80, donde se dio prevalencia al municipio dentro del desarrollo normativo.

<sup>8</sup> Sentencia C-795 de 2000.

a que en algunos casos es la propia Constitución la que asigna ciertas competencias, las cuales pueden desarrollarse mediante leyes ordinarias, como es el caso de las leyes que reglamentan el sistema de transferencias, que se ocupan de reglamentar los artículos 356 y 357 de la carta. En segundo lugar si la ley orgánica se hubiese dedicado a establecer los principios generales de distribución de competencias, de todas formas, la asignación de las mismas quedaría en manos de una ley ordinaria en desarrollo de la ley orgánica.

Adicionalmente, la Constitución no incluye en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino que incluye disposiciones al respecto en varios de sus títulos, como se refleja a continuación<sup>9</sup>:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (art. 297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial, la definición de atribuciones, los recursos y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 307).
- La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas (art. 319)
- La conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329)

En este sentido, las materias que corresponden con la ley orgánica en relación con el ordenamiento territorial se pueden desarrollar en diversas leyes, ya que desde la Constitución no se obliga a que las mismas estén contenidas en un documento único, lo cual ha conducido a que en los pronunciamientos de la Corte Constitucional se haya preferido hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial”<sup>10</sup>.

[181]

Por otro lado, aunque los propósitos en materia de asignación de funciones y competencias no fue desarrollado por la LOOT en los términos que establecía la Constitución, esta ley sí incluyó una distribución de funciones entre niveles del Estado pero referida exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio<sup>11</sup>. De acuerdo con Massiris (1999, citado por DNP, 2007, página 1) a nivel internacional es posible identificar dos enfoques principales en materia de Ordenamiento Territorial:

“Quienes lo conciben como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planteamiento urbanístico municipal (V. gr. Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal).

Quienes lo entienden como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional (V. gr. Francia y el Reino Unido, entre otros)”.

<sup>9</sup> Sentencia 600-A de 1995

<sup>10</sup> Sentencia 600-A de 1995

<sup>11</sup> La mayoría de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fueron presentados desde la expedición de la Constitución Política de 1991 abordaron la distribución de competencias desde la perspectiva político-administrativa.

Evidentemente, la LOOT mezcla estas dos perspectivas, ya que aunque introduce una definición general del ordenamiento territorial entendida desde la óptica político-administrativa, que es el propósito que planteó la Constitución de 1991 para esta norma, la distribución de competencias que realiza más adelante está referida al ordenamiento como instrumento para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, cuyo tratamiento tuvo lugar en el pasado mediante la ley 388 de 1997.

En estos términos, en materia de ordenamiento físico del territorio, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, le asigna a la nación competencias para la definición de política general, proyectos de infraestructura, urbanización, áreas de seguridad y defensa y áreas de conservación y protección histórica y cultural. Al nivel intermedio por su parte le corresponde la definición de directrices para el ordenamiento de su territorio, localización de infraestructura, políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, proyección espacial de planes sectoriales, programas para la conservación y recuperación del medio ambiente y la adopción de planes de ordenamiento territorial en la totalidad o porciones de su territorio. En relación con las entidades del nivel local, esta ley introduce como regla general para los distritos la distribución del territorio en localidades y la posibilidad que se constituyan en área metropolitana. Para el caso de los municipios sin embargo, se recogen las mismas funciones, que se le habían asignado mediante la ley 388 de 1997. Por otro lado, la distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado debería tomar en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo el propósito de conseguir un diseño claro acerca de las posibilidades de materialización de estos principios en acciones concretas por parte de los tres niveles del Estado todavía está pendiente. La LOOT, igual que lo hicieron otras leyes, como la 136 y la 152 de 1994, se limitó, a definir estos principios pero no los dotó de un contenido preciso que permita guiar su aplicación en la práctica de las relaciones intergubernamentales de nuestro país.

[182]

El principio de coordinación busca que la Nación y las entidades territoriales ejerzan sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. Con la LOOT se incluye, además la participación de los esquemas asociativos en articulación con las autoridades nacionales y regionales, en procura de garantizar los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución. Por su parte, el principio de concurrencia está fundado en la existencia de un marco normativo que asigna funciones sobre los mismos temas y sectores de intervención a los diferentes niveles territoriales del Estado. Cuando esto sucede, el legislativo llama la atención sobre la actuación oportuna, eficiente y dentro de un marco de respeto de los fueros de autonomía de cada uno de los niveles estatales involucrados. En este sentido, la Corte constitucional ha considerado que este principio evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos, por lo que el mismo no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos (Sentencia C-004 de 1993).

Hasta antes de la LOOT el principio de subsidiariedad hizo referencia a la posibilidad de que la Nación y las entidades territoriales apoyaran de manera transitoria y parcial en el ejercicio de las competencias a las entidades de menor capacidad fiscal, administrativa y técnica. Mediante la LOOT, se introduce, además, a los esquemas asociativos como entidades que podrían actuar en subsidiariedad frente a entidades territoriales con bajos niveles de capacidad. Este tipo de apoyo, debe a su vez, ser transitorio y parcial en relación con el ejercicio de las competencias del ente territorial.

El tribunal constitucional considera que el actuar en subsidiariedad no debe significar la suplantación de un ente por otro en el ejercicio de funciones y competencias (Sentencia C-517-92). Igualmente, cuando se trate del municipio, la Corte, establece que cuando esta entidad no pueda ejercer determinada función de manera independiente debe apelar al departamento o a la nación para que colaboren con el ejercicio de la misma (Sentencia C-478-92). Es decir, que la subsidiariedad debe surgir como producto de la iniciativa del ente que requiere el apoyo y no del ánimo de intervención del ente superior sobre el de menos ámbito territorial.

## PARTICULARIDADES DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MATERIA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

En términos generales, los grandes propósitos que se plantearon desde la Constitución Política de 1991 para la LOOT no se consiguieron con su expedición. En lugar de ello, esta norma se ocupa principalmente de dos aspectos que no estaban planteados en la carta magna. En primer lugar, se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como un organismo técnico asesor responsable de evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República en el proceso de adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Adicionalmente, la ley abre la posibilidad para que se creen comisiones regionales de ordenamiento territorial en los departamentos y los municipios, cuya función será la de participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial y orientar las acciones en esta materia.

**Tabla No 2: Conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial**

[183]

Comisión de Ordenamiento Territorial	Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial	Comisiones Municipales de Ordenamiento Territorial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministro del Interior o su delegado quien la presidirá</li> <li>• El Ministro del Medio Ambiente o su delegado</li> <li>• El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado</li> <li>• Un delegado de las CAR</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobernador o su delegado quien lo presidirá.</li> <li>• El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.</li> <li>• El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado.</li> <li>• El director de la CAR respectiva o su delegado.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental</li> <li>• Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico del Departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Alcalde Municipal o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>• El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.</li> <li>• Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</li> <li>• Un delegado del Director de la CAR respectiva.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.</li> <li>• Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico del Municipio.</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en la ley 1454 de 2011

La aparición de estas comisiones en la LOOT, sin embargo, no es novedosa en tanto varios de los proyectos de ley incluyeron la COT en sus textos<sup>12</sup> y algunos también consideraron a las comisiones regionales de Ordenamiento Territorial<sup>13</sup>. La creación de la COT, aunque no estaba prevista desde la Constitución para llevarse a cabo mediante esta ley, resulta en una necesidad para varios de los procesos planteados desde la Carta Magna. De acuerdo con el artículo 329 de la Carta se requiere del concepto previo de esta Comisión para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, cuya configuración es ya muy probable en la medida que la LOOT estableció un plazo específico al Gobierno Nacional para la presentación del proyecto que reglamente su creación. Adicionalmente, el concepto de esta comisión es necesario para:

- La conformación de círculos para la elección de diputados por parte del Consejo Nacional Electoral (Artículo 299)
- La definición de las condiciones para solicitar la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación en Regiones Territoriales (Artículo 307).

En segundo lugar, la LOOT se dedicó, principalmente, a la creación de diferentes categorías de Esquemas Asociativos Territoriales. Este tipo de entidades apareció en nuestro ordenamiento institucional desde la reforma constitucional de 1968, cuando se crearon las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas producto de la asociación entre entidades territoriales del nivel local. Los propósitos de estas figuras han estado orientados a la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, dentro de una lógica de programación articulada del desarrollo económico y social para las entidades que las conforman. Adicionalmente, la Constitución Política de 1991 creó las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) como alternativa asociativa entre dos o más departamentos para promover el desarrollo económico y social de su territorio. Con la LOOT, sin embargo, se amplía el espectro de posibilidades de articulación entre los territorios con figuras asociativas que involucran no solo al nivel local, sino que amplían las posibilidades de articulación para el nivel intermedio.

[184]

De acuerdo con la LOOT, estas asociaciones se pueden conformar libremente por dos o más entidades territoriales y su propósito está orientado a la prestación conjunta de servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común, cumplimiento de funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla No 3: Esquemas Asociativos Territoriales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	PROPÓSITO	REQUISITOS O CONDICIONES PARA SU CREACIÓN
Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo regional</li> <li>• Promover el desarrollo económico de sus territorios</li> <li>• El mejoramiento social de sus habitantes</li> <li>• Inversión y competitividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación.</li> <li>• Se conforman mediante convenio de los departamentos</li> <li>• Debe haber continuidad geográfica.</li> <li>• Autorización de sus asambleas departamentales.</li> </ul>

<sup>12</sup> La COT estuvo incluida en los proyectos de LOOT: 191/1995, 130/1995, 195/1995, 103/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 041 de 2001.

<sup>13</sup> Las comisiones regionales de Ordenamiento Territorial aparecieron en los proyectos de LOOT: 128/1999, 077/2000

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	PROPÓSITO	REQUISITOS O CONDICIONES PARA SU CREACIÓN
Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo económico y social de la respectiva región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre entidades territoriales departamentales y el distrito capital.</li> </ul>
Regiones de Planeación y Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformar bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional.</li> <li>Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias de las ET</li> <li>Planear y ejecutar los recursos del fondo de Desarrollo Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones entre entidades territoriales</li> </ul>
Asociaciones de Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestar servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más departamentos.</li> <li>Se conforman mediante contrato plan suscrito por los gobernadores respectivos.</li> <li>Autorización de las Asambleas Departamentales.</li> </ul>
Provincias Administrativas y de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Ejecución de proyectos de desarrollo integral</li> <li>Gestión ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más municipios contiguos</li> <li>Municipios del mismo departamento</li> <li>Se crean mediante ordenanza</li> <li>Por iniciativa de los alcaldes municipales, los gobernadores o el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios.</li> <li>Autorización de los concejos municipales</li> </ul>
Asociaciones de las Áreas Metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras de ámbito regional</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas propias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más áreas metropolitanas</li> <li>Áreas Metropolitanas del mismo o de varios departamentos.</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas.</li> <li>Autorización de las juntas metropolitanas</li> </ul>
Asociaciones de Municipios y Distritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas propias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más municipios</li> <li>Del mismo o varios departamentos</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por sus respectivos alcaldes.</li> <li>Autorización de los concejos municipales o distritales.</li> </ul>
Asociaciones de Distritos Especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Configuración de un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos más distritos especiales</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por los respectivos Alcaldes Mayores de cada Distrito.</li> <li>Autorización de los respectivos Concejos</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en la ley 1454 de 2011

Estas ocho alternativas, de las cuales seis son nuevas, son entidades de naturaleza administrativa, de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Adicionalmente, la LOOT establece que la conformación de estos organismos no debe repercutir en la generación de gastos de funcionamiento adicionales para las entidades territoriales que las conforman o para la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conforman. En particular la ley llama la atención en relación con las Regiones Administrativas y de Planificación y las Provincias Administrativas y de Planificación en el sentido que su funcionamiento no debe generar gastos para el presupuesto general de la nación, el Sistema General de Participaciones ni el Sistema General de Regalías.

De hecho, en la exposición de motivos del proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se establecieron como propósitos generales de esta norma los de mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitar la duplicidad de tareas y los esfuerzos de los territorios que aunque son próximos terminan actuando de manera aislada, generar economías de escala al facilitar menores costos y mayores niveles de ahorro con miras al logro de eficiencia, y racionalizar el gasto dentro de una lógica de buen gobierno. Es evidente, que la creación de nuevas categorías de entidades territoriales hubiera afectado estos propósitos con lo cual el legislativo prefirió dirigir sus esfuerzos hacia la creación de categorías de entidades de asociatividad territorial.

