

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá, D.C. Colombia. Edición No. 70. Mayo de 2010. Valor \$15.000

## La hecatombe: Ocho años de Uribe

Uribe con triunfos claros ... ¡Pero las FARC ahí!

Política incoherente, parcial y en detrimento de los DDHH y del DIH

La tragedia humanitaria del desplazamiento interno forzado en Colombia

¿Recentralizar para pacificar?

El Capital inútil

Empleo, eje central del programa económico

Renta básica para Colombia: una opción ante la desigualdad

ISSN 0121-25559



9 770121 255009

**Foro**  
Nacional por Colombia

# Suscríbase a Revista Foro

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

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

## **Contáctenos para brindarle información detallada:**

email: [info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
Teléfono: +571-2822550

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

Página web: [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
Dirección: Cra 4A No. 27-62  
Bogotá D.C. Colombia

Próximamente usted podrá adquirir los títulos de Revista Foro y otras publicaciones de Foro Nacional por Colombia a través del portal [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

Publicado con el apoyo de:



# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 70 \$ 15.000 Mayo de 2010

## Director

Pedro Santana Rodríguez

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (✉)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Esperanza González Rodríguez

Fabio Velásquez Carrillo

Pedro Santana Rodríguez

Ricardo García

## Colaboradores Internacionales

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

## Asamblea de Miembros

Pedro Santana, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, María Fernanda Quintana, Blas Zubiría Mutis, Humberto Arboleda.

## Diagramación

Edgar Duarte Forero

## Carátula

Fotografía original de <http://www.flickr.com/photos/worldeconomicforum/>

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

## Impresión

Panamericana Formas e Impresos

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

Bogotá D.C. - Colombia

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

## Contenido

### Editorial

Entre verdes y tradicionales 2

### La hecatombe: ocho años de Uribe

Ocho años de seguridad democrática: Uribe con triunfos claros ... ¡Pero las FARC ahí! 5

*Ricardo García Duarte*

Gobierno Uribe 2002-2010: Política incoherente, parcial y en detrimento de los DDHH y del DIH 15

*Álvaro Villarraga Sarmiento*

La tragedia humanitaria del desplazamiento interno forzado en Colombia 30

*Luis Jorge Garay Salamanca - Fernando Barbieri Gómez*

¿Recentralizar para pacificar? 39

*Fabio E. Velásquez C.*

El Capital inútil 54

*Héctor Mondragón*

Empleo, eje central del programa económico 62

*Ricardo Bonilla González*

Renta básica para Colombia: una opción ante la desigualdad 71

*Jaime Alberto Rendón Acevedo*

### Sobre la Ley de Justicia y Paz

El juzgamiento de crímenes internacionales e imputaciones parciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz 82

*Florian Huber*

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



## Editorial

### Entre verdes y tradicionales

**A**vanza la campaña electoral en medio de una aparente polarización entre las aspiraciones de los uribistas representados por Juan Manuel Santos, que buscan mantenerse en el poder, y el reto de los verdes representados por Antanas Mockus, que quieren que el país transite del “todo vale” al respeto por la legalidad democrática. El histórico fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley que permitía la convocatoria de un referendo para atornillar a Uribe otros cuatro años en la presidencia de la República desencadenó una campaña *sui generis* en Colombia. El monopolio de la opinión pública, construido desde los informativos de radio y televisión principalmente, se quebró una vez el Tribunal Constitucional declaró ilegal el referendo no sólo por vicios de procedimiento sino por vicios de fondo por cuanto una nueva reelección significaría una sustitución de la Constitución de 1991.

Declarada la ilegalidad del pretendido referendo, los partidos políticos movieron sus fichas en la dirección no prevista por Uribe. En el Partido Conservador se impuso por la vía de la consulta realizada el 14 de marzo la candidatura de Noemí Sanín que arrancó en segundo lugar de acuerdo con todas las encuestas, pero que luego, según esas mismas encuestas, ha venido cayendo en la intención de voto cediendo este lugar primero a Antanas Mockus y ahora a Santos. En el Partido Verde se impuso la candidatura de Antanas Mockus sobre las aspiraciones de Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón. Desde entonces esta candidatura ha venido ganando adeptos en la opinión pública a tal punto que las últimas encuestas realizadas recientemente lo ponen en primer lugar en la intención de voto para las elecciones del 30 de mayo próximo.

El bloque uribista partió de una aparente fortaleza inexpugnable en la opinión pública, bajo el supuesto, defendido durante los últimos siete años, de que tenía el derecho de seguir gobernando al país –incluso en boca de Uribe se llegó a postular que la fase superior de la democracia era el estado de opinión. De esa situación se pasó a una aparente realidad en la cual los adversarios de este bloque tienen esa mayoría en la opinión pública con lo cual el desespero en las toldas uribistas no ha tardado en manifestarse.

Ahora bien, este cambio en la opinión pública tiene motivaciones relacionadas con temas como la corrupción, que durante este gobierno ha alcanzado niveles sólo comparables a las épocas de la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Escándalos que comprometen a los propios hijos del presidente Álvaro Uribe Vélez en la llamada zona franca del municipio de Mosquera en Cundinamarca, o los escándalos de su ministro estrella, Andrés Felipe Arias, quien desde el Ministerio de Agricultura premió con millonarios subsidios a los terratenientes amigos de la causa uribista y del



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/linecono/>



proyecto reeleccionista; violaciones flagrantes a los derechos humanos y a las libertades públicas, tales como el asesinato de más de 2000 jóvenes a manos del Ejército Nacional a quienes se les sindicó de pertenecer a la guerrilla o a las llamadas bandas emergentes. En cuanto a las libertades civiles una de las mayores violaciones corrió por cuenta de las interceptaciones ilegales a decenas de líderes de la oposición así como a defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Pero ahora la gran prensa no puede tapar otros resultados del gobierno “admirable” de Álvaro Uribe Vélez. El Comité Internacional de la Cruz Roja en informe reciente ha señalado que, si bien las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, han sido debilitadas, están muy lejos de haber sido derrotadas y que en la coyuntura reciente se han acomodado a la nueva situación y lentamente se han fortalecido aumentando sus acciones militares, muchas de ellas abiertamente violatorias del derecho internacional y de los derechos humanos. En otras palabras, la política estrella de Uribe de la Seguridad Democrática ya no sólo es cuestionada por organizaciones sociales y por informaciones de investigadores independientes sino por un organismo como la Cruz Roja Internacional. Ello dio pie para que la Comisión de Conciliación Nacional, dependiente de la Conferencia de los Obispos Católicos Colombianos, lanzara una iniciativa para buscar un proceso de negociación con las guerrillas y tratar de encontrar una salida política al conflicto armado.

En materia de infraestructura, amigos del uribismo, ahora en otras campañas, no dudan en señalar que durante estos siete años nos hundimos y nuestras vías, aeropuertos, puertos, etc., apenas se pueden comparar con Bolivia. En materia social las cifras son igualmente desalentadoras; esto ha llevado al exministro de Hacienda Rodrigo Botero a señalar que el modelo de exenciones de impuestos para los ricos no ha conducido a la generación de empleo sino más grave aún a un déficit fiscal de 4,5% del Producto Interno Bruto y a una tasa de desempleo en algunas ciudades por encima del 20% y en promedio nacional por encima del 12% de la población económicamente activa. La pobreza, a pesar de la modificación de la metodología para su medición sigue afectando a más de 20 millones de colombianos (el 46% del total de la población) y la indigencia cubre a más de 9 millones de personas. Lo interesante es ver que de la noche a la mañana y por cuenta de la campaña electoral se han destapado múltiples problemas que durante estos años no se han resuelto y en algunos casos se han agravado.

Todo ello favoreció la entrada en escena en la campaña presidencial de Antanas Mockus, quien hasta ahora ha centrado su propuesta en puntos sensibles para el continuismo uribista. En primer lugar, el cuestionamiento a que el fin justifica la utilización de medios criminales como los comprobados durante los siete años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En lenguaje coloquial el mensaje de Mockus es que para lograr fines así sean altruistas no todos los medios son legítimos. No todo vale. En segundo lugar, está el tema de la corrupción. El Verde ha señalado que los dineros públicos son sagrados y que hay que empeñarse a fondo en la lucha en contra de la corrupción. El derrame por estas prácticas ha sido calculado en cerca de 4 billones de pesos al año. Un tercer elemento de su campaña plantea que la vida es sagrada con lo cual llama la atención a que el principal objetivo de la política pública de seguridad debe ser la protección de la vida, y, en cuarto lugar, ha señalado que las relaciones internacionales deben ser conducidas por los principios de respeto a la soberanía de los Estados y por las normas del derecho internacional entre naciones, acudiendo primordialmente

al diálogo y a la búsqueda de alternativas a la problemática del conflicto armado en el país. Nadie duda que estos asuntos son importantes para el país y que significaría un avance para Colombia si en estas materias se produjera una profunda revisión de las políticas uribistas que han resultado ser un fracaso estruendoso. Por algo los diarios informan que el Fiscal General de la Corte Penal Internacional, Luis Moreno Ocampo, viene solicitando información acerca de las investigaciones penales por el asesinato de los jóvenes a manos del Ejército Colombiano.

Pero el Verde se detiene allí. No hay una propuesta de política pública para enfrentar problemas realmente acuciantes de los cuales depende una rectificación del rumbo como nación democrática por la senda de la Constitución de 1991. En esto incluso un candidato de derecha como Germán Vargas Lleras ha sido más claro que el Verde para no hablar de las propuestas del candidato del Polo Democrático, Gustavo Petro y del candidato Liberal, Rafael Pardo, quienes han planteado asuntos que el Verde hasta ahora ha eludido. Se requiere cambiar la política de exenciones de impuestos a los empresarios y se debe privilegiar la inversión para generar empleo productivo. Se requiere enfrentar el fenómeno del narcotráfico con creatividad para buscar alternativas de desarrollo agrícola que sean atractivas para el campesinado y eventualmente una política de sometimiento a la justicia de narcotraficantes que permita efectivamente la recuperación del monopolio en el uso de las armas por parte del Estado Democrático. Se necesita una política que enfrente la pobreza y la indigencia, para lo cual se requieren cambios profundos en el modelo de desarrollo.

En el frente de la corrupción se requieren reformas en la contratación pública y una drástica reforma política que permita la recuperación de instituciones como el Congreso de la República, profundamente penetrado por las mafias del narcotráfico y de la parapolítica.

El auge de los Verdes está asociado con una verdadera expresión ciudadana sobre todo de los jóvenes que rechazan la corrupción, la intolerancia y la intemperancia del gobierno de Uribe, y reclaman la vigencia de una legalidad democrática ligada a valores como el respeto por la diferencia y la diversidad, tan golpeadas por este gobierno con dichos como “voten los proyectos del gobierno antes que los lleven a la cárcel” o “hay que aplazar el gustico hasta después del matrimonio” o “le rompo la cara marica” y tantos dichos más con los cuales se hizo célebre el gobierno que presidió durante estos largos siete años el dueño del Ubérrimo. Por ello la base de los Verdes esta más en los estratos 4, 5 y 6 que en los estratos populares. Pero este proyecto tiene límites muy ligados a problemas centrales como los señalados en las líneas anteriores.