Las ventajas de este tipo de entidades se pueden ubicar en que su naturaleza está ligada al cumplimiento de propósitos formulados conjuntamente por las entidades que las conformen, dentro de una lógica de planeación regional; su creación se orienta al logro de los objetivos orientados a beneficios colectivos con mayores niveles de calidad e impacto y con los mismos recursos; y su creación puede ser de corto, mediano y largo plazo, ya que dependiendo del tipo de entidad que se conforme, y los propósitos que persiga, su permanencia puede variar en el tiempo. En efecto, la mayoría de estas entidades se crean a través de convenios o contrato plan, lo cual permite establecer una relación flexible entre las entidades que las conformen.

Aunque desde la carta constitucional estaba prevista la creación de Regiones Administrativas y de Planificación, las cuales constituyen un requisito para la creación de Regiones como entidades territoriales, la LOOT precisa tanto los requisitos para su creación como los propósitos que persigue. En el primer aspecto, esta norma precisa su formalización a través de convenio entre los departamentos que la conformen, autorización de las asambleas y la necesidad de continuidad geográfica. En relación con el segundo aspecto, si bien la Constitución ya establecía como propósito principal el de la promoción del desarrollo económico y social, es evidente que con la LOOT su propósito se precisa alrededor de la promoción del desarrollo económico en tanto su conformación también busca promover la inversión y la competitividad territorial.

[186]

Adicionalmente, esta ley introduce la posibilidad de la conformación de las asociaciones entre departamentos, alrededor de propósitos como la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas. Aunque estas entidades, igual que en el caso de las RAP se crean entre dos o más departamentos, sus objetivos pueden variar entre lo específico y lo general por lo que la LOOT abre la posibilidad para que en el futuro se puedan constituir en RAP, lo cual sugiere que esta última figura tiene un carácter más amplio al buscar la articulación entre el cumplimiento de funciones de carácter público con la promoción del crecimiento económico del territorio en una lógica de desarrollo.

Otro de los avances que introduce la ley es la RAPE, la cual constituye una alternativa de asociatividad entre Bogotá y entidades departamentales, para la promoción del desarrollo económico y social. Esta propuesta, sin embargo, ha sido planteada ya en el pasado dentro de por lo menos tres alternativas de articulación entre Bogotá y los territorios circundantes. Tomando en cuenta la cobertura territorial, la primera alternativa incluye a Bogotá y los municipios de la Sabana, la segunda incluye a Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca y la tercera, que es la más amplia articula a Bogotá con Cundinamarca y otros departamentos como Boyacá, Tolima y Meta.

Estas diferentes propuestas han formado parte de alternativas de interrelación que en el pasado se han discutido alrededor del Distrito Capital y que desde la perspectiva de Jaime Castro, se han quedado, en gran parte, en la firma de documentos y en el afán mediático (Castro, 2009). La

segunda de estas propuestas se ha conocido en general con la denominación de Ciudad Región, la cual surgió desde 2001 y sus propósitos han girado alrededor de los retos de la globalización, la promoción de la competitividad, la identificación de mercados externos y la construcción de infraestructura (DNP, 2003). La tercera propuesta, es la que se ha buscado reflejar a través de la RAPE, la cual desarrolla el artículo 325 de la Constitución el cual abre la posibilidad para que el Distrito Capital conforme región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

En relación con las figuras asociativas entre entidades del nivel local aunque los propósitos giran alrededor de los mismos asuntos es posible identificar diferencias en relación con la permanencia y con los ámbitos territoriales que abarcan. En el caso de las asociaciones entre municipios la norma establece la posibilidad para que municipios del mismo o diferentes departamentos se puedan asociar mediante convenio o contrato plan. En el caso de las provincias administrativas y de planificación la regla indica que los municipios deben ser del mismo departamento y que su creación debe ser mediante ordenanza, lo cual puede derivar en una mayor permanencia en el tiempo en comparación con las asociaciones de municipios.

Por su parte, las áreas metropolitanas se conforman a partir de la existencia de una lógica de interrelación entre entidades del nivel local por efectos de la conurbación. Este fenómeno, obliga a que en la práctica las entidades involucradas deban articularse y coordinarse mediante la creación de un tipo de entidad distinto, pero que resulta funcional para superar los desequilibrios generados por la existencia de vínculos estrechos en materia social, económica y física. Este tipo de entidades, por sus características y por las evidencias de su aplicación práctica, se configuran sin una temporalidad definida, ya que las condiciones que presionan su conformación son de largo plazo.

Todas estas alternativas de asociatividad entre entidades territoriales se orientan hacia propósitos de generación y fortalecimiento de prácticas de cooperación intergubernamental tendientes a mejorar las posibilidades de la gestión local. Ojeda (2006) describe, para este tipo de prácticas, dos alternativas distintas de cooperación, la primera la denomina “cooperación intercomunal de tipo sindical”, la cual consiste en la asociación de comunas para asegurar los servicios de gestión local como son el suministro de agua, la recogida de basuras, actividades culturales y deportivas, etc. La segunda la denomina “cooperación intercomunal integrada”, que tiene como eje la intercomunalidad de proyecto, mediante la formulación de objetivos compartidos y la puesta en común de los medios para alcanzarlos (Maziau, 1997, citado por Ojeda 2006). Sobre esta última alternativa la definición de una agenda común, es la mejor opción para unificar intereses que garantice la planificación a mediano y largo plazo para el desarrollo de los territorios.

Al revisar los propósitos planteados y figuras asociativas definidas por la LOOT se evidencia la presencia de estos dos esquemas o prácticas de cooperación intergubernamental, cuyo origen se ubica en la reforma del sistema de planificación francesa realizado en 1982. A partir de esta reforma se empezaron a idear mecanismos y alternativas de cooperación orientados a superar la alta fragmentación de los municipios franceses, lo cual derivó, a su vez, en una alta fragmentación de las soluciones. Esta última situación, activó además la generación de un marco normativo orientado a proponer soluciones a través de varias leyes de las cuales la más reciente es la ley del 13 de agosto de 2004.

La figura jurídica de los Contratos plan, que constituye el principal mecanismo para la materialización de los esquemas asociativos de la LOOT, nació igualmente con la reforma de la

[187]

planificación francesa de 1982, conduciendo a que el sistema de planificación del territorio francés deba entenderse en términos de cooperación y coordinación con el ánimo de crear ámbitos de gestión compartida tendientes a la generación de intercambios y el logro de soluciones frente a problemáticas comunes y compartidas. En términos generales, la principal causa que ha dado lugar a la aparición de alternativas de cooperación interterritorial se encuentra en “el crecimiento de las tareas que los poderes públicos han tenido que afrontar y el alcance supraterritoriales de los problemas que éstos deben resolver hoy día” (García, 2012: 3). Además del cumplimiento de propósitos conducentes a la equiparación de las condiciones de vida de los habitantes de los territorios, la colaboración está ligada, en algunos casos, a contrarrestar los efectos del centralismo como sucedió en los casos de Suiza y Austria o para contrarrestar el efecto contrario, es decir, un excesivo efecto centrífugo, como en los casos de Francia y Bélgica (García, 2012: 4).

## CONCLUSIONES

Aunque la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial era un propósito que se venía aplazando desde la expedición de la Constitución Política de 1991, esta norma no materializó los grandes propósitos planteados para ella desde la carta magna. El primero de estos consistía en la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la autorización para crear nuevos departamentos. De estos propósitos el único que quedó plasmado en esta norma fue el último, en relación con las demás categorías la ley entrega la responsabilidad a otra ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas.

[188]

El segundo de los propósitos para la LOOT que estableció la carta constitucional y que consistía en la distribución del mapa de competencias entre los diferentes niveles del Estado atendiendo a una lógica político administrativa, tampoco se concretó. De hecho esta ley desvió este propósito hacia la distribución de funciones en materia de ordenamiento físico del territorio, con lo cual simplemente complementó el papel de los tres niveles del Estado en materia de ordenamiento territorial cuyo desarrollo inicial tuvo lugar mediante la ley 388 de 1997.

Finalmente, Aunque la ley no creó nuevas categorías de entidades territoriales ni redistribuyó competencias entre los niveles del Estado existentes, sí se dedicó al desarrollo y ampliación de categorías de entidades asociativas territoriales, propósito que no está plasmado en la Constitución de 1991 para esta norma. Aunque estos desarrollos puedan considerarse de utilidad para mejorar las alternativas de cooperación entre las entidades territoriales, la ley 1454 de 2011 es una ley disfrazada de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la medida que sus contenidos están lejos de reflejar los propósitos constitucionales establecidos para esta norma.

**BIBLIOGRAFÍA**

CASTRO, Jaime (2009). Los Municipios y Bogotá, en Foro Gobernabilidad Regional, Debates de Gobierno Urbano. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

CONSTITUCIÓN Política. Presidencia de la República, Colombia, <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf> consultada el 18 de abril de 2012.

CORTE Constitucional. Sentencia 600-A de 1995. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-837.

CORTE Constitucional. Sentencia C-795 de 2000. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-2691

CORTE Constitucional. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Expediente D-138.

CORTE Constitucional. Sentencia C-517-92. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Expediente D-001.

CORTE Constitucional. Sentencia C-478-92. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6564.

CONGRESO de la República de Colombia (1945). Acto Legislativo 01 de 1945. Publicado en el Diario Oficial, Bogotá 17 de febrero de 1945.

CONGRESO de la República de Colombia (1936). Acto legislativo 01 de 1936. Publicado en el Diario Oficial No. 23.263 de 22 de Agosto de 1936

CONGRESO de la República de Colombia (1993). Ley 60 de 1993, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993.

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 128 de 1994, Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 41.236, de 23 de febrero de 1994.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

CONGRESO de la República de Colombia (2001). Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001.

CONGRESO de la República (2011). Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación DNP (2007). Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. DNP-DDTS- Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documentos de Trabajo. Mayo 15 de 2007.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación –DNP (2011). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010. Bogotá, Colombia. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8Y2gKqxEvgQ%3d&tabid=386> Enero de 2012.

DIAZ Flórez, Manuel (2002) Federalismo Fiscal y Asignación de competencias, En Economía, Sociedad y Territorio, Volumen III, Núm. 011, Enero- Junio, El Colegio mexiquense, A.C. México.

DUQUE, Naidú (2010). Revista OPERA, Universidad Externado de Colombia

DUQUE, Naidú (2009). Revista Administración y Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

ESTUPIÑAN, Liliana (2005). Región y Estado Unitario en Colombia. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

GARCÍA M. J. (2012). La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado Autónomo. Universidad Autónoma de Barcelona. <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/MariaJesusGarcia.pdf> Consultado el 9 de Abril de 2012.

MINISTERIO del Interior y de Justicia (2010). Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (058), radicado en el Congreso el 23 de agosto de 2010.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto (2003). Objetivos inéditos de la categorización municipal. En Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿supresión o reforma? Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto (2005). Antes y Más allá de las regiones políticas En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

JIMÉNEZ, Claudia y JIMÉNEZ, Javier (2005). La región desde el federalismo fiscal, en Colombia Regional, Alternativas y estrategias. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

NORIEGA, Mario y otros (2003). Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca, Proceso de integración metrópoli-región para alcanzar un posicionamiento estratégico competitivo. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Departamento Nacional de Planeación DNP Bogotá, D. C.

OJEDA, Raquel (2006). Las políticas de articulación municipal en Francia: los establecimientos públicos de cooperación intercomunal, en: revista de estudios regionales No 82.

Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: 178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 195/1995, 023/1996, 102/ 1996, 103/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000, 041 de 2001.

SAWAGE, Thorsten (2005). Regiones para complementar los niveles subnacionales. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

[190] TRUJILLO García, José (2005). Defectos de las propuestas regionales para Colombia. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

VIDAL Perdomo, Jaime (2001). Región y Constitución en Pensamiento Jurídico, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, No 14, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

# LA ASISTENCIA “PARA EL DESARROLLO” EN LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Silvina M. Romano\*

## RESUMEN

La asistencia “para el desarrollo” ocupó un importante rol en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, especialmente a partir de la revolución cubana. Estos programas, promovidos por el sector privado y el gobierno estadounidense, respondían a intereses muy concretos, pocas veces mencionados a nivel de discurso oficial. En este artículo se indagará en los posibles intereses vinculados a la asistencia, así como en la articulación entre la asistencia económica y la asistencia para la “seguridad”, haciendo un recorrido por el rol de la asistencia desde la guerra fría hasta la actualidad. Para ello se retoman documentos desclasificados del Departamento de Estado, el Boletín del Departamento de Estado, documentación oficial (estadísticas y programas) y declaraciones de funcionarios de Estados Unidos y América Latina.