De todas formas, un eventual triunfo de los Verdes sería como ver la luz al final del túnel. Los cuatro puntos señalados podrían ser complementados sobre todo en el terreno social si Antanas Mockus se viera precisado a acuerdos con el Polo y los Liberales para una eventual segunda vuelta presidencial a condición de que las candidaturas de Gustavo Petro y Rafael Pardo tuvieran resultados significativos el 30 de mayo. Este escenario es muy probable hoy según lo muestran las encuestas y sería óptimo para un gobierno de transición democrática como el que podría encabezar Antanas Mockus.

Bogotá, mayo de 2010



## Ocho años de seguridad democrática: Uribe con triunfos claros ... ¡Pero las FARC ahí!

Ricardo García Duarte\*

**L**as estrategias del gobierno que comenzó en agosto del 2002, orientadas a derrotar a las FARC –la guerrilla comunista fundada en 1965, que había alcanzado su máxima capacidad de ataque en 1996 y que había obtenido del Estado en el año 2000 una zona de despeje en El Caguán para unas negociaciones de paz, a las que defraudó, sin dejar de aprovecharlas para crecer, causando decepción y resentimiento entre la opinión ciudadana y el conjunto de las élites gobernantes- no tuvieron inicio tanto a través de un operativo militar propiamente dicho, cuanto más bien, mediante un operativo desplegado en el universo *lingüístico*, el del *discurso* que crea imágenes o que las destruye, el que captura conciencias; una especie de operativo lingüístico de carácter preformativo, en el cual el discurso se traduce en nuevos productos sociales; en este caso, en imágenes, en percepciones y actitudes recién nacidas.

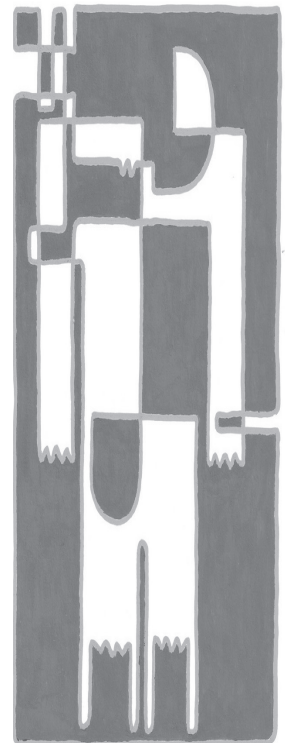
### El dispositivo lingüístico de la guerra

En adelante, no existiría más *guerra* en Colombia; tampoco *conflicto armado* ni *guerrilla*. Había que desaparecer estas

categorías del orden general de la palabra escrita o hablada. Por una especie de decreto contra-lingüístico, se intentaba borrar del lenguaje público tales expresiones y vocablos.

Por medio de este vacío lingüístico, de esta denegación existencial de un sujeto y de un proceso social, dentro del discurso, se pretendía invisibilizar al “*enemigo*” armado; liquidarlo previamente en el mundo simbólico del lenguaje; mundo éste a través del cual las personas aprehenden y construyen la realidad; una realidad (la colombiana), que al ser aprehendida o percibida, ya no podría incluir la existencia de una *guerra* interna o de un conflicto armado o de una guerrilla de carácter político, así fuese mínimo.

Es cierto que esta posición, del nuevo gobierno y de sus defensores, no era sólo la pieza de una táctica en el terreno de la propaganda y en el del discurso, sino además una reacción lógica contra la sobrevaloración de la fuerza alcanzada por la guerrilla, que circuló en las opiniones de responsables públicos y de comentaristas, tanto de derecha como de izquierda, al observar la capacidad militar de las FARC. Por donde se aducía que el país vivía una guerra civil. Razonamiento



\* Politólogo y Abogado  
Catedrático Universitario  
Ex-Rector de la  
Universidad Distrital  
Francisco José de Caldas

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogerruiz/>

éste que no dejaba de envolver una cierta legitimación indirecta con respecto al actor armado, el cual no sólo se levantaba contra el Estado sino que agredía a la sociedad civil.

### **Ni guerra civil ni ausencia de conflicto armado**

Pues bien: ni antes hubo guerra civil ni después desapareció el conflicto armado. Este último nunca alcanzó la dimensión de una guerra interna, por más feroz que fuera; puesto que jamás el grupo subversivo se constituyó en un “bloque histórico” siquiera en ciernes, como tampoco provocó un enfrentamiento armado entre coaliciones de partidos políticos o una fractura de consideración entre sectores de la sociedad civil, y menos entre las élites, de un modo que pudiesen chocar violentamente. Todo lo cual no quería decir, en otro sentido, que entonces el conflicto armado se convirtiese apenas en una ilusión óptica, en una ficción por las artes de birlibirloque entreveradas en el discurso oficial, después de inaugurada la era del Presidente Uribe, como si pudiese desaparecer al golpe de un conjuro.

La existencia de, cuando menos, un grupo armado de tamaño significativo (por no hablar de dos: el ELN y las FARC) que se auto-constituye en alternativa de poder, aún si está deslegitimado por sus graves inconsistencias éticas; que cuenta además con enclaves en distintas zonas geográficas del territorio nacional, dotado por otra parte de un potencial de fuego considerable; y, por lo demás, con una durabilidad en el tiempo que sobrepasa las dos generaciones; es una realidad que permite concluir sin lugar a dudas que la nación colombiana ha estado atravesada (y lo sigue estando) por un terrible conflicto armado, de carácter político, social e ideológico; y que aunque sea de “baja intensidad”, resulta completamente perturbador por la violencia que él encierra intrínsecamente, por las energías que compromete y por sus derivaciones en crisis y violencias colaterales.

Colombia, escenario de ingentes guerras civiles a lo largo de su historia, no ha tenido sin embargo una sola de ellas desde cuando los partidos tradicionales pusieron fin a la Violencia entre liberales y conservadores

en los años 50. Tiene, en cambio, un conflicto armado, bajo la forma de subversión guerrillera, la cual por definición presenta un carácter prolongado y una inspiración inicial de naturaleza ideológica; pero que, a más de un título, resulta atípica, por cuanto, siendo ideológica, es al mismo tiempo un remanente que perdura después del fin de la Guerra Fría, lo que es un anacronismo; siendo política, al mismo tiempo se plantea como un proyecto de subversión dentro de un sistema de democracia electoral, lo que no deja hoy de ser exótico; y planteándose como sujeto de reivindicación social y económica, al mismo tiempo se alimenta de lo que en ciertos eslabones deja como producto directo o como subproductos la cadena mundial de un capitalismo ilícito y salvaje como es el narcotráfico.

Mezcla entonces de unos diversos, explosivos y contradictorios elementos, que de todos modos le echan combustible a su reproducción, aunque al mismo tiempo le impiden llegar a ser una alternativa de poder o transformar el conflicto en guerra civil, las subversión armada en Colombia, cabalgando durante 45 años sobre los desajustes sociales que deja un desarrollo nacional altamente desigual, se convierte en un *agente*, paradójicamente *periférico*, pero intensamente *perturbador*; capaz por ello mismo de afectar la marcha normal del Estado; y, en consecuencia, de situarse por la vía de reacción y de seguridad interna, en el centro de la agenda entre las élites gobernantes.

Con una verdad empírica como ésta tropieza la empresa lingüística de eliminación discursiva del conflicto armado y del enemigo subversivo, tan dado por su parte a hacerse sentir mediante ataques contra su blanco, el Estado; pero también contra la sociedad civil; ataques éstos que son dolorosos y mortificantes pero también inocultables.

### **Eliminación en el discurso pero persistencia cruda en los hechos**

El escollo para la invisibilización simbólica del “enemigo” tenía que ser sorteado entonces, como lo fue, mediante la utilización del sello ideológico, agregado a la negación



lingüística; de tal modo que lo que se intentaba borrar era cualquier expresión que pudiese encerrar alguna connotación de carácter neutral que pudiese ayudar a la comprensión del fenómeno; y mucho más si se trataba de expresiones que pudieran contener un carácter mínimamente positivo. Nada de hablar de conflicto o de actores armados, conceptos propios del análisis explicativo; y mucho menos de insurgencia, palabra que es parte del lenguaje propio de los militantes de izquierda. Solo cabía hablar de “narcoterroristas”, cuando se hablara de los grupos guerrilleros; específicamente de las FARC.

En resumidas cuentas, lo que el gobierno ponía en práctica, en el terreno del discurso –primer dispositivo de guerra contra el enemigo interno en la era de Uribe Vélez– era una doble estrategia, la de negar la existencia del conflicto (elemento este hecho de una “no-verdad” política y de un silencio lingüístico), y la de sustituir radicalmente la identidad del “sujeto-enemigo” (las FARC), que de ese modo dejaban esencialmente de poseer cualquier rastro de su condición de actor social, para convertirse exclusivamente en un agente narcoterrorista; operación de sustitución identitaria, que venía a constituir el elemento ideológico en toda esta operación discursiva.

Después de ocho años de gobierno y de liquidación discursiva, la desaparición artificiosa del conflicto armado es puesta en entredicho, materialmente hablando, por su insuperable aunque lamentable persistencia, sin que su gravedad haya disminuido sustancialmente.

En cambio, la operación de sustitución ideológica y lingüística en la identidad del enemigo subversivo ha sido no sólo tremendamente efectiva; también ha tenido como consecuencia colateral (aunque quizá fuese parte de un objetivo de primer orden) la adhesión activa de un amplio universo de la opinión pública, en apoyo del Presidente Uribe, quien por lo demás supo acompañar su discurso ideológico de sustitución en la identidad de las FARC, con el gesto de afirmar su decisión contra éstas, con lo cual conseguía credibilidad y

seguramente adhesión emocional. Pero no sólo con el gesto, sino además con otro gran dispositivo, esta vez de orden material, el de su plan militar para acabar (en realidad, solo debilitar) a las FARC, objetivo para el que fue elegido en dos ocasiones consecutivas.

## El dispositivo militar

La doble estrategia desplegada en el orden del discurso, tanto lingüística como ideológica, no buscaba sólo deslegitimar a la guerrilla, ya suficientemente desconectada de la opinión. Buscaba, además, deslegitimar cualquiera forma de lenguaje, cualquiera iniciativa política, que proviniera de la sociedad civil o del Establecimiento político, pudiese significar algún tipo de reinscripción de la guerrilla en la categoría de actor armado o de interlocutor válido. O que pudiese conducir a algún puente de carácter político con el enemigo subversivo;



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogerruiz/>



verbigracia, contactos, conversaciones o negociaciones, mientras la guerrilla no abandonara las armas.

### **La estrategia del enemigo absoluto**

De esta manera, el dispositivo de la guerra en el discurso, al cortar puentes, al deslegitimar no ya a la guerrilla sino a las iniciativas de cualquiera sector de la sociedad, propiciaba la atmósfera del “enemigo absoluto”, a fin de hacer eventualmente más eficaz el plan de derrota militar, con el que se comprometió el gobierno del Presidente Uribe.