**Palabras claves:** relaciones interamericanas, USAID, asistencia económica, asistencia militar.

## ASSISTANCE “FOR DEVELOPMENT” IN THE RELATIONS BETWEEN U.S. AND LATIN AMERICA

### SUMMARY

Assistance “for development” occupied an important role in U.S. foreign policy toward Latin America, especially since the Cuban revolution. These programs, promoted by the private sector and the U.S. government, followed specific interests hardly mentioned in the official discourse. This article will explore the possible interests linked to the assistance, as well as the link between economic assistance and support for the “security”, reviewing the role of assistance since the Cold War until the present. For this purpose, declassified documents of the State Department, the Department of State Bulletin, official documentation (statistics and programs) and statements by officials of the United States and Latin America are examined.

**Keywords:** American relations, USAID, economic assistance, military assistance.

Fecha de Recepción: 09/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

[191]

---

\*Doctora en Ciencia Política del Centro de Estudios Avanzados y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Licenciada en Historia (UNC) y Licenciada en Comunicación (UNC). Becaria posdoctoral de la Coordinación de Humanidades-Centro de Investigaciones sobre América Latina y El Caribe (CIALC) UNAM.  
Email: silvinamcelesteg@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

En general, suele pensarse que la asistencia para el desarrollo es de hecho una actividad desinteresada y que tiene como fin el bienestar de aquellos que la reciben, que, también suele pensarse, son los “más pobres”. Se argumenta, asimismo, que Estados Unidos (EUA) dio real importancia a la asistencia después de la implosión de la Unión Soviética, pues hasta ese momento su política exterior estaba basada en estrategias para evitar la expansión comunista, orientadas por una noción de seguridad “realista”, alejada de cuestiones como la pobreza y el subdesarrollo<sup>1</sup>. Sin embargo, la asistencia “para el desarrollo” ocupó un importante rol en la política exterior de EUA hacia América Latina (AL), especialmente a partir de la revolución cubana. Estos programas promovidos por el sector privado y el gobierno estadounidenses, respondían a intereses muy concretos pocas veces mencionados a nivel de discurso oficial. En este artículo se indagará en los posibles intereses vinculados a la asistencia, así como en la articulación entre la asistencia económica y la asistencia para la “seguridad”, haciendo un recorrido en el rol de la asistencia desde la guerra fría hasta la actualidad. Para ello se retoman documentos desclasificados del Departamento de Estado, el Boletín del Departamento de Estado, documentación oficial (estadísticas y programas) y declaraciones de funcionarios de EUA y AL.

## ASISTENCIA Y CONTENCIÓN EN LA GUERRA FRÍA

[192] Después de la Segunda Guerra Mundial, el proyecto de asistencia para el desarrollo más contundente, fue sin dudas el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa<sup>2</sup>, que al promover la reactivación de las economías europeas, constituyó una estrategia para garantizar el crecimiento y la expansión de la economía estadounidense, especialmente a través de organismos “multilaterales” (Instituciones Financieras Internacionales) como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, hoy Grupo Banco Mundial) y por medio de la expansión de las multinacionales estadounidenses (Pozzi, 2003; Barnet, 1974; Servan-Schreiber, 1968).

Después del enfrentamiento bélico finalizado en 1945, era un hecho que los países “atrasados” o periféricos de Asia, África y AL, muchos de los cuales estaban pasando por procesos de descolonización, carecían de las condiciones para “insertarse del mejor modo posible” en el sistema pautado en Bretton Woods, es decir, para adaptarse a las premisas de liberalización de los mercados y alcanzar economías “estables” capaces de presentar un entorno favorable a las inversiones extranjeras. Así es que comenzaron a diseñarse programas de “asistencia técnica y económica para el desarrollo”, entendiendo al desarrollo desde la perspectiva neoclásica, asociado al libre comercio y las ventajas comparativas (Caputo y Pizarro, 1975).

La asistencia técnica y económica respondería a varias necesidades y objetivos del gobierno estadounidense, es decir, cumpliría diversas funciones. Según los argumentos de algunos funcionarios estadounidenses de la administración Truman, la implementación de esta asistencia era indispensable porque “La eliminación de la ayuda y la contribución generará rápidamente una reducción de nuestras exportaciones, particularmente de ciertas *commodities*. Desde nuestro punto de vista, así como desde el punto de vista del mundo, este resultado sería desafortunado.

<sup>1</sup> A modo de ejemplo: “Pero durante la guerra fría, la miseria económica en el exterior no interesaba a Washington; los Estados Unidos y sus aliados estaban preocupados por sostener a los regímenes antisoviéticos, no en elevar los niveles de vida” (Lodge, 2002).

<sup>2</sup> Véase Pollard (1990), Miscamble (1992).

La pobreza y el subdesarrollo son aliados de las fuerzas antidemocráticas, el desarrollo económico es una herramienta para forjar un mundo de paz y democracia” (US. Dept of State Bulletin, 1949: 372, 376). La asistencia, entonces, se vincula a la expansión del mercado, que a su vez, aparece como una condición para la existencia de la democracia liberal. Otra declaración, especificaba: “Sin asistencia económica y técnica no podremos esperar estabilidad económica. En naciones como India, Pakistán e Irak se deben llevar a cabo programas de asistencia económica y técnica urgente, porque existe el peligro de una ‘subversión interna” (US Department of State Bulletin. 1952: 470. Subrayado propio). En esta afirmación, la necesidad de la asistencia es más imperiosa aún, en tanto de ella depende la posibilidad de alcanzar la estabilidad necesaria en la periferia para garantizar la “seguridad de EUA”, es decir, garantizar la hegemonía de este país al menos en su esfera de influencia. Esto implicaba sostener y expandir el sistema de acumulación, que, especialmente después de la Segunda Guerra, se centró en el complejo militar-industrial y la expansión del capitalismo monopólico (Baran y Sweezy, 1974). Por otra parte, cuando se hablaba de “subversión interna”, la principal preocupación era la infiltración del comunismo, por eso puede decirse que la asistencia también formó parte de la doctrina de “contención”. Esta complementariedad coincide con la trayectoria del mismo Kennan, el diplomático que en primera instancia insistió en “contener” la expansión soviética y que luego lideró el *Policy Planning Staff* que diagramó el Plan Marshall para la reconstrucción económica de Europa<sup>3</sup>. El problema puede sintetizarse con la siguiente frase: “La pobreza, el analfabetismo y las enfermedades caracterizan a las regiones subdesarrolladas, y el comunismo soviético presiona para explotar esta turbulencia” (United States Department of State Bulletin, 1952: 407, 409).

Así, la contención de la expansión del comunismo, no se reducía al “comunismo” como tal, sino a todo tipo de discursos y acciones “vinculadas” al ideario socialista o comunista, como en aquel momento se clasificó al “nacionalismo” (aunque de hecho, en muchos países los sectores nacionalistas, se oponían fervientemente al comunismo)<sup>4</sup>: “Particularmente en Asia hay una marea de nacionalismo, de disconformidad, el fermento del comunismo, esto crea la necesidad de actuar urgente en esos espacios. Las condiciones miserables de vida llevan a un profundo sentimiento nacionalista” (US Department of State bulletin 1952: 465).

Es por ello que más allá del enfrentamiento ideológico, existían intereses muy concretos vinculados a la ayuda. La asistencia constituía una manera de expandir las inversiones y el mercado estadounidenses: “Se espera que las áreas subdesarrolladas de Asia, África y AL atraigan capital privado estadounidense. Los gobiernos deberán ocuparse del tendido de ferrocarriles y rutas, deberá haber inversiones previas a la producción de materias primas, recursos minerales y manufactureras” (USA Dept. of State, 1949: 376). Además, debía colocar exportaciones de producción primaria excedente y manufacturas, impulsando inversiones y generando nuevos consumidores. Esto se concretó por medio de instituciones y leyes orientadas a este fin, como el Banco de Importaciones y Exportaciones (ExIm Bank)<sup>5</sup> y la entrada en vigencia de la Ley 480 (Public Law 480)<sup>6</sup>. La preocupación residía en el hecho de que en los países subdesarrollados

<sup>3</sup> Ver Telegrama largo de Kennan (Griffith y Backer, 2001: 196-197) y artículo de Kennan bajo el seudónimo “Sr. X” publicado en *Foreign Affairs*, en julio de 1947.

<sup>4</sup> Véase González Casanova (1979).

<sup>5</sup> Según el sitio web oficial “El banco de Exportaciones-Importaciones (ExIm Bank) es la agencia oficial de crédito para la exportación de los Estados Unidos. La misión del ExIm Bank es asistir en el financiamiento de la exportación de bienes y servicios estadounidenses a mercados internacionales” (ExIm Bank, 2011).

<sup>6</sup> Esta ley fue sancionada en 1954 para impulsar la exportación de Estados Unidos y garantizar mercado para la sobreproducción. El título I que habilita créditos en dólares para los gobiernos “amigables” a los fines de financiar la importación de productos agrícolas

“cada una de las personas compra 70 centavos de dólar de las exportaciones anuales de EUA, comparado con 5.8 dólares de compras por persona en áreas desarrolladas” (Facts About Point IV, 1952). Estos “esfuerzos” de asistencia para el desarrollo fueron sistematizados en la Ley para el Desarrollo Internacional o Programa del Punto IV durante la gestión de Truman.

El programa punto IV fue denominado de este modo porque fue el cuarto de cuatro nuevas proposiciones para alcanzar la “paz y la libertad” en el discurso inaugural del presidente Truman del 21 de enero de 1949. Surgió de la mezcla de varios motivos: proporcionar a los “países menos desarrollados” tecnología y administración, detener el comunismo en el tercer mundo, salvaguardar las inversiones extranjeras de EUA y aumentar la producción de materiales estratégicos (Pollard, 1990: 198). Según la definición de Stanley Andress, de la Administración para la Cooperación Técnica, el Programa del Punto IV funcionaba en el marco de la Ley para el Desarrollo Internacional, implicando tres actividades básicas: compartir el *know-how* junto con los fondos y los equipos; alentar la inversión privada en estas áreas y crear un ambiente para la inversión; entrenar a los nacionales de los países receptores de estos programas (...) El objetivo directo del Punto IV es aumentar los estándares de vida de los pueblos con los que trabajamos (United States Department of State Bulletin, 1953: 306-308).

Tanto el Punto IV como futuros programas de asistencia, para contribuir a la expansión de la economía estadounidense (por medio de comercio e inversiones), necesitaban extender la democracia liberal (o democracia de libre mercado) como contracara “política”, de modo que la asistencia se utilizó como herramienta de presión contra aquellos gobiernos de AL que presentaban proyectos de democracia que interferían con los lineamientos de la política exterior estadounidense. Uno de los primeros ejemplos fue el de la presión ejercida por EUA sobre el gobierno “comunista” (o “nacionalista”) de Arbenz en Guatemala (1950-1954)<sup>7</sup>, seguido por el derrocamiento de Goulart en Brasil (1964) y el de Allende en Chile (1973).

[194]

La presión económica al gobierno “comunista” de Joao Goulart consistió en medidas orientadas a recortar o anular los préstamos y créditos a Brasil, ya fuesen bilaterales o multilaterales, como una alternativa a la presión militar, según documentos desclasificados: “¿Debemos abandonar, enfriar o modificar la estrategia de la negociación de la deuda para evitar reforzar el prestigio de Goulart? ¿Debemos retener la aprobación o el anuncio de aprobación de los préstamos de la Agencia Internacional para el Desarrollo? ¿Existe otra medida no militar deseable para polarizar la situación para desfavorecer a Goulart?” (United States Department of State. Foreign Relations 1964-1968, Vol. XXXI. Doc. 190).

En el caso del gobierno de Allende, el presidente chileno dio a conocer públicamente en diciembre de 1972 la situación de su país en lo referido a la asistencia: “Hasta el inicio de mi gobierno, Chile recibía por concepto de préstamos otorgados por organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, un monto de recursos cercano

---

estadounidenses; y el título II que habilita las donaciones a gobiernos “amigables” por parte del gobierno estadounidense por medio de agencias privadas de ayuda internacional (NACLA, 1975). La ley fue ampliada dando como resultado la “Ley de Alimentos para la paz” de 1960. Entre 1955 y 1966, el 31% del total de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos fue realizado bajo esta Ley (Slabotzky, 1968).

<sup>7</sup> Véase Jonás (1979), Schlesinger y Kinzer (1987). De hecho, Arbenz pidió apoyo para varios proyectos de infraestructura (una carretera y un nuevo puerto) (United States Department of State, Foreign Relations, 1952-2954, Vol IV, American Republics, Guatemala Compilation, Doc . 5). Este pedido le fue denegado con la excusa de ser un gobierno pro comunista, argumento que respaldaba de modo directo o indirecto los intereses de la United Fruit Company, empresa que monopolizaba la producción y comercialización de frutas, el sistema de comunicaciones y transportes de Guatemala.

a 80 millones de dólares al año. Violentamente, estos financiamientos han sido interrumpidos. En el decenio pasado, Chile recibía préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno de los EUA, por un valor de 50 millones de dólares (...) Al asumir la presidencia, mi país contaba con líneas de crédito a corto plazo de la banca privada norteamericana, cerca de 220 millones de dólares. En breve plazo, se han suspendido de estos créditos, un monto de alrededor de 190 millones de dólares, suma que hemos debido pagar al no renovarse las respectivas operaciones” (Allende en Selser, 1975: 95-96).