El proyecto de derrota definitiva de la guerrilla no podía en consecuencia (a los ojos del gobierno) conocer un solo respiro, ninguna tregua que pudiese dar lugar a contactos o negociaciones, por la idea que tienen muchos miembros del Establecimiento político o de la sociedad civil o del mundo académico, en el sentido de que la subversión guarda algún carácter de actor armado o de agente político.

### **Componentes del dispositivo militar**

El dispositivo propiamente militar bajo el gobierno de Uribe Vélez incluía: 1) el recurso político de conseguir la calificación internacional de las FARC como grupo terrorista, particularmente por parte de Estados Unidos; 2) la ejecución del Plan Colombia bajo financiación de este último país a razón de 800 millones de dólares por año; 3) la reorganización y modernización de las Fuerzas Armadas, medida esta última que con las dos primeras fueron tomadas antes por el Presidente Andrés Pastrana, pero que así mismo fueron asimiladas como propias por el nuevo gobierno en 2002, bajo la “doctrina” de la Seguridad Democrática; 4) la organización de un voluntariado campesino de informantes para apoyar a las Fuerzas Armadas; 5) un crecimiento sensible de estas últimas con el desarrollo tecnológico, con el aumento en el pie de fuerza y con el incremento significativo en la fuerza aérea de combate anti-guerrillero; y 6) el establecimiento de una red numerosa y creciente de brigadas militares en las cercanías de las zonas de influencia guerrillera.

El propósito evidente era un cubrimiento geográfico mayor para una ocupación

territorial de tipo militar, que al disputar las zonas de control en manos de las FARC, pudiese erradicar la presencia de sus frentes guerrilleros para después mantener duraderamente el control territorial por parte de las fuerzas militares del Estado.

A partir de dicha disputa territorial y del consiguiente control militar, había que mantener una presión sostenida sobre los Frentes de las FARC, a fin de desplazarlos, arrinconarlos y, luego, desintegrarlos. Simultáneamente, el gobierno se propuso como blanco específico, la eliminación de los altos jefes del Secretariado de aquella guerrilla, con el objetivo de mostrarla como derrotable, de conseguir éxitos simbólicos de marca mayor, y, finalmente, para desmoralizarla, en orden a desintegrar posteriormente las estructuras centrales de ese “enemigo”.

### **Presión constante y desalojo territorial**

La presión constante sobre los Frentes guerrilleros y la disputa territorial eran propósitos que hacían parte del viraje en la conducta estratégica del Estado en lo que hace relación a sus campañas militares contra la guerrilla.

En esta ocasión, se trataba de ejecutar una campaña de presión permanente dentro de una ofensiva militar, de carácter generalizado y sostenido; ya no de campañas de “cerco” o de desalojo territorial, de carácter puntual y cíclico. La reunión acrecentada de recursos militares, la implantación de nuevas brigadas y los incrementos en la Fuerza Aérea constituían la base para pasar a la ofensiva general; ya no solo a la combinación de tácticas defensivas de “esperar y responder”, integradas con ofensivas especiales de carácter periódico.

Ahora, por el contrario, había que estar más cerca del “enemigo”, desalojarlo de sus territorios, presionarlo y desplegar de un modo simultáneo y envolvente una ofensiva que permitiese anudar las campañas de nivel táctico con una de carácter estratégico, para modificar sustantivamente las capacidades estratégicas de las FARC. Lo que podría seguir era la derrota (en términos de entrega de las armas), según el ánimo que alentaba el pensamiento del Presidente Uribe Vélez y

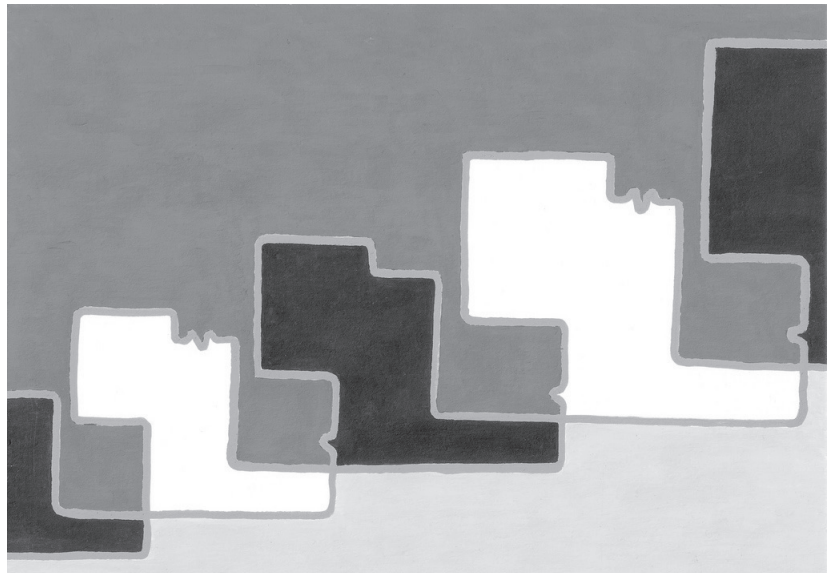
de los responsables en el orden público; algo que podría deducirse sin mucha dificultad de sus afirmaciones acerca de que dicha guerrilla podría ser llevada a la derrota por los solos medios militares.

### La activación del dispositivo

El nuevo dispositivo se puso en marcha, al ritmo optimista y confiado de la recién estrenada Seguridad Democrática, mediante unas acciones vistosas, a la manera de una puesta en escena móvil y serpenteante presidida por la imagen del justiciero de los caminos; y sintonizadas con las expectativas de una ciudadanía exasperada con los deleznable, agresivos y dañinos ataques de las FARC contra la sociedad civil, representados en “retenes” y “pescas milagrosas” en las carreteras. Fueron las caravanas en las que los tanques de guerra, las tanquetas y los vehículos militares marchaban por las vías del país, seguidas por los carros de los viajeros y transportadoras, en un hecho simbólico pero también efectivo de protección.

Este ejercicio serviría a la vez para garantizar la seguridad de los viajeros en épocas de mayor afluencia y para provocar un efecto de demostración en el sentido de que el Estado empezaba su ofensiva contra la guerrilla a través de actos por medio de los cuales se protegía a los ciudadanos normales y al transporte, medio vital para la economía, con lo cual iba a hacer sentir que se podían conseguir resultados inmediatos y de paso recuperar la confianza de la opinión pública en el Estado. Fue algo que desde entonces (años 2002–2003) le significó rápidamente un respaldo emotivo y generalizado a la figura del Presidente por parte de muy amplios segmentos de la población.

Luego vino la campaña de presión militar propiamente dicha, el desarrollo real de la ofensiva general, una ofensiva que, alcanzando una dimensión estratégica, se ha mantenido a lo largo de los ocho años de gobierno del Presidente Uribe. Con ella llegaron entre el año 2002 y el año 2006 (primer cuatrienio): 1) el despliegue total del Plan Colombia, más tarde transformado en Plan Patriota; 2) el crecimiento del número de Brigadas y de la presencia física (al modo de patrullajes siempre presentes)



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogerruiz/>

de contingentes del ejército y de la policía en campos y carreteras; 3) la eficacia de los helicópteros y los aviones de guerra, en el desplazamiento de tropas, en la inteligencia y vigilancia y en las acciones de bombardeo; y finalmente, 4) el aumento significativo en el pie de fuerza –en por lo menos el 250% dentro de un breve período– y el consiguiente crecimiento exponencial del presupuesto militar.

### Logros de la ofensiva

Los resultados no se hicieron esperar. En el período 2003–2007, de la era Uribe, la presión militar enmarcada en una ofensiva estratégica consiguió que se desmantelara o desmovilizara o que se inhabilitara una larga veintena de Frentes guerrilleros. Geopolíticamente hablando, consiguió el desalojo guerrillero del frente de guerra montañoso cercano a la capital de la República en Cundinamarca, por su costado oriental, al tiempo que debilitaba sensiblemente la presencia de los Frentes guerrilleros afincados históricamente en la región del Sumapaz, aquí también en los vecindarios de la ciudad capital. Así mismo, debilitó significativamente los Frentes que operaban en la Costa Caribe y en la región Centro–Occidental del país.

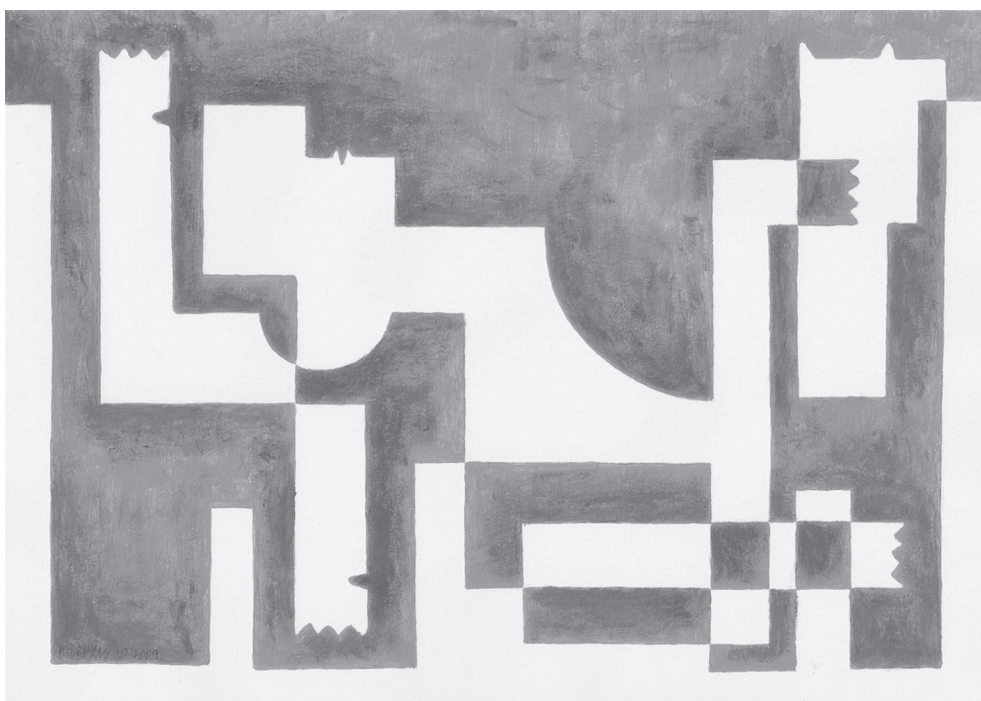
Por otra parte, tuvo como resultado –lo que es altamente dicente– que los efectivos de la guerrilla FARC se redujeran en una proporción equivalente a la mitad o un poco más; esto es, logró que pasaran de

los más de veinte mil hombres en armas del año 2000 a unos nueve mil o diez mil en el 2006; todo esto según los cálculos nada exactos -hay que reconocerlo- que se pueden extraer de las consideraciones que hacen los conocedores del tema.

El momento más alto en la efectividad de los golpes dados a las FARC por las Fuerzas Armadas fue -qué duda cabe- el primer semestre del 2008, después de seis años de Uribe Vélez, con el bombardeo al campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, lo que terminó con la muerte de este miembro del Secretariado General. También por la misma época se produjo la muerte de Iván Ríos otro miembro del mismo organismo dirigente, asesinado por uno de sus escoltas, quien fue atraído por las recompensas ofrecidas desde el gobierno, pero también porque se encontraba en condiciones de presión insostenible por parte de las Fuerzas Armadas. A lo cual se sumó la entrega, por razones similares, de Karina, en la misma región. Fue un punto crítico de desarticulación de los Frentes asentados en las montañas de Caldas y de Antioquia.

Finalmente, vino la impresionante “Operación Jaque”, con lo cual se alcanzó un momento estelar en los operativos del ejército y del gobierno, los que no dejaban de obrar como demostración de la vulnerabilidad de la guerrilla; fenómeno que coincidió por otra parte con la muerte natural de Manuel Marulanda Vélez (“Tirofijo”), jefe histórico y fundador de las FARC.

En los dos años subsiguientes -medidos desde la muerte de Raúl Reyes hasta ahora- aunque los golpes han continuado (a menudo menos espectaculares pero quizá más dañinos para muchas estructuras regionales de la guerrilla) la situación de guerra ha entrado en un sub-período de estabilidad, en el que, al sostenerse las FARC y dejar de disminuir, entonces el poderío de la ofensiva militar del Estado empieza



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogerruiz/>

a experimentar una especie de “avance decreciente”, si se mide el poder de inversión en energías, recursos y acciones, comparado contra los resultados efectivos frente a una guerrilla que parece haber encontrado un punto de equilibrio para el mantenimiento de sus fuerzas. Luego de que sufriera un desangre en términos de frentes de guerra desarticulados, de mandos medios eliminados, y, sobre todo, de pérdida cuantiosa de efectivos armados; al menos la mitad de ellos.

## **La desertión o la guerra silenciosa del Estado**

La mayor parte de estas pérdidas en militantes de base, sufridas por los Frentes guerrilleros, provino, no tanto directamente de los combates, cuanto más bien de los efectos de otra arma, esta vez silenciosa aunque muy efectiva, si bien, al mismo tiempo, provista de un carácter individualizado, casi anónimo. Ha sido el arma de la desertión, estimulada por la paga representada en recompensas o en una acogida sin castigo dentro de la sociedad.

A una posibilidad de “intercambio de prisioneros” o de negociación con indulto o amnistía incluidos, la Seguridad Democrática de Uribe Vélez opuso alternatively la astucia, no ya de un perdón colectivo a



cambio de una negociación (que por otra parte tampoco parecía viable), sino el perdón individualizado como pago por la desertión callada.

La presión militar contra una guerrilla con un superávit de efectivos (dadas las condiciones adversas frente a una ofensiva estratégica) y la política de incentivos a las desertiones, constituyeron una combinación letal contra el crecimiento de una guerrilla, que vio entonces cómo, en la misma forma en que se desgrana una mazorca, cientos y luego miles de combatientes de base abandonaban uno a uno las filas de la estructura armada, para ser imitados posteriormente por no pocos cuadros experimentados, según lo indican las fuentes oficiales encargadas de su reinserción.

Fuentes de información éstas, de cuyos datos se deduce creíblemente el hecho de que no unos cuantos centenares sino varios miles de guerrilleros rasos han abandonado las filas de las FARC, a la manera de una especie de drenaje convertido en un río subterráneo por el que se ha vaciado parte del recurso humano de la guerrilla durante los últimos años.

### **Sumas y restas en la desertión**

Las cifras de desertión, bajo la modalidad siempre de un fenómeno individual, parecen ser de tal magnitud que se acercan sorprendentemente a muchísimo más de la mitad de los efectivos que se les atribuían tradicionalmente a las FARC.

Y, sin embargo, esta organización parece mantenerse con aproximadamente la mitad de los efectivos guerrilleros, unos nueve mil o diez mil, de los que tenía antes de la ofensiva estratégica del Estado. Se trata de una resta que arroja necesariamente el resultado de un agregado nuevo de efectivos armados. Algo así como si las cifras de la desertión hubiesen hecho bajar los efectivos de unos veintidós mil o veintitrés mil guerrilleros a unos tres mil o cuatro mil, en el lapso de los últimos ocho años, cuando simultáneamente es reconocible la persistencia de unos nueve mil efectivos armados o más, lo que, de ser cierto, ofrecería dentro de la resta general una suma nueva de por lo menos cinco mil o seis

mil hombres, que habrían ingresado durante el mismo lapso a la organización armada.

Es decir, este grupo armado, al tiempo que fue diezmando por la desertión individual y persistente, conservó en medio de la ofensiva del Estado –bajo la presión militar y el desalojo territorial– la capacidad de reclutamiento con efectivos nuevos, generalmente jóvenes, según todos los indicios; y por lo demás, en una proporción tal que no dejaría de ser significativa, pues hipotéticamente, al tiempo que habría disminuido en un 70% o 75% global, habría estado creciendo en un 100% dentro de un proceso contradictorio y, a la vez, coetáneo.

### **¿Reclutamiento incesante?**

Este reclutamiento compensatorio de nuevos efectivos representaría –política y militarmente– un factor decisivo, como el que más, el cual iría en la dirección de mostrar que la guerrilla de las FARC sobrevivió (y en realidad se sostuvo) como fenómeno social en medio de la ofensiva del Estado, aún si evidenciara, como lo evidencia, una disminución sensible de su potencial de combate.

Una organización, así sea un grupo subversivo, adquiere una sedimentación de rutina, si es, entre otras cosas, capaz de reemplazar en proporción considerable los efectivos que abandonan su estructura; además, si sobrevive a la desaparición de sus fundadores y si está en condiciones de relevar con eficacia sus cuadros directivos; algo que a la vista de todos parece haber conseguido esta guerrilla, que parece fabricada con materiales de una aleación extraña y difícil en la que se mezclan un origen social y agrario; una inspiración comunista que por lo menos formalmente no abandona, una voluntad de poder político sin ejercicio de la política; una sostenibilidad financiera, en gran parte criminosa, sin ningún miramiento ético o simbólico, y una lógica de guerra que convierte todo tipo de acciones en tributarias de la maquinaria, de la estructura bélica, y no inmediatamente del referente ético o del propósito ideológico.

Aún así, su capacidad de reclutamiento en la base y de sustitución en los cuadros

directivos, la preserva como fenómeno social; como una especie, si no de interlocutor reconocido, al menos de contra-“actor” político, que sigue presente en la agenda del país, que ocupa la atención de las élites, independiente de que sea descalificado en el terreno moral. Un “contra-actor” político, cuya conducta sigue inscrita en unas relaciones de fuerza frente al Estado.

### **Los cambios estratégicos**

La ofensiva general de las Fuerzas Armadas, articulada a una campaña de presión militar y territorial de carácter permanente, apoyada, además, por un gigantesca inversión de recursos, equivalente a un monto de por lo menos 22 millones de millones de pesos colombianos, no trajo consigo la eliminación de las FARC, pero ciertamente modificó la correlación de fuerzas, no solo en términos cuantitativos sino, sobre todo, cualitativos; esto es, estratégicos.

### **Disminución en la capacidad estratégica de movimiento militar**

Las FARC perdieron capacidad estratégica de movimiento en relación con el “combate”, al tiempo que, en términos de su movilidad táctica, han quedado sometidas a un mayor “control de zona”, para utilizar un símil sacado de la táctica de marcación zonal, empleada en deportes como el fútbol.

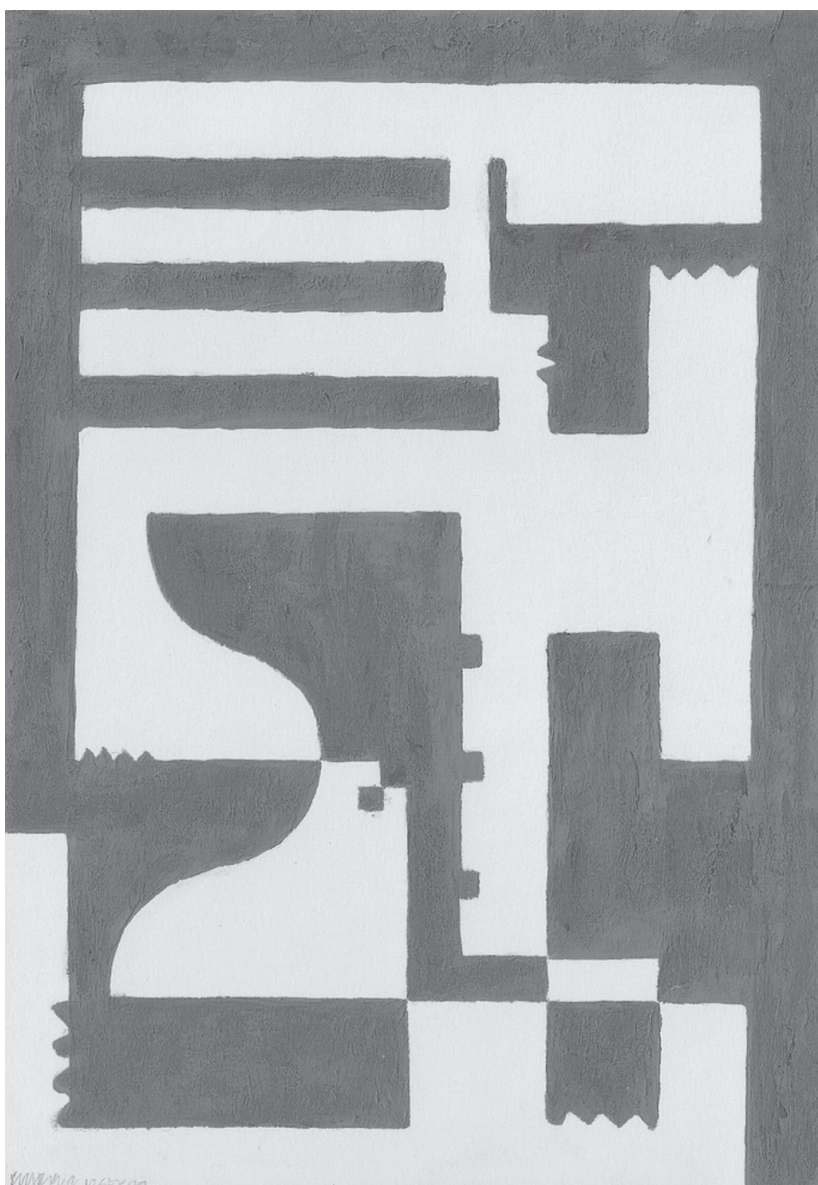
Después del año 1993, superadas las ofensivas contra Casa Verde (sede del Secretariado durante las negociaciones con el gobierno de entonces) y contra los Llanos del Yaré, las FARC crecieron en número de “hombres-armas” y en número de Frentes, de un modo casi exponencial; pero sobre todo crecieron en el plano táctico-estratégico, con el nuevo nivel que alcanzaron en el terreno militar de capacidad para congregarse contingentes relativamente “masivos” de combatientes, en función de ataques contra guarniciones militares o, incluso, contra poblaciones relativamente grandes. Así lo atestiguan entre el año 96 y 98 los casos Patascoy, Las Delicias o Mitú.