Siguiendo estos procesos, si bien a nivel de discurso oficial del gobierno de EUA la asistencia se presentaba como una herramienta contra la expansión soviética, aparece como fundamental el logro de la liberalización de los mercados (la política de “puertas abiertas”), la imposición de democracias liberales-procedimentales favorables a los procesos de liberalización económica y la propagación de la ideología “liberal” como fundamento de dichas prácticas (Appleman Williams, 2007; Barnet, 1974). Para ello se requería de una “estabilidad” mínima en la periferia, que sería garantizada por la complementariedad entre asistencia económica y asistencia militar.

### ASISTENCIA ECONÓMICA COMO COMPLEMENTO DE LA ASISTENCIA MILITAR

A inicios de la década de los cincuenta se concretaron los Programas de Asistencia Militar (PAM) en el marco de la Ley para la Seguridad Mutua. El presidente Truman declaraba: “Sin nuestros amigos en el exterior, la amenaza de agresión se acercará a nuestras propias costas. Sin sus fuerzas armadas, sus bases militares, las materias primas de sus minas y sus selvas, nuestro poder militar será amenazado gravemente. [Se necesita] Ayuda de dos tipos: ayuda militar directa y apoyo en defensa y asistencia técnica y económica para el desarrollo (United States Department of State Bulletin. 1952. The Mutual Security Program: a program for peace. Mensaje del presidente al Congreso).

[195]

La “estabilidad”, indispensable para garantizar la expansión del capitalismo monopolístico y el militarismo, sería garantizada con la puesta en marcha de los PAM, pues la principal ayuda debía destinarse para asegurar el suministro de materiales estratégicos y debía contribuir a mantener la estabilidad y la seguridad internas [de los países receptores] para garantizar la producción y el acceso a estos materiales (USA policy regarding Hemisphere Defense 1949-1950. Foreign Rel. Vol I., 633, 636). Estos eran los reales intereses detrás del discurso oficial que insistía en que la asistencia militar tenía como fin “evitar la infiltración comunista”. Lo dicho era especialmente aplicable a AL, como fuente de materiales estratégicos y materias primas. Esto queda claro en la contradicción entre los informes de inteligencia de la CIA, que aseguraban que AL no estaba bajo amenaza directa<sup>8</sup>, y las acciones del gobierno estadounidense dirigidas a aumentar la intervención en el continente.

La “complementariedad” entre asistencia económica y militar, en la política hacia AL, tuvo como resultado una clara canalización de los recursos de asistencia para gastos militares. Si consideramos los programas de EUA en Cooperación Técnica y Actividades Relacionadas para el período 1950-1960, el total asignado fue de aproximadamente 267.8 millones de dólares (Mecham, 1961:368). En cuanto a la Asistencia militar y ventas militares de EUA a países de AL, para el período de 1953 a 1965, estas alcanzaron un total aproximado de 1.164 millones de dólares (Veneroni, 1971:

<sup>8</sup> USA policy regarding Hemisphere defense 1949-1950. Foreign Rel. Vol I., 622

186). Incluso si se toman como referencia solamente los Programas de Asistencia Militar para AL entre 1950 y 1963, la suma es de 374.7 millones de dólares (Veneroni, 1971: 187).

Sin embargo, la complementariedad entre la asistencia para el desarrollo y la asistencia militar fue perdiendo legitimidad frente a los persistentes reclamos de asistencia económica<sup>9</sup> por parte de los gobiernos latinoamericanos, pero más aún a la luz de acontecimientos como la revolución boliviana (1952-1964) la revolución guatemalteca (especialmente durante el gobierno de Jacobo Arbenz 1951-1954) y la revolución Cubana. Estos procesos y otros, dejaron en evidencia que muchos países de AL estaban en la búsqueda de alternativas para reducir las tendencias históricas de subdesarrollo y dependencia. Por otra parte, se sabe que la mayoría de los fondos del Punto IV se destinaron a otras regiones “en desarrollo”, a excepción de los países de AL “bajo amenaza de infiltración comunista”, que recibieron una importante asistencia militar (Encyclopedia of American Foreign Relations, 2011). A fines de la década de 1950, el gobierno de Eisenhower planteaba algunos cambios –aunque fueran cosméticos– en la política hacia AL, a los fines de atender los reclamos de corte económico. Se crearon el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID, 1959) y un fondo de 500.000 dólares para el desarrollo de AL.

### LA LEY PARA LA ASISTENCIA EXTRANJERA DE 1961

[196] El “giro” en la política de Eisenhower hacia AL, fue la antesala del primer programa sistemático de asistencia para el desarrollo destinado a AL, la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy. La Alianza se basaba en una concepción de desarrollo de corte neoclásica, pero con nuevos matices, siendo la postura de Walter Rostow la más representativa (que hacía referencia a que todos los pueblos inevitablemente pasarían de sociedad tradicional a sociedad desarrollada, siendo la sociedad estadounidense el paradigma de desarrollo por excelencia)<sup>10</sup>. Aquí vale la pena señalar dos cosas. La primera es que Rostow fue uno de los asesores de confianza del presidente Kennedy. La segunda, es que la Alianza para el Progreso fue re-lanzada a nivel continental en la Asamblea de Punta del Este, en agosto de 1961, a la que asistió Ernesto “Che” Guevara en calidad de Ministro de Industria de Cuba, quien criticó sin tapujos los objetivos de la asistencia para el desarrollo impulsada por el gobierno estadounidense<sup>11</sup>.

La Alianza para el Progreso se complementó (o se realizó en el marco de) una nueva Ley para la Asistencia Extranjera (Foreign Assistance Act, FAA), bajo la cual debían regularse todos los programas de asistencia: “una ley para promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de EUA por medio de la asistencia a los pueblos del mundo en sus esfuerzos hacia el desarrollo económico y la seguridad interna y externa, y para otros propósitos” (FAA, Parte I, capítulo1). El rol del sector privado se tornaba fundamental, en tanto el mercado en sí mismo es una esfera que debe ser particularmente “explotada” por dicho sector: “La cooperación de EUA al desarrollo debe ser llevada a cabo, al máximo nivel posible, por el sector privado, incluyendo las instituciones que ya tienen lazos con dichas áreas menos desarrolladas; debe alentarse a la inversión privada a comprometerse en aquellos programas de desarrollo social y económico avalados por los EUA...” (FAA, Sección 101 (8)).

<sup>9</sup> Ver documento: United States Department of State. Fourth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of American States, held at Washington, March-26-April 7, 1951.

<sup>10</sup> Ver Rostow (1960) Introducción.

<sup>11</sup> Discurso completo: [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_en\\_Punta\\_del\\_Este,\\_Uruguay,\\_8\\_de\\_agosto\\_de\\_1961](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_en_Punta_del_Este,_Uruguay,_8_de_agosto_de_1961)

Esta ley constituyó el cuerpo normativo por medio del cual se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, hoy USAID) que unificó la mayor parte de los programas de asistencia para el desarrollo<sup>12</sup>. El objetivo de la entonces AID era distinguir, separar, la asistencia económica de la asistencia militar (USAID, 2005). Sin embargo, el funcionamiento y los programas de la AID en el marco de la Alianza para el Progreso dieron cuenta de que este objetivo nunca se logró en los hechos. Esto es así porque la asistencia “para el desarrollo” era parte de los lineamientos del gobierno estadounidense para expandir sus intereses en la región, y por ello estaba íntimamente vinculada a la asistencia militar. Según documentos desclasificados, la AID se encargó del entrenamiento de las policías de las grandes ciudades de AL y de otras cuestiones vinculadas a garantizar la seguridad interna: “La AID, el Departamento de Defensa y la CIA deben diseñar un programa conjunto, definiendo las armas, tácticas y fuerzas que deben recomendarse para el control de revueltas violentas, así como los medios para asegurar los stocks adecuados de equipos con la finalidad de controlar la insurgencia y hallar la forma de proveer las armas apropiadas para la policía (...) La AID, además de prestar asistencia a la policía debe coordinar con el Departamento de Defensa programas de acción cívica que contribuyan a la seguridad interna” (United States Department of State. Foreign Relations, 1961-1963, Vol XII, Doc. 90). Vale repetir que, como se expone actualmente en la página de información de la USAID (ex AID), la AID fue creada con el propósito de desvincular la asistencia militar de la asistencia económica.

Por otra parte, a finales de la década de los sesenta, se hicieron visibles objetivos subyacentes al discurso de la “asistencia” para el desarrollo, pues quedó claro que la asistencia se había utilizado como uno de los medios para aumentar la dependencia de las economías y los gobiernos de AL. El congresista estadounidense Frank Church, por ejemplo, sostenía que la asistencia se destinaba a “beneficiar los intereses financieros privados a costa del pueblo norteamericano” (Mitchell, 1973: 212). Asimismo, el director del CIAP (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso), Carlos Sanz de Santa María, en junio de 1969, afirmaba que la asistencia provista por EUA para AL en el marco de la Alianza para el Progreso no constituía “una dádiva” ni eran “prestaciones gratuitas” ya que: “Los desembolsos provenientes del BM, del BID y de los préstamos del gobierno de EUA, llegaron a una cifra de 11.200 millones de dólares. Aun cuando los períodos de gracia de muchos créditos no han concluido todavía, los países latinoamericanos han amortizado ya 4.100 millones de dólares y han pagado intereses por un valor de 1.500 millones de dólares. *Probablemente causará sorpresa que haya gente que crea que la llamada ayuda se otorga en condiciones gratuitas y en tal magnitud que ocasionan perjuicio a los contribuyentes estadounidenses y a la balanza de pagos de EUA. No es así. En sus transacciones con AL en los últimos ocho años los EUA han tenido un excedente favorable en su balanza de pagos cercano a los 2.000 millones de dólares*” (El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1º Julio 1969 en Selser, 1972: 62, las cursivas son propias).

[197]

El objetivo de la asistencia económica y su vinculación con la asistencia militar, ya había sido sintetizado por Salvador Allende en uno de sus discursos frente al Congreso chileno, en calidad de senador “Primeramente [el objetivo de dicha asistencia es] crear condiciones para una explotación aún mayor por los monopolios yanquis de las riquezas de los países sometidos al imperialismo (...) Un segundo objetivo de la “ayuda” económica es, como en el caso de la ayuda militar, promover nuevos mercados a las industrias norteamericanas, además de encontrar salidas a sus sobrantes agrícolas (...) Según el secretario del Tesoro, Douglas Dillon ‘el 80 % de la ayuda económica solicitada por el presidente Kennedy será empleada en comprar productos y servicios de los EUA...’”(Allende, 1965).

<sup>12</sup> La versión de desarrollo retomada por la USAID respondía a la teoría de W.W. Rostow (USAID, 2005).

## LA “MULTILATERALIZACIÓN” DE LA ASISTENCIA COMO ESTRATEGIA DE DESPOLITIZACIÓN

A los fines de que la asistencia para el desarrollo siguiera cumpliendo las funciones enunciadas hasta aquí, se hizo evidente para muchos funcionarios del gobierno de EUA que era hora de comenzar a separar la asistencia militar de la asistencia económica, porque muchos de los golpes de Estado perpetrados por militares y civiles, se habían realizado contando de modo directo o indirecto con la ayuda militar (y económica) estadounidense. El ejemplo más claro del involucramiento de EUA en estos golpes fue la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional por parte de militares que habían sido entrenados en EUA o en academias estadounidenses en AL (Tapia Valdés, 1980).

Ante este panorama, en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional, se replantearon las características que debía reunir la asistencia estadounidense, acordando que sus cuatro principales objetivos debían ser: *mantener la seguridad militar* de los países aliados que limitan con el mundo comunista; alcanzar, a corto plazo influencia política a través de la extensión y conservación de ayuda en respuesta a las políticas de otros países hacia los EUA, continuar la participación en los esfuerzos de desarrollo a largo plazo en países determinados, y perseguir una aceleración marcada del crecimiento en los receptores de la ayuda (United States Department of State, Foreign Relations 1969-1972. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies. Doc 5). Además, desde la Secretaría de Estado, se sostenía como un aspecto inamovible el mantener los Programas de Acción Militar en el marco de los programas de Asistencia Extranjera (United States Department of State, Foreign Relations 1969-1972. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies. Doc 4).