Tales ataques, en los que pudieron participar entre seiscientos y mil doscientos guerrilleros por cada operativo, individual-

mente considerado (con todo lo que ellos podían arrastrar de violencia, sangre y secuestros), constituían el punto de engarce entre el nivel táctico de los Frentes guerrilleros defensivos con ataques de emboscada, y un nivel estratégico de movilización militar con carácter ofensivo; aunque desde luego todavía con rápidos repliegues.

### **La neutralización del paso a un nivel estratégico superior**

Ese paso hacia un nuevo nivel estratégico, el de “agrupamiento de fuerzas” con capacidad ofensiva, quedó interrumpido, frustrado, a causa de la operación envolvente e integral que ha estado representada por la



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogeruiz/>



ofensiva general de las fuerzas del Estado, bajo la Seguridad Democrática.

Una ofensiva que, por otra parte, obligó a las FARC a un repliegue general de orden estratégico, articulado a operaciones defensivas de orden táctico por parte de todos sus Frentes, muchos de los cuales tuvieron que fusionarse y, en todo caso, desplazarse para preservar su existencia.

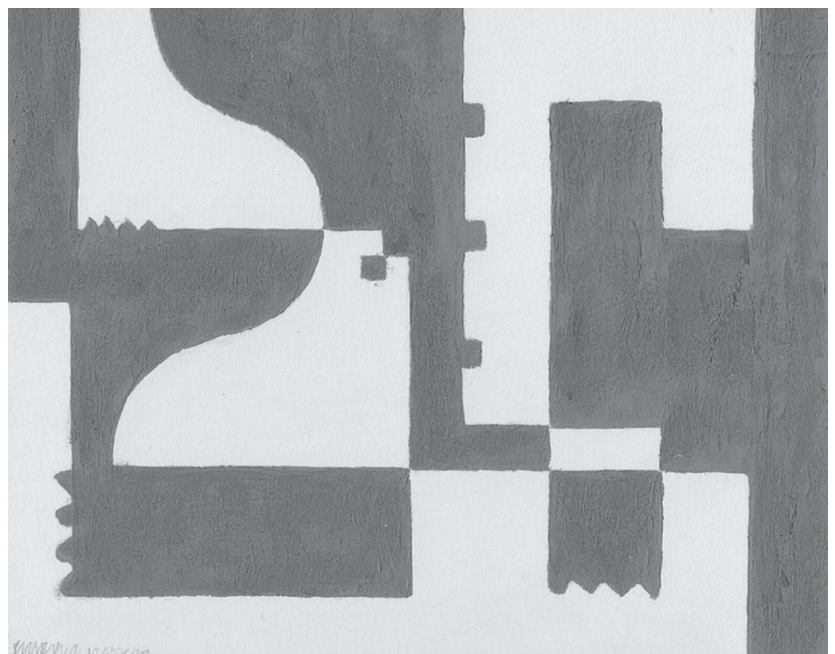
En el contexto de este repliegue estratégico, y de su táctica defensiva, el grupo armado, acudiendo a una clásica movilidad defensiva de naturaleza táctica, ha podido acomodarse a nuevos asentamientos territoriales en las fronteras con Venezuela y Ecuador, al tiempo que ha adelantado algunos procesos de re-agrupamientos en un sector de la Cordillera Central (el famoso cañón de Las Hermosas); también en el departamento del Cauca, en donde parece recuperar una capacidad de fuego ofensiva, siempre en el nivel táctico; así mismo en Putumayo y, desde luego, en los territorios selváticos de El Caquetá y de El Guaviare, zonas todas éstas en donde ha conseguido preservar sus estructuras centrales, alrededor de algunos de sus llamados Bloques, como son el Central, el Occidental, el Sur y el Oriental; si bien todos ellos sometidos a un mayor control de contención militar y territorial por parte de las fuerzas del Estado.

### **Conclusiones: disminuidas y controladas, pero no derrotadas**

De esta correlación estratégica de fuerzas por parte del Estado y de la guerrilla, lo que se desprende es la consecuencia de que el Estado aprendió a neutralizar cualquier posibilidad ofensiva de carácter estratégico por parte de las FARC y a someterlas a un efecto de control territorial y de contención militar para disminuir (no impedir) su capacidad ofensiva en el nivel local y táctico. Pero no aprendió a derrotarlas, como era lo presumible después de ese enorme compromiso de energías, de ese descomunal esfuerzo, político y militar del Estado, movilizadas en la perspectiva de la exclusiva solución militar.

La disminución de las FARC y su retroceso estratégico son cosas que representan los avances innegables del Estado y de la sociedad en el manejo firme frente a la violencia subversiva. La supervivencia de la misma guerrilla, la preservación de sus estructuras básicas, el logro de un punto de equilibrio en medio de su descenso son todos hechos que, por el contrario, conspiran contra el optimismo oficial que respalda la sola salida militar.

En esas condiciones, el conflicto continuará, no importa que lo haga bajo un nivel distinto de contención contra la guerrilla, pero con todos sus efectos de crisis y degradaciones colaterales. Al final del doble cuatrienio del Presidente Uribe Vélez, con un saldo de éxitos militares a su favor, ya nadie sin embargo volvió a hablar del “fin del fin” de la guerrilla. Mientras tanto, un sub-oficial del Ejército, alevemente mantenido durante 12 años secuestrado por las FARC, y finalmente liberado por éstas, ha hecho una declaración discreta y breve pero dicente: *“las FARC son una realidad (...)”*. En otras palabras, el conflicto armado sigue ahí. Y sin solución política a la vista, el país pareciera condenado a un horizonte de violencia interna, hasta tanto el propio desarrollo no se encargue de erradicarla de hecho. Pero.... ¿y quién se le mide a un ambicioso proyecto de desarrollo democrático y reformista?



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rogeruiz/>

## Nuestras publicaciones



### Adquiéralas en:

#### **Bogotá:**

Oficina de Presidencia  
Carrera 4A No. 27-62. Tel: 57 1 2822550

Librería Lerner - Centro  
Avenida Jiménez No. 4-35  
Tel: 3347826

Librería Lerner - Norte  
Calle 92 No. 15-23  
Tel: 2360580

Alejandría Libros  
Calle 72 No. 14-32  
Tel: 2351619

Librería Universidad Nacional  
Calle 20 No. 7-15

#### **Cali:**

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

#### **Barranquilla:**

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

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

## Gobierno Uribe 2002-2010: Política incoherente, parcial y en detrimento de los DDHH y del DIH

Álvaro Villarraga Sarmiento\*

### El debate sobre los derechos humanos bajo los mandatos del presidente Uribe

Los derechos humanos bajo los mandatos sucesivos del presidente Álvaro Uribe carecieron de una política específica: fueron subordinados a la política de seguridad y a la ofensiva militar de las fuerzas armadas contra la insurgencia y entraron en detrimento, producto de las incoherencias gubernamentales para asumirlos y de las presiones y ataques contra instituciones estatales responsables de su garantía y contra los defensores de tales derechos que actúan desde la sociedad civil. Pero este balance debe considerar que paralelamente persistieron dinámicas desde el Estado y desde la sociedad comprometidas con preceptos constitucionales y actuaciones legales favorables a la vigencia y el ejercicio de los derechos humanos; sobresalen actuaciones garantistas de la Corte Constitucional y de algunos entes de la justicia, así como la irrupción de movimientos de exigibilidad emprendidos principalmente por las víctimas del conflicto armado. Y además, dada la crisis registrada en el país en esta materia, también influyó positivamente la comunidad internacional con sus recomendaciones, el acompañamiento, la presión a favor de la causa humanitaria y los fallos, informes y

frecuentes visitas de expertos y comisiones que hicieron especial énfasis en la atención de los derechos de las víctimas.

Por tanto, el balance da cuenta de frecuentes tensiones y situaciones contradictorias alrededor del tratamiento a los derechos humanos. En los primeros años el Gobierno nacional buscó subordinar los derechos humanos a la dinámica de la guerra contrainsurgente y reformar la Constitución Política para derogar varios derechos y garantías fundamentales mediante el llamado Estatuto Antiterrorista. Adoptó medidas de excepción y desarrolló una campaña de allanamientos y detenciones masivas y arbitrarias, así como ataques contra las organizaciones de derechos humanos, pero varias de estas medidas, a pesar de sus negativos efectos, pronto chocaron con la resistencia garantista de otras instancias del Estado y con la crítica de la comunidad internacional.

Por su parte, el Programa Presidencial de DDHH y DIH adoptó postulados ambiguos frente a la política de “seguridad democrática”, por cuanto reconoció el conflicto armado, la crisis humanitaria y se vio precisado a asumir la cooperación con entes



\* Presidente de la Fundación Cultura Democrática Investigador, consultor y catedrático universitario

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/elessar/>

estatales en estas materias. Pero, a la vez, el discurso oficial y éste programa asumieron un concepto errado de los derechos humanos y eludieron las responsabilidades estatales tanto en derechos humanos como en derecho humanitario, de manera que sus informes, programas y acciones redujeron la problemática a la actuación de los grupos armados ilegales y se limitaron a desarrollar acciones de seguimiento y promocionales en coordinación principalmente con las administraciones territoriales.

Sin embargo, el Gobierno pronto divulgó un balance optimista argumentando la recuperación de la seguridad, el mayor control territorial, el debilitamiento de las guerrillas, el desmonte de los paramilitares, el notable descenso del volumen de las violaciones sucedidas, el encarcelamiento y juzgamiento de los jefes paramilitares, la destitución de altos oficiales de las fuerzas militares investigados por violaciones, y la dedicación de programas y recursos para atender necesidades sociales con énfasis hacia sectores vulnerables de la población. No obstante, si bien varios de éstos elementos muestran resultados, a la vez son ajenos, insuficientes o en algunos casos contrarios en sus efectos a los derechos humanos y el derecho humanitario.

Así, la seguridad aplicada no ha tenido un enfoque ni un resultado asociado a la recuperación del ejercicio integral de los derechos humanos y las garantías ciudadanas; la recuperación territorial y el combate a las guerrillas no conllevó al retorno del Estado constitucional y de la actuación debida de las autoridades civiles, sino al predominio del estamento militar y la consolidación en amplias regiones del fenómeno paramilitar. La desmovilización de las AUC resultó parcial, persistió el fenómeno paramilitar, reaparecieron grupos rearmados liderados de nuevo por reconocidos jefes paramilitares y la aplicación de la Ley 975 ha sido muy ineficaz. Se agrega que con la extradición de parte importante de los jefes paramilitares se sobrepuso el requerimiento del gobierno norteamericano por cargos sobre un delito común al necesario juzgamiento en el país por crímenes de lesa humanidad que exigen atender los derechos

de las víctimas. La depuración de la fuerza pública y de otros entes gubernamentales y estatales no constituye una política, es muy parcial y las destituciones sólo obedecieron a necesidades y reacciones de coyuntura. Además, como lo confirman estudios técnicos e informes internos e internacionales, la ausencia de políticas sociales integrales y el efecto de varias medidas gubernamentales conllevaron al debilitamiento de los derechos sociales y la ampliación del margen de pobreza e indigencia.

En lo referido a la situación tan publicitada por el gobierno de descenso del volumen de las violaciones, si bien por el agotamiento y crisis del proyecto paramilitar y también como producto de la ofensiva militar del Estado se han producido cambios en las circunstancias y la composición del conflicto armado, de forma que se redujeron volúmenes de violaciones al DIDH y al DIH, aún persiste la crisis frente a ambos sistemas de protección, de forma que siguen siendo altos los niveles de las violaciones y en algunos de sus tipos se presenta incremento o, como en el caso tan determinante de los homicidios, luego de varios años de reducción de su tasa, en los últimos años recobra la tendencia al incremento. Además, de manera general el gobierno en su discurso y su programa ha eludido las responsabilidades estatales existentes en estas materias y asume un concepto errado sobre lo que son los derechos humanos.

El concepto del gobierno reduce los derechos humanos a las conductas cotidianas en el ámbito social; concibe como violaciones sólo a las cometidas por los grupos armados ilegales; niega la existencia y el impacto del conflicto armado con lo cual lesiona las posibilidades de aplicación del DIH, se pronuncia contra el principio de distinción y actúa contra los operadores, facilitadores y los emblemas humanitarios. En consecuencia, merecería un amplio y detallado debate el optimista autobalance gubernamental sobre el panorama existente, sustentado en un tratamiento que omite al principal responsable en la materia, aprecia de manera parcial los fenómenos, está afectado de notables errores conceptuales y prácticos, y carece de una apreciación integral frente a la



problemática persistente tanto en torno a los derechos humanos como con respecto al derecho humanitario.

## Política de Defensa y Seguridad Democrática: lo que va de lo formal a lo real en DDHH

El marco conceptual y el texto de la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue encomendado por el presidente Uribe al Ministerio de Defensa quien se apoyó en el Comando General de las Fuerzas Militares, la Escuela Superior de Guerra y la Policía Nacional en su elaboración. Su enfoque fue el de asumir una política de Estado, a partir del liderazgo del presidente y la actuación central de la fuerza pública, con aplicación mediata, por una década entre 2002 y 2012. Sus estrategias hicieron referencia al combate a “las organizaciones terroristas”, la recuperación del territorio, la protección de la infraestructura económica y vial, la “eliminación del narcotráfico” y un plan estratégico de seguridad. El argumento fue claro en el sentido de que el resultado de la recuperación militar del territorio y de las condiciones de seguridad serían las premisas para proteger la población y sus derechos. “Estamos convencidos que de esta manera no sólo cumplimos con nuestra obligación de proteger a la población, sino que aseguramos espacios de discusión y participación democrática”<sup>1</sup>.

Pero a la vez, aunque no se abordó como tal el tema de los derechos humanos ni del derecho humanitario, se argumentó que la responsabilidad en las amenazas que impedían el ejercicio de los derechos residían en la falta de presencia y autoridad estatal y, en particular, en la arbitrariedad cometida por los grupos armados ilegales:

“9. (...) los derechos de los colombianos se ven amenazados fundamentalmente por la incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad de sus instituciones sobre la totalidad del territorio y de proteger a los ciudadanos, de manera



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/elessar/>

permanente y confiable, de la amenaza y la arbitrariedad de las organizaciones armadas ilegales. En la última década, la Constitución Política de 1991 logró una profundización y extensión del alcance de la democracia, pero a la vez se erosionó de manera acelerada la autoridad de las instituciones, por causa del impacto de las organizaciones armadas ilegales.

“10. El fortalecimiento de la autoridad democrática es, por esta razón, la condición necesaria para garantizar el respeto a los derechos humanos. Con frecuencia se olvida que los derechos humanos, más que máximas de comportamiento, son fundamento y razón de ser del ordenamiento constitucional. Su vigencia requiere ante todo de la plena soberanía democrática y de la capacidad del Estado de hacer prevalecer el orden jurídico en todo el territorio”<sup>2</sup>.

En consecuencia, los objetivos estratégicos de tal política fueron expresamente definidos como: 1. Consolidación del control estatal del territorio. 2. Protección de la población. 3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas. 4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva. 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Pero el presidente Uribe durante sus dos mandatos consecutivos no adoptó como tal una política en derechos humanos sino que su referencia se hizo en el marco de esta política. Así, el “Plan Nacional de

<sup>1</sup> Intervención de la Ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez, Casa de Nariño, 16 de junio de 2003.

<sup>2</sup> Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, junio de 2003.



Desarrollo, 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario”, definió en su encabezamiento tres objetivos que guardaban relación con los derechos humanos y que de forma resumida expresaron<sup>3</sup>: 1. Brindar seguridad a todos los ciudadanos para viabilizar la democracia y la legitimidad del Estado. 2. Impulsar un crecimiento económico sostenible y generar empleo. 3. Construir equidad social mediante mejoras en la distribución del ingreso, la consolidación de un país de propietarios, un gasto social eficiente y la protección a los sectores más vulnerables. A la par, el presidente Uribe argumentó que “el orden y la seguridad” eran el “requisito cardinal” para la vigencia de los derechos humanos. Aclaró que no se trataba de la concepción autoritaria de la “seguridad nacional” sino de otorgar garantías a la oposición. Por tanto, afirmó que el Estado no castigaría la opinión ni la oposición política sino al crimen y en particular al terrorismo “que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles”<sup>4</sup>.

Pero lo sucedido durante los últimos ocho años cuestiona en buen grado lo ocurrido tras estos postulados. La seguridad brindada por las fuerzas militares ha sido dirigida ante todo a la protección de la infraestructura económica y las rutas viales mientras que amplios sectores poblacionales, como los pueblos indígenas, las comunidades afros y los campesinos, sufren altos riesgos y las mayores consecuencias de las conductas arbitrarias de las partes, en medio de los escenarios del conflicto armado, la violencia y los entornos de ilegalidad conformados por el narcotráfico y otras economías ilegales. Partes importantes del territorio nacional aún se mantienen en poder de las alianzas tejidas entre los paramilitares, los narco-trafficantes y algunos poderes políticos y económicos que han configurado la llamada cooptación del Estado local, a la vez que en otras zonas las guerrillas mantienen espacios territoriales de actuación y de interferencia frente al Estado, de forma que en todas éstas zonas se imponen formas arbitrarias de coerción frente a la población.

3 Ley 812 de 2003, artículo 1.

4 Carta de Presentación de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, presidente Álvaro Uribe Vélez, Casa de Nariño, 16 de junio de 2003.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/stefanobregon/>

Por su parte, los organismos de seguridad y sus acciones de inteligencia, como se ha revelado de manera dramática en los dos últimos años con el DAS, fueron objeto de infiltración por parte del paramilitarismo y el narcotráfico, realizaban espionaje ilegal, persecución y amenazas contra los defensores de derechos humanos, líderes de protestas sociales, opositores políticos, periodistas críticos y funcionarios de la justicia, de manera que están de por medio numerosos homicidios, desapariciones, amenazas y desplazamientos. El gobierno nacional ha hecho uso arbitrario de los comportamientos irregulares de los organismos de seguridad y el propio Presidente de la República ha recurrido a señalar de terroristas y dirigir ataques públicos con el calificativo de terroristas, de manera frecuente y reiterada, a éstos mismos sectores afectados.

De otra parte, los estudios demuestran que los índices de desarrollo económico positivo no se correspondieron con mejoras sociales y, por el contrario, se ha agravado recientemente el desempleo. Ahora ocupamos el segundo lugar en lo referido a la distribución más regresiva del ingreso entre los países del continente americano. Varios pueblos indígenas están al borde del exterminio y de conjunto han visto vulnerados sus derechos sociales, su autonomía y sus territorios, así como degradado el medio ambiente, con frecuencia por el arrasamiento producido por la penetración de los megaproyectos que frecuentemente son controlados por empresas multinacionales

y sobre los cuales las autoridades omiten realizar la consulta previa con los pueblos indígenas afectados como obliga la ley. Así mismo, los territorios ancestrales de las comunidades afros, los derechos sociales y las garantías tampoco han sido respetados.

## Incoherencias y acciones positivas en DDHH en la dinámica Gobierno-Estado

Desde gobiernos anteriores existía coordinación entre entes gubernamentales y estatales en materia de derechos humanos, alentada y apoyada por la cooperación internacional. Antes de concluir el Gobierno Pastrana aprobó el Conpes 3172<sup>5</sup>, “Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”. Por tanto, tuvo continuidad el Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; el cual hizo posible el intercambio y acciones comunes entre el gobierno, entes de investigación y justicia y organismos de control. Entre las acciones tuvo continuidad el compromiso enfocado a la superación de la impunidad, dado que existía en proceso un Plan Nacional de Acción en la materia con ofrecimiento de cooperación internacional: “...la Política implica el fortalecimiento de las actuales organizaciones, prácticas y procedimientos para conocer la ocurrencia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, esclarecer los casos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Al mismo tiempo significa el perfeccionamiento del marco normativo para procurar la armonización de sus diversas fuentes”<sup>6</sup>.

Como antecedente existía el Comité Especial de Impulso y Seguimiento a las violaciones a los derechos humanos<sup>7</sup>, fundamentado en la lucha contra la impunidad

para recuperar la convivencia, la paz, la confianza ciudadana en la justicia y evitar los altos costos presupuestales de las condenas al Estado por las violaciones sucedidas. Ante el alto margen de impunidad imperante se planteó realizar un esfuerzo correctivo desde los entes estatales, para lo cual se requería estructurar una política y emprender acciones, de forma que se dio continuidad al Comité Especial de Impulso, el cual a partir de 2003 promovió la investigación de 100 de los numerosos casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario sucedidas.

A partir de allí planteó revisar la eficacia de las instituciones responsables, mejorar el control y brindar atención a víctimas y testigos. De manera asociada identificaron 17 factores asociados para desarrollar tal política, referidos al mejoramiento de las condiciones laborales e institucionales en la rama de la justicia; la competencia de la jurisdicción penal ordinaria para investigar las violaciones y evitar que la justicia penal militar, además de no ser competente, conllevara los casos a la impunidad; esquemas de protección para la acción de autoridades judiciales y de control y la coordinación interinstitucional. A partir de tales presupuestos se organizó un Plan Operativo General Actualizado para avanzar en resultados institucionales<sup>8</sup>. El seguimiento quedó a cargo de un Grupo de Trabajo Ampliado. Resultado notorio fue el Conpes 3411, “Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción”<sup>9</sup>: “El problema de política, a partir del cual se definen la amplitud y el contenido de las intervenciones sugeridas, consiste en que el Estado colombiano no logra de manera

5 15 de julio de 2002.

6 *Proyecto de Política contra la impunidad*, con apoyo del Reino de los Países Bajos (Holanda), 2003.

7 Creado por el Decreto 2429 de 1998, conformado por entes estatales, gubernamentales y con participación de la OACNUDH.

8 Se especificaron 40.084 millones de pesos proyectados para ejecuciones proyectadas entre los años 2006 y 2009.

9 Aprobado con la participación de la Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial DDHH y DIH, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, DNP, Dirección de Justicia y Seguridad, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006.

generalizada y pronta esclarecer los hechos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH<sup>10</sup>.