[198]

No obstante, sí hubo un cambio de política a partir de este llamado de atención sobre la vinculación entre la asistencia militar y asistencia para el desarrollo, cambio que era sobre todo una respuesta a los conflictos entre gobiernos de AL y el gobierno estadounidense por la expropiación de empresas privadas norteamericanas y los préstamos “atados”<sup>13</sup>. Este escenario condujo a plantear posibilidad de “multilateralizar” la asistencia como un modo de disminuir el grado de “politización” que había alcanzado (especialmente en AL) tanto la ayuda como la inversión. Se recomendaba que buena parte del capital destinado a tales programas fuese canalizada hacia instituciones “multilaterales”, como el BM y hacia bancos regionales, como el BID, estrategia que debía combinarse con una mayor participación de los demás países donantes, a fin de “compartir la carga” (Foreign Relations 1969-1972. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies. Doc. 5).

De este modo, para fines de los sesenta, las agencias del gobierno estadounidense coincidían en general, en la conveniencia de ejercer mayor influencia en las IFI para seguir utilizando la asistencia como mecanismo de presión. Así se lo expone en uno de los *National Security Decision Memorandum*: “El Secretario del Tesoro debe utilizar la influencia de EUA con los administradores del Banco Mundial para inducirlos a aplicar de modo efectivo su política sobre compensaciones [en los casos de expropiación], y para que persuadan a otras organizaciones a adoptar una política similar...” (United States Department of State. Foreign Relations 1969-1976. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies 1969-1972. Doc.173). Desde aquel entonces hasta la actualidad, EUA goza de un control mayoritario en la toma de decisión en el BM y el FMI, pues “fueron diseñados de forma tal que Washington pudiera dominar sus políticas e impulsar programas favorables a su aparato empresarial, por la vía de sus mecanismos de votación y los requisitos de membresía” (Saxe Fernández y Delgado Ramos, 2004: 16).

<sup>13</sup> Ver la enmienda Hickenlooper de 1961 a la Ley de Ayuda Extranjera (United States Department of State. Foreign Relations, Vol. IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies Doc. 148 Editorial Note).

De este modo, la multilateralización fue una de las estrategias para “despolitizar” las relaciones entre EUA y AL (Martins, 1973). Además, precisamente a inicios de los setenta, comienza la crisis del petróleo y con ella la devaluación del dólar estadounidense, debilitando la hegemonía de este país. La crisis económica se articuló con una crisis social y política pocas veces vista en la historia de EUA, disparada por la desigualdad económica y racial, el fracaso de Vietnam y los escándalos de corrupción, desde los Papeles del Pentágono hasta el Watergate. La multilateralización realizada a nivel interno (que apoyaba legalmente una mayor participación del sector privado en la economía), se reflejó a nivel externo en la constitución de espacios “multipolares” como la Comisión Trilateral (con representantes del sector privado estadounidense, asiático y europeo), así como en la mayor participación de las IFIs.

La crisis del petróleo tuvo enorme repercusión en la periferia, y AL resultó ser una de las regiones receptoras de los “petrodólares” que dispararon el endeudamiento de sus economías. Este escenario fue ideal para la consolidación de la multilateralización en los mecanismos de asistencia impulsados por EUA, pues allanó el terreno para la implementación de las políticas de “ajuste estructural” promovidas por las IFI desde la década de 1980 y especialmente a partir de 1990 con la entrada en vigencia del Consenso de Washington (Ver: Orlansky: 2006).

## LA ASISTENCIA COMO NEGOCIO E INVERSIÓN

Durante la década de los noventa se impulsó fuertemente la “neoliberalización” y privatización de las economías de AL, protagonizada por Estados que se ensancharon a favor de las empresas y se retiraron total o parcialmente de políticas de bienestar social y económico (Petras, Saxe-Fernandez, Veltmeyer y Núñez Rodríguez, 2001). Los resultados negativos del “ajuste estructural” liderado por las IFIs debilitaron la legitimidad de estos organismos e incluso de las premisas neoliberales como soluciones a los problemas económicos y sociales, al menos en AL<sup>14</sup>. Desde aquel entonces y con la llegada del nuevo milenio, la asistencia para el desarrollo comenzó a articularse cada vez más con el sector privado, es decir, se articuló de modo más directo con las “necesidades del mercado”.

En sintonía con las premisas mercado-céntricas, comenzó a plantearse que los gobiernos no eran los entes indicados para recibir la asistencia para el desarrollo debido a que la corrupción generaba que tales fondos nunca beneficiaran a los pobres (Lodge, 2002). Así, la asistencia para el desarrollo adquirió el estatus de “mercado” capaz de incorporar “a nuevos actores en la comunidad internacional como mega-filántropos, empresarios sociales, nuevos donantes bilaterales como Rusia y China<sup>15</sup>, etc. Además, se considera que ante la ineficiencia de los gobiernos, las corporaciones multinacionales pueden cumplir un rol fundamental en la lucha contra la pobreza, buscando soluciones a nivel local” (Lodge, 2002).

La identificación de la asistencia con un mercado rentable, se presenta en el marco de un “aumento exorbitante” de los montos destinados a la ayuda para el desarrollo. Según el director de la Brookings Institution, “W. Easterly describió al *establishment* tradicional de la ayuda para el

<sup>14</sup> Algunos ejemplos de esto son el “Post-Consenso de Washington” (Stiglitz, 2004) y la conformación del Foro Social Mundial bajo la consigna de “otro mundo es posible”.

<sup>15</sup> Conviene recordar que Rusia y China son países que carecen de deuda y que China a afilado su política de asistencia hacia África e incluso hacia América Latina, espacios con recursos estratégicos fundamentales para sostener la economía de maquila y la producción tecnológica internas.

desarrollo como ‘un cartel de buenas intenciones’ pero hoy es un campo mucho más populoso que puede ser descrito como ‘un mercado crecientemente competitivo y empresarial’ (Unger, 2009: 23). En este mercado ingresan los “nuevos” ricos, los mega empresarios del Silicon Valley y sus organizaciones de beneficencia, como la Fundación Bill & Melinda Gates. Porque para seguir siendo rico (y para garantizar la reproducción del sistema) es necesario “hacer funcionar” el dinero, y buena parte de las inversiones se llevan a cabo en el mercado de la filantropía porque resulta un negocio sumamente rentable: siempre habrá pobres para incorporar al mercado<sup>16</sup>. Ahora bien, este negocio no depende solamente de la “filantropía” del sector privado, sino que implica una red de intereses tejida entre gobierno, ONGs, Think-Tanks, empresas, etc., tal como lo presenta el caso de la asistencia estadounidense. En este esquema, es especialmente preocupante el rol asumido por las ONGs y fundaciones privadas que “están sobre todo comprometidas con el sector privado y con los Estados, en vez de actuar como actores independientes o incluso como contrapoder” (Teil, 2010).

La administración Obama propone como una de sus metas la “reestructuración” de las políticas de asistencia, a fin de devolver a la USAID su rol de institución privilegiada en materia de ayuda para el desarrollo (Birdsall, 2009; Lancaster, 2009; Radelet, 2009) y parte de esta nueva estrategia consiste en orientar la política exterior bajo el esquema de las “Tres D” (defensa, desarrollo y diplomacia). Así como a fines de los ’60 el gobierno estadounidense planteó la multilateralización como alternativa para hacer menos visible el protagonismo del gobierno estadounidense en este campo (despolitizarlo), el gobierno de Obama busca reforzar la hegemonía estadounidense a través de una reestructuración del aparato de asistencia y de una mayor apuesta a la diplomacia, lo que implica otorgar mayor poder a los organismos multilaterales y la participación clave del sector privado. Esto da cuenta de que de hecho el Estado está pasando por una crisis que le impide “hacerse cargo” de la asistencia económica, aunque sigue liderando los lineamientos de asistencia, especialmente por medio de la USAID.

[200]

Esta reorganización en la relación entre el Departamento de Defensa, el de Estado y la USAID se enmarca en la reforma del Sector de Seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) implementada a inicios de 2009, que “tiene por objetivo achicar la brecha entre la asistencia para el desarrollo y la asistencia en seguridad. Esta última se ha enfocado demasiado en proveer quipos y entrenamiento a las fuerzas de seguridad, mientras que la asistencia para el desarrollo ha excluido generalmente la asistencia vinculada a la seguridad, aunque no puede haber desarrollo sin un mínimo de seguridad. Las crecientes y complejas amenazas que deben enfrentar nuestros socios y nuestra nación requieren que articulemos urgentemente la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de modo sustentable y comprensivo” (USAID, 2011).

El rol de las Tres D es garantizar la articulación entre las inversiones, el crecimiento del mercado y la seguridad. Dos conceptos legitimadores de esta “nueva propuesta”<sup>17</sup> son el “soft power” (poder blando)<sup>18</sup> y sobre todo el de “smart power” (poder inteligente)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Una buena descripción de lo que implica la asistencia para la elite mundial de los “más poderosos” está en el libro de Rothkopf (2008).

<sup>17</sup> Esto ya se discutía en la USAID durante la gestión Bush, de hecho, está presente en la Estrategia de Seguridad Nacional (2002). Ver también: la reforma del sector de seguridad (SSR, 2008) y USAID, 2008 “The era of the Three Ds”.

<sup>18</sup> El “poder blando” implica el ejercicio del poder “por consenso” en lugar de la fuerza o la presión económica (que en general se asocian al *hard power*). El “creador” del concepto es Joseph Nye, Subsecretario de Defensa del gobierno de Bill Clinton, quien lo define como “la habilidad para atraer a otros (actores) por la legitimidad de las políticas estadounidenses y los valores que la guían” (Nye, 2004).

<sup>19</sup> Como continuidad de lo anterior, se forjó el concepto de “smart power” a partir de los planteos presentados en el documento “Beyond Assistance: The Help Commission Report on Foreign Assistance Reform”, que se elaboró como resultado del Reporte de la

El objetivo primordial de la asistencia, desde la visión del gobierno estadounidense, sigue siendo “lograr una sociedad y una economía mundial estables” (liderada por EUA), pues “la pobreza deja a millones de personas fuera del mercado y lejos de las tecnologías modernas” (Clinton, 2010). Así lo plantea la Secretaria de Estado estadounidense: “No podemos construir una economía estable y global cuando millones de trabajadores y sus familias se encuentran en el lado equivocado de la globalización, el recorte de mercados y lejos del alcance de tecnologías modernas” (Clinton, 2010).

Desde esta perspectiva, ser pobre es estar del lado “equivocado” de la globalización, es decir, fuera del mercado. Por ello la solución está en el desarrollo de los mercados, especialmente por medio de la inversión: “Sabemos que la inversión y la expansión del comercio son clave para el desarrollo. Por esto estamos buscando coordinar los programas de asistencia de la USAID, Milenium Challenge Corporation, y otras agencias con las iniciativas de comercio e inversión de la USTR, el ExIm Bank y la Overseas Private Investment Corporation” (Clinton, 2010). Claro que además de las ONGs “sin fines de lucro” y los Think-tanks “independientes”<sup>20</sup>, son las empresas privadas las que también pueden “ganar” en el mercado de la asistencia: “Incluso los negocios privados pueden alcanzar a un amplio número de personas de manera económicamente sustentable, porque hacen valer el poder de los mercados. Una compañía como Starbucks, que ha trabajado para crear cadenas de suministro desde el cultivo de café en comunidades en países en desarrollo que promueve mejores prácticas ambientales y mejores precios para los campesinos; o Unilever/Hindustan, que ha creado jabones y productos de higiene para que los más pobres – largamente olvidados por el mundo de los negocios- puedan consumir” (Clinton, 2010).

El acceso al mercado como sinónimo de disminución de la pobreza no se reduce a las estrategias de asistencia estadounidenses, sino que está instalado a nivel internacional, en organismos como la Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo, que en una de sus publicaciones afirma que: “la ayuda para el comercio está mejorando las vidas de muchos hombres y mujeres en países en desarrollo. Cada vez más, la ayuda para el comercio está siendo incorporada en una gama de estrategias más amplias, con objetivos que focalizan en la competencia, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los donantes, están armonizando y coordinando sus procedimientos alrededor de estas estrategias. La ayuda para el comercio continúa creciendo y alcanzó los 40 mil millones de dólares en 2009, un crecimiento del 60% desde el 2005” (OECD, 2011). Es fundamental aclarar que EUA es uno de los países que mayores fondos aporta a la OECD, especialmente en los programas para AL.