Pero de manera paralela avanzaban iniciativas del Gobierno nacional contrarias a los derechos humanos. El Congreso de la República, tras fuerte debate ante la resistencia de sectores opositores y entidades de derechos humanos, aprobó un Acto Legislativo de iniciativa presidencial que suprimía derechos y garantías legales fundamentales llamado Estatuto Antiterrorista<sup>11</sup>, contrario también a los compromisos y las recomendaciones internacionales en la materia. Pero la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por ser incompatible con normas internacionales vigentes en nuestra legislación interna. En 2005, la misma Corte Constitucional conceptuó en el fallo de revisión de tutela T-025 que existía un estado de cosas inconstitucional con respecto a la atención de la población desplazada, a partir de lo cual empezó a expedir una serie de autos para exigir a las autoridades gubernamentales y estatales acciones positivas al respecto. Luego, el mismo tribunal superior, a través de la Sentencia C-370, revisó la Ley 975 de 2005, de forma que rectificó su inoperancia al establecer mínimas penas efectivas para los paramilitares responsables de crímenes de guerra y mecanismos efectivos para conseguir atender los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. De igual forma, en los años recientes este tribunal ha expedido varios fallos que buscan desde la doctrina y en decisiones concretas la defensa de los derechos humanos y la atención debida para con las víctimas.

Entre 2002 y 2003 el Gobierno y la Fiscalía se empeñaron realizar una serie de allanamientos y detenciones masivas y arbitrarias, muchas veces con informes sin fundamento, proporcionados por desmovilizados o de los archivos de inteligencia militar. En buen grado las acciones eran respaldadas por dos medidas publicitadas

10 *Documentos Conpes 3411*, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006.

11 Aprobado por el Congreso de la República el 10 de diciembre de 2003.

como banderas en materia de seguridad, pero lesivas a los derechos humanos: de una parte, la creación de una red masiva de informantes civiles a la fuerza pública, con meta inmediata de un millón de personas y mediata de cinco millones, sin reglamentación clara, inmiscuida de forma indiferenciada en asuntos militares, policiales y de conflictos ciudadanos, que dio lugar a frecuentes señalamientos arbitrarios ante las autoridades que procedían sin fórmula de juicio; de otra, el pago publicitado y exaltado de recompensas a ciudadanos anónimos que encapuchados cobraban por acciones de cooperación realizadas con la fuerza pública, tras lo cual hubo también muchos señalamientos indiscriminados y el fomento de una práctica de matiz mercenario.

Ante el malestar interno e internacional con el Fiscal Luis Camilo Osorio por una actuación comprometida con casos de abierta impunidad y sobre quien llegaron sucesivas denuncias sobre colaboración activa de su parte con las AUC, se sintió cierto alivio con la terminación de su gestión y la llegada del Fiscal Mario Iguarán, a pesar de tratarse de un funcionario del propio Presidente de la República, lo cual no entregaba las mejores posibilidades de actuación independiente. Sin embargo, a partir de 2005 se iniciaron acciones de investigación importantes por parte de la Corte Suprema de Justicia y, en cierto grado y necesariamente correspondientes con las anteriores, por parte de la Fiscalía General, dirigidas contra los congresistas, gobernantes locales o seccionales y funcionarios implicados en la llamada parapolítica y contra integrantes de la fuerza pública comprometidos con violaciones a los derechos humanos.

Ese año la OACNUDH<sup>12</sup> expresó en torno a las recomendaciones que entregaba para tratar la crisis existente en DDHH y DIH que algunas instituciones oficiales tomaban aspectos positivamente pero que otras no y que, si bien persistían incumplimientos para su adopción, había algunos avances. Entre ellos, con relación a entes gubernamentales y estatales, hizo referencia a medidas como

12 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.



los programas de protección de víctimas, el funcionamiento del CIAT, la atención a algunas comunidades indígenas en riesgo con apoyo de cooperación internacional, algunas respuestas ante las exigencias de debida atención a la población desplazada hechas por la Corte Constitucional y avance en capacitación en la materia a la fuerza pública por el Ministerio de Defensa.

### Actuaciones, limitaciones y desenfoque conceptual del Programa Presidencial de DDHH

El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en cabeza del Vicepresidente de la República, asesora y promueve programas y acciones gubernamentales en derechos humanos. En sus líneas de trabajo durante los mandatos del presidente Uribe están la protección de personas y sectores vulnerables, el tratamiento de la impunidad, la coordinación interinstitucional, la participación en nombre del gobierno en la búsqueda de elaborar en forma concertada con la sociedad civil de un Plan de Acción en DDHH y DIH y la producción de información y análisis con apoyo en un Observatorio de Derechos Humanos<sup>13</sup>.

Ante la carencia de políticas y directivas en materia de derechos humanos, y más aún ante declaraciones oficiales, medidas y acciones incoherentes con ellos, el Programa Presidencial de DDHH y DIH en cierta forma tuvo que apoyarse en dinámicas derivadas de directrices en la materia heredadas de anteriores gobiernos, lo cual tuvo positiva influencia en algunos resultados y procesos con frecuente apoyo y supervisión de la comunidad internacional, lo además habría hecho difícil su supresión<sup>14</sup>. Entre tales entes

13 Decreto Presidencial 513 de 2003.

14 Entre ellas la Directiva Presidencial 07 del septiembre 9 de 1999, referida a una política de protección de los defensores de los derechos humanos; la Directiva Presidencial 01 del 17 de agosto de 2000, que llamó a fortalecer la atención en un sentido integral a la población desplazada; la Directiva Presidencial del 28 de noviembre del 2001, que respaldó la interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el país.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/somosdefensores/>

podemos referir lo que fue antes la Consejería Presidencial que tuvo continuidad en este Programa Presidencial, el Comité Intersectorial Permanente para coordinar entre entes estatales y gubernamentales, el referido Comité Especial de Impulso de la lucha contra la impunidad y el Programa de Protección a cargo del Ministerio del Interior.

De otra parte, el Programa Presidencial ha obrado bajo los objetivos específicos de promover en derechos humanos: a) una *cultura* de su aceptación; b) acciones de *prevención* con el concurso de todas las autoridades, entidades y la sociedad, “para lograr la reducción de las violaciones de derechos humanos”, y adoptó como estrategia la descentralización con apoyo en la coordinación con las autoridades territoriales<sup>15</sup>. En tal sentido, queda clara su restricción a la parte promocional, conjugada con el apoyo al gobierno en informes y gestiones ante organismos intergubernamentales. Pero además, despierta inquietud la formulación anterior como objetivo no de la superación de las violaciones sino de su “reducción”, lo que sugiere aceptar un nivel de tolerancia al respecto.

El Gobierno nacional reconoció en el documento que dio lugar a la continuación de este programa que “en Colombia se vive una crisis humanitaria de Derechos Humanos, que tiene su punto más alto en las persistentes violaciones de estos y en las consecuen-

15 [www.derechoshumanos.gov.co/index.asp](http://www.derechoshumanos.gov.co/index.asp), Descentralización de la Política de Derechos Humanos y DIH.

cias que genera el conflicto armado para la población civil”<sup>16</sup>. Pero manifestó que tenía distintas manifestaciones en los territorios y que tras el criterio de la descentralización se abordaría “una política pública de derechos humanos para el trabajo territorial”, a tono con las condiciones específicas “en el marco de un Estado local de escasos recursos y de un conflicto armado que condiciona el ejercicio de los derechos” y a partir de reconocer los presupuestos normativos existentes.

El mismo documento en una desafortunada revisión del concepto de los derechos humanos planteó que tenían como propósito y fundamento “lograr que los derechos sean reconocidos como prácticas cotidianas de la población, que adquieren un estatus normativo”, de forma que concluyó el erróneo concepto de que su real posibilidad “de ejercicio y garantía es que sean asumidos como acciones propias de la población”. Afirmaciones que a todas luces se alejan de su carácter y de la responsabilidad estatal al respecto, hecho que contrasta gravemente con la urgencia de reconocer la crisis existente y los factores de corrección necesarios de explicar con el concurso activo y obligado de todas las autoridades desde su competencia. Tal desfiguración no constituyó sólo una consideración inscrita en la argumentación sino una guía destacada de trabajo:

“...Los programas de Derechos Humanos, propiamente dichos, tienen como soporte las prácticas de los Derechos Humanos en la vida cotidiana. En ese orden la orientación podría ser que las diferentes entidades territoriales cuenten con programas de: a) educación en Derechos Humanos; b) ciudadanía política; c) desarrollo y libertad; y, d) democracia incluyente”<sup>17</sup>.

Los informes de gestión del Programa Presidencial destacan que su área de política promueve programas con apoyo en la coordinación interinstitucional y el Comité Intersectorial de Derechos Humanos, con atención a las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales; así mismo el Observatorio de los DDHH produce documentos de análisis sobre departamentos, regiones o temas específicos y la

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Idem*, los subrayados son del documento original.



Bitácora de Prensa ofrece un seguimiento a las noticias que transcurren en los medios de prensa colombianos sobre problemáticas en el tema.

Entre las acciones del Programa han tenido lugar la participación en el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas<sup>18</sup>. La continuidad del Observatorio de Minas Antipersonal<sup>19</sup>, que continuó un Plan Nacional de Acción Contra Minas, acciones con instancias regionales, promoción de la educación en el riesgo de minas, y dio lugar a la conformación posterior de un programa en este tema, el PAICMA. La promoción de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos entre la Presidencia, el Ministerio de Educación Nacional y la Defensoría del Pueblo. El estímulo a programas de DDHH en los planes de desarrollo de los entes territoriales. El Proyecto de Atención de Comunidades en Riesgo, ejecutado con apoyo de cooperación internacional entre este Programa Presidencial, la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y la Defensoría del Pueblo, con impacto focalizado en algunas regiones. La participación en Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia y la coordinación para casos de seguridad y protección a comunidades vulnerables la

<sup>18</sup> Conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de DDHH y DIH.

<sup>19</sup> Ley 579 de 2002, durante el Gobierno Pastrana.



atención a determinados entes creados por leyes, decretos o convenidos con los sectores afectados<sup>20</sup>.

## Positiva incidencia, fallos e informes de veeduría de la comunidad internacional

Al Gobierno y al Estado colombianos les asistió la obligación de cumplir los compromisos derivados de los fallos, medidas cautelares y provisionales proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Corte condenó al Estado colombiano por los casos de los 19 comerciantes en el Magdalena Medio en 2004, la masacre de Mapiripán y la ejecución de Wilson Gutiérrez Soler en 2005 y la masacre de Pueblo Bello en 2006. Por su parte la Comisión profirió sólo en 2004 33 Medidas Cautelares a favor de personas en muy alto riesgo de seguridad, a la vez que la Corte profirió cuatro Medidas Provisionales ese mismo año. Entre los casos más recientes estaban los de los indígenas Kankuamos de la Sierra Nevada, los Emberá Katío de Córdoba y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

En los últimos ocho años entre enviados del secretario general, relatores especiales, grupos temáticos y otros mecanismos extraconvencionales de la ONU, ha llegado al país más de una veintena de personas, que han trabajado en temas relativos a la libertad de opinión y expresión, a los derechos de los pueblos indígenas, la educación, las desapariciones forzadas, los desplazados, la salud, las detenciones arbitrarias, los defensores de los derechos humanos, las mujeres, las ejecuciones arbitrarias, etc. Misiones similares de la CIDH y de otros entes como la ACNUR, la ACNUDH y de varios Comités de Pactos, se han hecho presentes. Por supuesto que su llegada responde a situaciones críticas existentes en cada materia y conllevan informes de veedu-

ría y exigencia y reiteración de cumplimiento de recomendaciones al respecto.