[201]

### **ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO ¿ESTRATEGIA PARA CONSOLIDAR LA DEPENDENCIA?**

Considerando el presupuesto de la USAID para AL del año 2009, se asignaron 248 millones de dólares para “crecimiento económico”, es decir, programas destinados a luchar contra de la pobreza, “facilitando el acceso a la economía formal, implementando acuerdos de libre comercio y mejorando las (débiles) condiciones para atraer inversiones” (USAID, 2011a). Además, “EUA apoya las reformas hacia el libre mercado, la transparencia y climas de regulación que permitan

Comisión CSIS (Center for Strategic International Studies) en Poder Inteligente, co-dirigida por Richard L. Armitage y Joseph S. Nye. En dicho documento se plantean tres premisas clave y diez pasos a seguir (que fueron retomados por la mayoría de los organismos mencionados, así como por la gestión de Obama). Los tres principios básicos son: mejorar la imagen de Estados Unidos ante el mundo; vincularse y apoyarse más en los aliados; aumentar la participación civil en la política exterior, en lugar de enfatizar en lo militar.

<sup>20</sup> El ejemplo más claro de la mutua dependencia existente entre think tanks y gobierno es el del Council on Foreign Affairs

la expansión del sector privado para generar empleos” (USAID, 2011a). Esta noción de desarrollo no difiere de la sostenida durante las primeras décadas de la guerra fría, centrada en la visión neoclásica de que la liberalización del mercado y el mejoramiento de las condiciones de inversión como caminos que llevarían “inevitablemente” a un mayor desarrollo (tal cual lo planteaban las “etapas del desarrollo” de Rostow). Claro que en aquel período, los planteos de la primera CEPAL y los posteriores aportes de la escuela de la dependencia, dieron cuenta de que eso no necesariamente llevaría al desarrollo de AL, sino que generaría aún más atraso y subdesarrollo en un mediano-largo plazo<sup>21</sup>.

Otra parte del presupuesto de la USAID se destina a “Invertir en la gente y en la asistencia humanitaria” (273 millones de dólares). Esta inversión se focaliza en los desafíos del cambio climático y la protección del ambiente, así como los proyectos destinados a seguridad alimentaria y desastres naturales. También se destina a proyectos de salud y educación (USAID, 2011a). Aquí no debe pasar desapercibido el concepto de “inversión” en la gente, porque finalmente ¿de qué se trata? ¿De ayudar a la gente o de invertir? La inversión se basa en un cálculo de rentabilidad y tiene por objetivo generar ganancias. Steve Radelet (2008) del Centro para el Desarrollo Global, sugiere que la USAID debería modificar su nombre por el de “Agencia de Inversión para el Desarrollo”.

Precisamente, en una declaración frente el Congreso estadounidense realizada por Mark Feierstein (Administrador auxiliar para la política de EUA hacia AL y El Caribe) se dejó en claro que el trabajo de la USAID no es la caridad: “Si bien sus programas reflejan la generosidad del pueblo americano, no son sólo del pueblo americano sino que son para los americanos” (Feierstein, 2011). Esta afirmación se sostiene por el hecho de que “cuando ayudamos a la estabilización y crecimiento de otras economías vinculadas a la nuestra, ayudamos a generar mercados para nuestros productos” (Feierstein, 2011). Tales declaraciones resultan muy similares a los objetivos para la asistencia de los ya mencionados gobiernos de Truman a Kennedy, dejando en claro que el objetivo de la asistencia sigue siendo el de ampliar el mercado estadounidense y para ello, mantener o reforzar la dependencia y las estructuras de poder que la benefician.

[202]

Como lo expone sintéticamente Mark Lopes (Administrador Auxiliar Adjunto de la USAID) “Cuando ayudamos a los campesinos y a los pequeños comerciantes de Nicaragua, también desarrollamos mercados para nuestros productos. Porque cuando aquí prosperan los negocios, pueden comprar a los EUA maquinaria y otros suministros que necesitan (...) Estamos quebrando el viejo modelo de desarrollo donante-receptor, porque nos centramos en la asociación (*partnership*) que promueve prosperidad y oportunidades para todos” (Lopes, 2011). Pero ¿Quiénes son todos? Según Feierstein (2011), los objetivos de la asistencia para el desarrollo incluyen a un “todos” en el siguiente orden: “nosotros [los estadounidenses] ahorramos dinero y avanzamos en nuestros objetivos de desarrollo, las empresas ganan acceso al mercado y a fuentes de suministros y los pobres mejoran sus vidas”. Los pobres están al final de “todos” los beneficiarios y su “beneficio”, que dependen de poder acceder al mercado, está subordinado al fluido negocio del empresariado, que en su mayoría es estadounidense.

La ventaja de la apertura comercial a través de la asistencia también la destaca Valenzuela, *Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs* (2011) asegurando que “los EUA exportan más a AL

<sup>21</sup> Véase Prebisch (1949, 1982), Furtado (1971), Caputo y Pizarro (1975), Dos Santos (1972 y 1975), Ffrench Davis, Muñoz y Palma (2000), Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006),

que a Europa, más a Chile y a Colombia que a Rusia. Agrega que en total, entre importaciones y exportaciones, el intercambio con AL y El Caribe alcanzó los \$636 mil millones de dólares, es decir, aumentó un 27% considerando los índices comerciales del año 2009”.

El sector privado sigue siendo crucial para que funcione la asistencia. Como plantea Feierstein (2011), “al trabajar en conjunto con empresas, no solo aumentamos los recursos, creamos empresas duraderas que promueven dividendos de desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, según este funcionario, de un fondo de incentivo creado en conjunto por la USAID y la Fundación Gates, la empresa de comunicaciones Digicel introdujo el servicio de banca móvil que permitirá a los haitianos acceder a servicios financieros desde sus celulares. Aquí, la pregunta es si podemos considerar el servicio de banca móvil como un indicador de desarrollo, en el país más pobre de AL, país paradigmático en la articulación de asistencia militar y económica para la “estabilización”<sup>22</sup>.

### ASISTENCIA ECONÓMICA Y MILITAR A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Por otra parte, el análisis de las características de la asistencia para el desarrollo debe dimensionarse considerando la asistencia militar. Tal como se señaló para las primeras décadas de la guerra fría, la mayor parte de los recursos siguen destinándose a cuestiones de seguridad (en su mayoría vinculados a gastos militares). Siguiendo a Chomsky (2006: 107), incluso después de la desarticulación de la Unión Soviética, la asistencia militar y policial total de EUA para el hemisferio ha superado la asistencia económica y social. Para el presupuesto del año fiscal 2012 se pide para AL y El Caribe otorgar “prioridad” a los programas de “seguridad ciudadana” (Valenzuela, 2011). De esa asignación solicitada, la mayor parte se destinará a “México y América Central, donde el tráfico de narcóticos y el crimen transnacional son una amenaza para la seguridad ciudadana, marco en el cual se aumentará el presupuesto de la Iniciativa Mérida” (Valenzuela, 2011). Los datos de la Tabla 1 dan cuenta de la brecha entre asistencia militar y ayuda social y económica.

[203]

**Tabla 1**  
**Montos totales de Ayuda militar y ayuda económica de Estados Unidos para América Latina y el Caribe (1996-2012) en dólares**

Tipo de Ayuda	Colombia	México	Toda la región
Ayuda militar y policial	6,895,376,034	1,456,661,709	15,296,964,222
Ayuda social y económica	2,226,816,970	1,027,476,000	20,827,166,812

Fuente: elaboración propia con datos de Just the Facts (2011) (Este organismo está constituido por el Center for International Policy, el Latin American Working Group Education Fund y la Washington Office on Latin America (WOLA))

La Tabla 1, además, da cuenta del rol fundamental de México y Colombia (líderes de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, respectivamente), que reúnen más de la mitad del presupuesto militar para toda la región. Sin embargo, si se suman los totales de la asistencia social y económica para ambos países, el monto a nivel del total regional es mucho menor. Este panorama hace reflexionar sobre la definición de seguridad estadounidense, que implica el despliegue militar para la “estabilización” de las regiones tomadas por el “crimen organizado” (como parte de la zona andina, México y El Caribe), dinámica que en los hechos genera más inestabilidad y violencia,

<sup>22</sup> El caso de Haití incluye todos los ingredientes de la estrategia imperialista estadounidense “post-guerra fría”: intervención “humanitaria”, presencia de militares estadounidenses y el control de la economía y la política del país (Chomsky, 2006: 153-155).

logrando así la justificación una mayor intervención de dicho país en la toma de decisión de los gobiernos implicados, así como el aumento de poder de las fuerzas armadas para resolver asuntos de “orden interno” (Delgado-Ramos y Romano, 2011).

Esta tendencia se refleja también en el presupuesto para Programas Internacionales realizado por el Departamento de Estado para el Año Fiscal 2011, en el cual se solicita mucho más presupuesto para el “financiamiento militar al extranjero” que para la USAID (Tabla 2). Vale la pena recordar que el rubro de financiamiento militar involucra “las subvenciones asignadas por el congreso a gobiernos extranjeros para financiar la compra de armamentos estadounidenses, servicios y entrenamiento. Desde 1950, el gobierno estadounidense ha provisto más de 91 mil millones de dólares para este financiamiento” (www.fas.org).

**Tabla 2**  
**Asignaciones en el presupuesto de Asuntos Internacionales y Solicitudes para Cuentas Relacionadas (Año Fiscal 2011) en (\$ 000)**

Institución/programa	Año fiscal 2009	Año fiscal 2010	Pedido para 2011
<b>OPERACIONES EN EL EX-TRANJERO (TOTAL)</b>	34.308.360	32.803.782	39.399.814
USAID	1.257.959	1.659.300	1.695.506
<i>Asistencia para el desarrollo</i>	2.000.000	2.520.000	2.980.896
Fondo para la democracia	116.000	120.000	
INCLE (Control internacional de narcóticos y cumplimiento de la ley)	1.876.500	1.597.000	2.136.041
<b>Asistencia para la seguridad internacional</b>			
<i>Financiamiento militar al extranjero</i>	6.231.500	4.195.000	5.473.348
Educación y entrenamiento militar internacional	93.000	108.000	110.000

Fuente: elaboración propia con datos del Executive Budget Summary. Function 150 & Other International Programs, 2011, pp. 8-9.

El predominio de los presupuestos de defensa y seguridad frente a los de asistencia para el desarrollo guarda una coherencia con la política de las Tres D, que busca articular de modo directo los programas de asistencia para el desarrollo con los de “defensa” (es decir, con la seguridad). Esto adquiere aún mayor visibilidad, por ejemplo, en los proyectos de la USAID destinados a “paz y seguridad” en AL, que son los que recibieron la mayor asignación presupuestaria en el año 2009 (213 millones de dólares) (USAID, 2011a)<sup>23</sup>. De hecho se plantea que el objetivo es reforzar los lazos entre seguridad, prosperidad económica e instituciones democráticas fuertes, esto se logrará “por medio de la reducción del cultivo y tráfico de drogas y proporcionando alternativas para el cultivos legales, incluyendo acceso al mercado”<sup>24</sup>.

Feirestein (2011) aclara que la mayor parte de los recursos serán destinados a luchar contra el crimen organizado y mejorar la seguridad, en concordancia con en el pedido Obama para el presupuesto 2012 de asistencia para el Hemisferio Occidental, que incluye la necesidad de profundizar la

<sup>23</sup> Es curioso que aun cuando la política política exterior de la administración Obama dice centrarse en el aumento de la asistencia para el desarrollo, no figuren en la página de la USAID los presupuestos actualizados.

<sup>24</sup> Los programas de reducción de cultivo de coca por medio de cultivos “alternativos” no han llevado a la disminución del narcotráfico en la zona andina (Loveman 2006, Wola 2010).

Iniciativa Mérida para combatir el crimen en México y en América Central, y expandir dicho esfuerzo en el Caribe. Asimismo, en un reciente informe del BID-WOLA sobre asistencia para la seguridad ciudadana en América Central, se observa que EUA es el que otorga mayor asistencia no reembolsable (donaciones) en todos los rubros que hacen a la seguridad ciudadana, destacándose sus donaciones para “combatir el crimen organizado” (171.2 millones de dólares). Este monto es mucho mayor al donado por el gobierno de EUA para el fortalecimiento institucional (131.8 millones) o para la prevención de la violencia (65.8 millones). Considerando la vitalidad otorgada al rubro “combate al crimen organizado” conviene aclarar que incluye asistencia para proyectos y actividades destinadas a combatir el tráfico de drogas, personas, inmigrantes, terrorismo, lo que implica investigación criminal unidades de élite, inteligencia operativa, control de las fronteras (BID-WOLA, 2011).

### ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO Y (DES)ESTABILIZACIÓN

En AL, especialmente a partir de la llegada de gobiernos con proyectos de nación alternativos, se ha vinculado la asistencia con los canales de penetración estadounidense en asuntos políticos y económicos internos. La USAID ha sido acusada de estar involucrada en el Golpe de Estado al presidente Hugo Chávez Frías en el año 2002, golpe que fracasó debido a las demandas del pueblo Venezolano de restituir a Chávez en su cargo. La mayoría de los grupos y actores involucrados en el golpe habían recibido financiamiento de la USAID y otra agencia estadounidense, la National Endowment for Democracy (NED). Desde un principio, el programa de la USAID en Venezuela estuvo dedicado a financiar y asesorar a partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación vinculados con el sector anti-chavista (Gollinger, 2011; Valero, 2004)<sup>25</sup>.

La presencia de la USAID en Venezuela se complementa con los diferentes frentes de la CIA y el Departamento de Estado en dicho país, por medio de organismos como Alternativas para el Desarrollo Inc., que funciona como filtro de dinero de la USAID para los sectores opositores. También están el Instituto de Prensa y Sociedad y parte de los Periodistas sin Fronteras, que reciben dinero de la USAID, la NED y la CIA para promover políticas neoliberales y para denunciar al gobierno de Chávez por la violación al derecho de libertad de prensa (Allard, 2008)<sup>26</sup>.

Otro caso que da cuenta de la participación de la USAID en procesos de desestabilización es lo sucedido en Bolivia en el año 2008. A mediados de ese año, los sectores “separatistas” del país (ubicados geográficamente en los Estados de la Media Luna Boliviana: Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz de la Sierra) llevaron a cabo un importante movimiento destinado a desestabilizar el gobierno de Evo Morales. Según la información de documentos desclasificados, la USAID invirtió 85 millones de dólares anuales en Bolivia en programas de democracia, seguridad, crecimiento económico e inversión social. Uno de los programas clave es el de “descentralización” a favor de la democracia, que se lleva a cabo por medio de la Oficina para las Iniciativas hacia una Transición (OTI), creada en el 2004. Parte de este programa incluye la asesoría (por parte de la USAID y los grupos locales) y el apoyo para generar regiones “autónomas”. Esto derivó en

<sup>25</sup> Jorge Valero, Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, denunció ante la OEA la intervención estadounidense en marzo de 2004. Discurso completo: <http://www.aporrea.org/tiburon/a7633.html>

<sup>26</sup> De hecho, se han realizado las denuncias por financiamiento desestabilizador propiciado por la USAID, basándose sobre todo en información provista por documentos desclasificados del Departamento de Estado estadounidense. A finales del 2010 fue aprobada la Ley de Defensa de la Soberanía Política y la Auto-Determinación Nacional, prohibiendo el financiamiento externo para fines políticos en Venezuela (Golinger, 2011).

[205]

que la OTI/USAID trabajaron duramente para “desarrollar modelos de gobiernos subnacionales, desconcentrados” unos meses antes de desestabilización al gobierno de Morales impulsada por el proyecto separatista de los Estados de la Media Luna (Gollinger, 2008).

Este hecho es fundamental a la luz de los objetivos para la “democracia” en AL que la USAID viene promoviendo desde la década de 1990, vinculados a la “descentralización”<sup>27</sup>. También es sugerente si se presta atención al discurso de Obama durante su campaña presidencial<sup>28</sup> y considerando las “mediciones” sobre gobernanza realizadas por el Banco Mundial, las cuales determinan que Bolivia y Venezuela están entre los países de AL con los peores índices de gobernabilidad<sup>29</sup>.

A inicios de 2011, Evo Morales declaró que “Bolivia necesita de cooperación, pero no acepta aquella que venga ‘para conspirar, provocar y desarrollar campañas contra la democracia, el gobierno y su programa (...) Los dirigentes y la población se dan cuenta cómo USAID usa los denominados recursos de cooperación con fines de carácter político, ideológico y geopolítico” (La Radio del Sur, marzo 2011).

Al año siguiente de la desestabilización en Bolivia, en el 2009, se llevó a cabo un golpe de Estado en Honduras para derrocar al presidente de turno, Manuel Zelaya. También se encontraron evidencias de la participación de la USAID. Martha Díaz del Grupo Paz y Democracia, era una de las coordinadoras del grupo de oposición al gobierno de Zelaya, que recibía financiamiento del gobierno estadounidense a través de la USAID. Díaz declaró que la “sociedad civil no apoyaba al Presidente Zelaya y que estaba en contra de su esfuerzo de realizar una encuesta popular sobre una futura asamblea constituyente” (Golinger, 2009).

[206] Además, la persona señalada como “encargada de coordinar y operar el golpe de Estado” (según declaraciones del ex ministro hondureño Roland Valenzuela) era Jacqueline Foglia Sandoval, egresada de la universidad de *West Point* de Nueva York, agregada de Defensa en la Embajada de Honduras en Washington y jefa de relaciones internacionales con un subcontratista de la USAID. Foglia ocupaba el cargo de Directora de Relaciones Exteriores en la universidad hondureña Zamorano que recibe fondos y orientaciones de la USAID por medio de contratistas de esta dependencia del Departamento de Estado. Valenzuela denunció también al embajador de EUA, el cubano-estadounidense Hugo Llorens, por participar directamente en la planificación del golpe de Estado contra el Presidente Zelaya (Allard, 2010).

Estos acontecimientos invitan a tratar la cuestión de la asistencia y la presencia de organismos de “ayuda” como la USAID con cautela y seriedad, pues se trata de organizaciones que llevan a cabo acciones que van más allá de la mera asistencia, adquiriendo serie incidencia en los procesos políticos y económicos de los países anfitriones.

<sup>27</sup> Esta descentralización se lleva a cabo a través de la realización de tareas conjuntas con municipios y ONGs locales a fin de *hacer realidad la democracia “bottom-up”*: “A través del compromiso local, todos los sectores de la sociedad pueden contribuir a la transformación económica y social” (USAID, 2004: 2). Los programas promovidos por la USAID y los actores involucrados en los mismos, tienen la característica de atravesar la sociedad en la que operan, actuando “desde arriba” y “desde abajo”. Véase (Aguilar, 2008).

<sup>28</sup> “Barack Obama se compromete a reforzar los pilares de una sociedad justa en América Latina y el Caribe, a través de su insistente llamado hacia una reforma e inversiones críticas en desarrollo de instituciones transparentes y capaces de rendir cuentas, que provean de la oportunidad y la dignidad que busca desesperadamente la gente. Los Estados Unidos deben ayudar a construir legislaturas fuertes, partidos políticos responsables, prensa libre, y sociedades civiles vibrantes...” (Obama, 2008).

<sup>29</sup> Ver informe del Banco Mundial “Governance Matters” (2010)

## CONSIDERACIONES FINALES

La asistencia en las relaciones de EUA con AL, no puede comprenderse desde una lectura acotada a la filantropía o a las buenas intenciones. Por el contrario, como se ha enunciado a lo largo del escrito, involucra diversos intereses y cumple con una importante función en tanto constituye uno de los engranajes de la política exterior estadounidense, orientada, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, a expandir su sistema económico, político e ideológico. Hoy por hoy, diversos actores y sectores tejen una red de poder público-privado para hacer de la asistencia un mercado rentable y cada vez más amplio. Si bien se hace referencia –sin demasiados tapujos– a la rentabilidad buscada en las inversiones en el mercado de la asistencia, también se sigue planteando la asistencia para el desarrollo como un acto de buena voluntad y de esfuerzo de los países centrales para con los países periféricos. Poco se dice sobre la vinculación entre la asistencia y la dinámica de dominación y dependencia en las relaciones centro-periferia.

En la actualidad, al igual que en el período posterior a 1945, resulta difícil diferenciar entre la asistencia económica para el desarrollo y la asistencia militar estadounidense, no solo porque forman parte de los mismos programas, sino porque además tienen un objetivo común: la seguridad de EUA, que implica, entre otras cuestiones, la estabilización/desestabilización de aquellos países o regiones que son estratégicas y que “ponen en peligro” dicha seguridad. Esta dificultad en diferenciar los fines de la asistencia, o bien, la articulación visible entre los lineamientos de asistencia para el desarrollo y las políticas de seguridad y “estabilización” de la región, muestran una clara continuidad con los objetivos de la “asistencia técnica para el desarrollo” del Punto IV de Truman y la Ley para la Asistencia Extranjera de 1961. Aunque el enemigo (interno) ya no sea el comunismo sino-soviético, sí lo son el “nacionalismo”, el “virus de la democracia popular” (Chomsky, 2006) y los movimientos sociales que pueden poner en peligro los intereses estadounidenses en la región. [207]

La utilización de la asistencia como mecanismo de presión, (des)estabilización y como apoyo de la lucha contra del “enemigo interno”, forma parte de la dimensión menos conocida de la asistencia, pero que se ha preservado desde la guerra fría hasta hoy. Como planteaba claramente Susanne Jonas (1979:39) “Igual que la intervención militar o política [la ayuda económica] ha constituido un arma para llevar adelante la estrategia norteamericana, ha pasado a ser un instrumento esencial de la estrategia norteamericana: tanto para ahogar a países que no colaboran (como Chile, antes del golpe de 1973) como para salvar gobiernos al servicio de los intereses norteamericanos, sobre todo después de un golpe o una intervención apoyados por EUA (por ejemplo en Guatemala [1954] y en República Dominicana [1965]).”

Las continuidades expuestas en este escrito sobre las funciones “extraoficiales” que viene asumiendo la asistencia para el desarrollo en AL, especialmente la proveniente de EUA, obliga a los gobiernos latinoamericanos a abordar de modo crítico las implicancias de esta asistencia, tanto en lo relativo a la “seguridad nacional” como en términos de soberanía.

**BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR, Paula (2008) "El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006)" Programa Regional de Becas CLACSO <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/deuda/aguilar.pdf>

ALLARD, Jean G. (2010) "Subcontratista de la USAID "coordinó el golpe" por cuenta de la CIA". *Rebelión* julio <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=109370>.

ALLARD, Jean G. (2008) "The CIA is more active than ever in Venezuela" [http://www.thirdworldtraveler.com/CIA/CIA\\_Active\\_Venezuela.html](http://www.thirdworldtraveler.com/CIA/CIA_Active_Venezuela.html)

ALLENDE, Salvador (1965) "Nuevos Métodos de Dominación". Discurso en el Senado chileno, 5 mayo. Santiago de Chile, pp. 153-159.

ALLENDE, Salvador, (1972), "El desarrollo del Tercer Mundo y las relaciones internacionales". Santiago de Chile, 13 de abril. <http://www.salvador-allende.cl/Discursos/1972/discursos1972.htm>

APPLEMAN Williams, William, (2007), *Empire as a way of life*. New York: IG.

ARMITAGE, Richard y Nye, Joseph (2008) "Beyond Assistance: The Help Commission Report on Foreign Assistance Reform" *Reporte de la Comisión CSIS* (Center for Strategic International Studies) en *Poder Inteligente*.

BARAN, Paul y Sweezy, Paul, (1974), *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BARNET, Richard (1974) *Guerra perpetua. Los hombres y las instituciones detrás de la política exterior estadounidense*. México: FCE.

BIRDSALL, Nancy (2009) "Attacking Poverty and Inequality in Latin America: The U.S. Can Help" Testimony of Nancy Birdsall President, Center for Global Development Before Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives Subcommittee on the Western Hemisphere. Wednesday, March 28, 2007 <http://www.cgdev.org/doc/commentary/testimony/NBtestimonyGlobalizationInequality.pdf>

[208]

CLINTON, Hillary (2010) "Remarks on Development in the 21st Century". Remarks to the Center for Global Development, Washington, DC <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/134838.htm>

CAPUTO, Orlando y Pizarro, Roberto (1975) *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.

CHOMSKY, Noam (2006) *Failed States. The abuse of power and the assault on democracy*. New York: Metropolitan Books

DELGADO Ramos, Gian Carlo y Romano, Silvina M (2011) "Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama Administration" julio 2011; vol. 38, 4: pp. 93108.

DOS SANTOS, Theotonio (1975) "La estructura de la dependencia" en *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, pp. 41-64.

DOS SANTOS, Theotonio (1972) *Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

DREIER, John *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas* México: Novaro Encyclopedia of American Foreign Relations, 2011

FEIERSTEIN, Mark (2011) Testimony of Mark Feierstein Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean U.S. Policy Toward Latin America and the Caribbean Before the Committee on Foreign Relations United States Senate, February 17, 2011 <http://www.usaid.gov/press/speeches/2011/ty110217.html>

FICO, Carlos, (2008), *O Grande Irmão. Da operação Brother Sam aos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

FFRENCH-Davis, Ricardo; Muñoz, Oscar y Palma, José (2000) "Las economías latinoamericanas 1950-1990" en Bethell, Leslie *Historia de América Latina. Economía y sociedad desde 1930*, Tomo XI. Barcelona: Crítica, pp. 83-161.

FURTADO, Celso (1971) *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL.

GOLINGER, Eva (2011) "Cierre del programa injerencista en Venezuela" <http://www.chavezcode.com/2011/02/usaaid-cierre-programa-injerencista-en.html>

GOLINGER, Eva (2009) "El primer golpe de Estado de Obama" *Rebelión* 6 de junio <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=87762>

GOLINGER, Eva (2008) "La USAID y los proyectos separatistas en Bolivia" [http://www.terrorfileonline.org/es/index.php/Golinger%2C\\_Eva.\\_La\\_USAID\\_y\\_los\\_proyectos\\_separatistas\\_en\\_Bolivia.](http://www.terrorfileonline.org/es/index.php/Golinger%2C_Eva._La_USAID_y_los_proyectos_separatistas_en_Bolivia.)

GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1979) *Imperialismo y liberación. Una introducción a la historia contemporánea de América Latina*. México: Siglo XXI.

GRIFFINTH, R. y Baker, P. (eds.) (2001) *Major problems in American history since 1945*. Boston: Houghton Mifflin.

GUNDER Frank, Andre (1970), "El desarrollo del subdesarrollo" en Guder Frank, Andre; Cockroft, James y Johnson, Dale, *Economía política del subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos.

HOFFMANN, Stanley (1995) "The crisis of liberal internationalism", *Foreign Policy*, Spring95, Issue 98.

JOHNSON, Dale (1970), "Dependencia, desnacionalización del desarrollo y sistema internacional" en Guder Frank, Andre; Cockroft, James y Johnson, Dale, *Economía política del subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos.

JONAS, Susanne (1979) "La democracia que sucumbió. La revolución guatemalteca de 1944 a 1954" en Tobis, David y Jonas, Susane *Guatemala, una historia inmediata*. México: Siglo XXI, pp. 83-110.

KAUFMANN, Daniel; Kraay Aart y Mastruzzi Massimo (2009) "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008". Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, Policy Research Working Paper 4978, Banco Mundial.

LA RADIO del Sur (2011) Evo Morales reitera que la USAID conspira contra Bolivia [<http://laradiodelsur.com/?p=16472>]

LODGE, George C. (2002) "The corporate key. Using Big Business to Fight Global Poverty" *Foreign Affairs*; Jul/Aug, Vol. 81 Issue 4, p13-18, 6p

LOPES, Mark (2011) Deputy Assistant Administrator Mark Lopes *Addresses CAFTA-DR Conference in Nicaragua* [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/modules/whatsnew/lopes\\_nic\\_trip.html](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/modules/whatsnew/lopes_nic_trip.html)

LOVEMAN, Brian (ed.) (2006) *Addicted to Failure. US Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Maryland: Rowman & Littlefield

LOWENTHAL, Abraham (1973) "Política de Estados Unidos hacia América Latina: perspectivas 'liberal', 'radical' y 'burocrática'" en Cotler, Julio C. y Fagen, Richard R. (comp.) *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu, pp. 137-263.

MARTINS, Carlos (1973) "Brasil-Estados Unidos en la década de 1960" Cotler, Julio C. y Fagen, Richard R. (comp.) *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu.

MECHAM, John, (1961), *The United States and the Interamerican System 1889-1960*. Texas: Austin University Press.

MELMAN, Seymour, (1972), *El capitalismo del Pentágono: la economía de guerra*. México: Siglo XXI

MISCAMBLE, Wilson, (1992), *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950*. New Jersey: Princeton University Press.

MITCHELL, Christopher (1973) "Dominio y fragmentación en la política" en Cotler, Julio C. y Fagen, Richard R. (comp.) *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu.

MORRAY Jean. P. (1970) "Estados Unidos y América Latina" en Petras, J. y Zeitlin, M. (Selecc.) *América Latina: ¿reforma o revolución?* Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, pp. 97-116.

NACLA (1975) "U.S. Grain Arsenal," *Latin America and Empire Report*, October [https://webpace.utexas.edu/hcleaver/www/357L/357Lsum\\_s4\\_NACLA\\_Ch2.html](https://webpace.utexas.edu/hcleaver/www/357L/357Lsum_s4_NACLA_Ch2.html)

[209]

NAHÓN, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martin (2006) "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo" en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO

NYE, Joseph (2004) The decline of American Power. *Foreign Affairs*, mayo-junio. Nueva York.  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/59888/joseph-s-nye-jr/the-decline-of-americas-soft-power>

OBAMA, Barack (2008) "Renewing US leadership in the Americas" Miami, Florida, may 23 [http://obama.3cdn.net/85c9392c81570937d6\\_lqomvygpq.pdf](http://obama.3cdn.net/85c9392c81570937d6_lqomvygpq.pdf)

ORGANIZACIÓN para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) 2011 *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. OECD-World Trade Organization [http://www.oecd.org/document/3/0,374,en\\_2649\\_201185\\_48391299\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,374,en_2649_201185_48391299_1_1_1_1,00.html)

ORLANSKY, Dora (2006) "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los '90". *Revista Documentos y Aportes*, Facultad de Ciencias

POLLARD, Robert, (1990), *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría 1945-1950*. Buenos Aires: GEL.

POZZI, Pablo, (2003), "Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría", *De Sur a Norte*, vol. 5, núm. 5, Centro de Estudios Americanos, Buenos Aires, pp. 13-21.

PREBISCH, Raúl, (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales Problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

PREBISCH, Raúl, (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación México*: Fondo de Cultura Económica, pp.14-49.

RABE, Stephen (1999) *The most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. University of North Carolina Press.

RADELET, Steven (2008) "Modernizing Foreign Assistance for the 21st Century: An Agenda for the Next U.S. President" Center for Global Development [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org)

RICE, Condoleezza (2008) "Rethinking the National Interest. American Realism for a New World" *Foreign Affairs*, July/August <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401-p70/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>

ROMANO, Silvina M. (2011) "Liberal democracy and national security: continuities in the Bush and Obama administrations" *Critical Sociology*, noviembre. <http://crs.sagepub.com/content/early/2011/11/18/0896920511419903?patientinform-links=yes&legid=sprcs;0896920511419903v1>

ROSTOW, Walter (1961) *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista* (México: FCE).

ROTHKOPF, David (2008) *Superclase. A elite que influencia a vida de milhoes de pessoas ao redor do mundo*. Río de Janeiro: Agir.

SAXE-Fernández, John y Delgado Ramos, Gian C. (2004) *Imperialismo y Banco Mundial*. Madrid: Editorial Popular.

SAXE-Fernandez, John; Petras, James; Veltmeyer, Henry y Nuñez Rodriguez, Omar, (2001), *Globalización, imperialismo y clase social*. México: Lumen Humanitas, pp. 209-244.

SCHLESINGER, Stephen y Kinzer, Stephen (1987) *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*. México: Siglo XXI

SELSER, Gregorio (1975) *De cómo Nixinger desestabilizó Chile*. Buenos Aires: Hernández

SELSER, Gregorio, (1972), *De la CECLA a la MECLA. O la diplomacia panamericana de la zanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta.

SERVAN-Schreiber, Jean, (1968), *El desafío Americano*. Santiago de Chile: Zig-Zag.

SLABOTZKY, Albert (1968) Dictionary of Terms used in the International Commerce of Grain and Oilseeds <http://www.nidera.com/Dictionary/gettext.aspx?id=896>

STIGLITZ, Joseph (2004) "Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global" Conferencia auspiciada por la Fundación CIDOB y The Initiative for Policy Dialogue, Barcelona, septiembre.  
[http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_SPA.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf)

[210]

SUNKEL, Osvaldo y Paz, Pedro (1973) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Madrid: Siglo XXI

TAPIA Valdés, Jorge (1980) *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. México: Nueva Imagen.

TEIL, Julien (2010) "Las incestuosas relaciones de las ONG con Estados y transnacionales" *Rebelión*

UNGER, Noam (2009) "Global Development 2.0: An Expanding Ecosystem" [http://www.brookings.edu/articles/2009/-/media/Files/rc/articles/2009/03\\_global\\_development\\_unger/03\\_global\\_development\\_unger.pdf](http://www.brookings.edu/articles/2009/-/media/Files/rc/articles/2009/03_global_development_unger/03_global_development_unger.pdf)

VALENZUELA, Arturo (2011) "Sobre la relación de Estados Unidos con el Hemisferio Occidental" Comparecencia ante la subcomisión del Hemisferio Occidental en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, 13 de abril, Washington:<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2011/04/20110414152053x0.305074.html#ixzz1bq7DJS7Z>

VENERONI, Horacio (1971) *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

VILLAMAR, Kariela; Beltrán, Adriana y González, Pablo (2011) *Mapeo de las intervenciones en seguridad ciudadana en Centroamérica financiadas por la Cooperación Internacional*. Banco Interamericano de Desarrollo y Washington Office on Latin America, junio. Estados Unidos.

WITHERS, George; Santos, Lucila and Isacson, Adam (2010) "PreachWhatYouPractice: TheSeparationofMilitaryandPolice Roles in theAmericas" Washington Office onLatin America (WOLA), noviembre.

WOLA (2010) "El Desarrollo Primero: Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos" [en línea] Disponible en: [http://www.wola.org/es/informes/el\\_desarrollo\\_primeroun\\_enfoque\\_mas\\_humano\\_y\\_prometedor\\_para\\_la\\_reduccion\\_de\\_cultivos\\_para](http://www.wola.org/es/informes/el_desarrollo_primeroun_enfoque_mas_humano_y_prometedor_para_la_reduccion_de_cultivos_para)

#### **Fuentes documentales por orden de aparición en el texto**

United States Department of State. Foreign Relations 1969-1976. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies 1969-1972. Doc. 153. Memorandum from Action Secretary of State Irwin to President Nixon

Center for Estrategic and International Studies (CSIS): <http://www.csis.org>

Ley para la Asistencia Extranjera (Foreign Assitance Act, FAA, 1961) Senate Committee Prints. From the U.S. Government Printing Office via GPO Access. DOCID: f:70363.wais. COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS; COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS. Traducción propia. Ver:[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?IPaddress=wais.access.gpo.gov&dbname=107\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:70363.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?IPaddress=wais.access.gpo.gov&dbname=107_cong_senate_committee_prints&docid=f:70363.wais)

Radelet, Steven (2009) "USAID in the 21st Century: What Do We Need for the Tasks at Hand?". Testimony for the Senate Foreign Relations Subcommittee on International Development, Foreign Assistance, Economic Affairs, and International Environmental Protection. April 1.[http://www.cgdev.org/doc/Opinions/Radelet\\_04-01-09.pdf](http://www.cgdev.org/doc/Opinions/Radelet_04-01-09.pdf)

Security Sector Reform (SSR) (2009) Department of State; Department of Defense; USAID. February.

The National Security Startegy of the United States. 2002

US. Dept of State Bulletin, 1949: 372, 376

US Department of State. 1952: 470.

United States Department of State Bulletin. 1952

US Department of State bulletin 1952. Building collective strength through the Mutual Security Program. Acheson, 465 Facts About Point IV, 1952

United Sates Deptament of State Bulletin, 1953: 306-308

USA Dept. of State. 1949. Americas role in Economic development abroad. Malenbaum, chif division of investment and economic development, 376

United States Department of State. Foreign Relations 1964-1968, Vol. XXXI. Doc. 190

United States Department of State Foreign Relations 1969-1972. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies. Doc. 5.

United States Department of State Bulletin. 1952. The Mutual Security Program: a program for peace. Mensaje del presidente al Congreso

USA policy regarding Hemisphere Defense 1949-1950. Foreign Rel. Vol I., 633, 636

United States Department of State Bulletin 1949: 159

United States Department of State. Fourth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of American States, held at Washington, March-26-April 7, 1951

USAID (2005) History of USAID: [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidhist.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)

United States Department of State, Foreign Relations 1961-1963, Vol XII, Doc 90. Report and Recommendations of the Washington Assessment Team on the Internal Security Situation in South America

United States Department of State Foreign Relations 1969-1972. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies. Doc 4. Action Memorando From the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Greenwald) to Secretary of State (Rogers)

United States Department of State. Foreign Relations 1969-1976. Vol IV. Foreign Assistance, International Development, Trade Policies 1969-1972. Doc.173.

United States Department of State. Foreign Relations, Vol. IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies Doc. 148 Editorial Note

USAID (2011) *Democracy & governance*  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/)

USAID (2011a) *Latin America & the Caribbean*  
[http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/)

USAID (2008) Partners Conference "Democracy Promotion After the Third Wave: The Era of the Three Ds (Development, Diplomacy, Defense)"  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/08partner\\_conference/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/08partner_conference/index.html)

Just the Facts (2011) U.S. Aid to Mexico, All Programs, 2007-2012 <http://justf.org/Country?country=Mexico>

Just the Facts (2011) U.S. Aid to Colombia, All Programs, 2007-2012 <http://justf.org/Country?country=Colombia>

United States Department of State Executive Budget Summary. Function 150 & Other International Programs

USAID (2004) "USAID supports Good Governance in Latin America and the Caribbean".

[212]