La OACNUDH en su informe sobre el año 2002 expresó que existían múltiples problemas, dificultades y retos para mantener los principios del Estado de Derecho y el respeto a los DDHH y el DIH. Señaló, entre otros aspectos, que persistían nexos entre agentes oficiales y paramilitares, destacó una “alta y grave incidencia del conflicto armado en la situación de los derechos humanos”, llamó la atención sobre los desafíos al Estado para superar la crisis humanitaria existente, calificó de crítica la situación de los derechos civiles y políticos, y caracterizó “graves, masivas y sistemáticas violaciones, constituyendo muchas de ellas crímenes contra la humanidad”. Señaló que los autores eran servidores públicos comprometidos con abusos de poder, “en omisión o abierta connivencia con el paramilitarismo”. Planteó que había incremento de las violaciones de los agentes estatales y que muchas tenían lugar en desarrollo de la nueva política gubernamental de seguridad y tras la declaratoria de la conmoción interior. Criticó a la Fiscalía General por ineficacia y por su compromiso en violaciones sucedidas.

Concluyó que el Estado no contaba con una política “efectiva y coherente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario”; advirtió sobre el aumento significativo de los desplazados, la mayor vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos quienes eran afectados por ataques y estigmatizaciones de servidores públicos; de manera especial señaló una tendencia al debilitamiento del Estado de Derecho por la injerencia de los grupos paramilitares y sus nexos con agentes oficiales. Constató así mismo que no había avances en la adopción de muchas de las recomendaciones presentadas, aunque destacó la adopción del Estatuto de la CPI y de algunas medidas de protección como el Sistema de Alertas Tempranas y la Convención de Ottawa<sup>21</sup>. Reiteró 27 recomendaciones referidas a la prevención y protección de los derechos,

<sup>20</sup> Como la Comisión de DDHH de los trabajadores, comisiones mixtas de seguimiento con comunidades locales y étnicas, la Comisión de Búsqueda de las Personas Desaparecidas, el Grupo de Trabajo sobre Misión Médica, el Comité de Protección de Docentes Amenazados y la Mesa Nacional de Prevención del Desplazamiento Forzado.

<sup>21</sup> La ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, el tratado de la Convención de Ottawa y el Sistema SAT, fueron ratificados y adoptado durante el Gobierno Pastrana.

el conflicto armado, la defensa del Estado de Derecho, el combate a la impunidad, las políticas económicas y sociales y la cultura de derechos humanos, a las autoridades, a las partes en conflicto y a la sociedad civil.

El informe de 2003 consideró que la situación de derechos humano siguió siendo crítica “con responsabilidad directa de servidores públicos”, “omisión y connivencia” de ellos con los paramilitares y señaló el incremento de detenciones arbitrarias e ilegales, de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violaciones al debido proceso y a la intimidad; destacó restricciones de libertades y derechos fundamentales en las “zonas de rehabilitación y consolidación” creadas mediante estado de excepción. Indicó que en la implementación de la mayoría de las recomendaciones no había avances y que no eran “integradas en forma consistente en las políticas del gobierno”, de forma que en general se reiteraron las recomendaciones ya presentadas.

“A pesar de una disminución en los homicidios de sindicalistas, la situación de los defensores de derechos humanos y de éstos siguió siendo crítica. Los grupos étnicos continuaron padeciendo discriminación y violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. El conflicto armado interno contribuyó a agravar la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas, observándose un incremento de la violencia selectiva por parte de grupos armados ilegales”<sup>22</sup>.

La ONU reconoció que en 2004 bajaban los niveles de diversos tipos de violaciones pero advirtió que seguían siendo altos, a la vez que indicó algunos en derechos humanos pero en medio de dificultades y contradicciones. Estimó que los esfuerzos oficiales no respondían a la dimensión de las problemáticas y que eran incoherentes, pero destacó elementos como los defensores comunitarios, la destrucción de arsenales de minas antipersonal y el comité interinstitucional contra la impunidad. Señaló que había contradicción entre los objetivos señalados

y los métodos empleados en la política de seguridad gubernamental:

“En la aplicación de la política de seguridad del Gobierno se notaron inconsistencias entre sus objetivos y los métodos utilizados lo cual tuvo efectos sobre sectores de la población civil”<sup>23</sup>.

“La situación de derechos humanos siguió siendo crítica. Hubo un aumento de denuncias de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la fuerza pública y a otros servidores públicos. Continuaron siendo altos los de torturas y desapariciones forzadas. Fueron notables las denuncias de detenciones y allanamientos sin los fundamentos jurídicos adecuados, por parte de miembros del Ejército y de la Fiscalía. También hubo casos de manipulación de pruebas y de testigos. La continuidad de los nexos entre servidores públicos y grupos armados ilegales, en particular paramilitares, se puso de manifiesto en varias denuncias en las que se atribuyó responsabilidad estatal por acción directa u omisión”<sup>24</sup>.

En 2005 la OACNUDH afirmó que las AUC seguían violando el cese de hostilidades con numerosas violaciones contra la población civil y reconoció limitaciones de la Ley de Justicia y Paz y pervivencia del paramilitarismo a pesar de las desmovilizaciones. Así mismo, indicó violaciones cometidas por la fuerza pública y por las guerrillas. Persistió en el cumplimiento de las recomendaciones enfatizó varias en materia de DDHH, llamó a priorizar por las partes la observancia del DIH y a solucionar mediante el diálogo y la negociación el conflicto armado interno.

“A los miembros de la Fuerza Pública, y en particular del Ejército, se atribuyeron infracciones al principio de distinción, entre ellas, por la utilización de niños como informantes y en otras actividades militares, así como el uso de escuelas y viviendas civiles, así como actos de violencia sexual”<sup>25</sup>.

En 2006 estimó que la situación de derechos humanos seguía siendo crítica en

22 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 17 de febrero de 2004.

23 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2005.

24 *Ibid.*

25 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 20 de enero de 2006.

varias regiones del país, en especial destacó la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales, y la persistencia de situaciones de impunidad. Sobresalieron homicidios y amenazas contra sindicalistas y maestros. Sin embargo, registró avance en algunas recomendaciones pero reiteró la presentación de 18 de ellas; llamó a revisar los parámetros de eficacia de la fuerza pública en el contexto del conflicto armado ante el incremento de denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales y demandó el dismantelamiento efectivo del paramilitarismo.

El informe sobre el año 2007 afirmó que problemas estructurales en ciertos órganos del Estado, el conflicto armado, el narcotráfico y el crimen organizado seguían teniendo un peso significativo sobre la situación de los derechos humanos. Destacó que los derechos de las víctimas se pusieron en el centro del debate público y afirmó que era “urgente e imperativo” atender a sus demandas. Afirmó que era un reto consolidar el proceso de desmovilización paramilitar pero también tratar el asunto del surgimiento de nuevos grupos armados ilegales relacionados con tal proceso, pues persistían las expresiones de violación de los derechos humanos. Llamó a garantizar la participación de las víctimas en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y valoró la importancia de las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia “a pesar de los obstáculos y riesgos que tuvo que enfrentar” al revelar la gravedad de la infiltración de los paramilitares en el Estado y la sociedad.

“Aunque hay algunos signos alentadores de mejoría, la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario continúa siendo objeto de grave preocupación, particularmente en las regiones donde las dinámicas del conflicto armado interno se han intensificado”<sup>26</sup>.

Destacó ocho recomendaciones: a todas las partes respetar el DIH, al Gobierno y a la sociedad civil a avanzar hacia consolidar un Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH; a los grupos armados ilegales a liberar de



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/tachas/>

inmediato y sin condiciones a los rehenes; a la Fiscalía y el Ministerio de Defensa a desarticular los grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización paramilitar y a la Justicia a investigar los nexos de servidores públicos y líderes políticos con el paramilitarismo; al Gobierno y al Congreso a aplicar medidas de reparación y de atención a los derechos de las víctimas; a distintas autoridades a fortalecer la justicia, el Ministerio Público, profundizar la lucha contra la impunidad y conseguir resultados con la aplicación de la Ley 975; al Gobierno, el Ministerio Público y la rama de la justicia a evitar las ejecuciones extrajudiciales y proceder a las investigaciones y sanciones por tal causa; al Gobierno a esforzarse por superar la pobreza, la pobreza extrema, atender los sectores de especial vulnerabilidad y conseguir el retorno a las tierras de los campesinos desplazados.

<sup>26</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2008.



En 2008 el informe señaló que el gobierno había recuperado control territorial importante por parte del Estado, pero que “se continúan produciendo graves violaciones de los derechos humanos. Algunos altos funcionarios del Gobierno continuaron estigmatizando a los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes de la oposición y activistas sociales”. Ante la persistencia y trascendencia pública de numerosos casos de ejecuciones extrajudiciales que comprometieron a las Fuerzas Militares expresó que “el número de quejas y víctimas registradas evidenciaba que las políticas institucionales adoptadas por el Ministerio de Defensa y el alto mando militar para combatir esta práctica no habían logrado incidir de manera significativa en la reducción de estas graves violaciones”<sup>27</sup>. Llamó al mayor control operacional de las tropas y a la rápida y eficaz investigación sobre los numerosos casos de ejecuciones extrajudiciales sucedidos, a la vez que reconoció como positivas las destituciones de personal militar implicado en las mismas investigaciones.

El informe sobre 2009 indica como positivo que se redujeron las denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales, avanzaron los procesos de investigación contra congresistas y funcionarios vinculados al paramilitarismo; pero señala que en el contexto de la persistencia del conflicto armado las guerrillas violan el derecho humanitario y que se exacerbó la violencia contra la población por parte de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización paramilitar. Consideró que los pueblos indígenas y las comunidades afros eran especialmente afectados por efecto del conflicto armado. Llamó la atención sobre la proliferación de las amenazas y la utilización ilegal de los servicios de inteligencia contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales, opositores políticos y periodistas. Entre los elementos para destacar de sus recomendaciones aparecieron el cese de reclutamiento y la liberación de los menores de edad en tal circunstancia; la protección a las víctimas, testigos y operadores judiciales

en los procesos por ejecuciones extrajudiciales; la protección de la población ante los grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización paramilitar; el reconocimiento de la violencia sexual y los crímenes de género; la respuesta eficaz ante las alertas del SAT; la revisión y reforma de la Ley 975; la protección de los pueblos indígenas y al revisión y las medidas para que los organismos de inteligencia oficiales obren dentro del respeto de los derechos humanos.

Los informes de la OACNUDH calificaron de recurrentes y masivas las infracciones contra la población civil cometidas por paramilitares y las guerrillas, pero advirtió que había aumento a la vez de los casos que responsabilizaban a la fuerza pública. De manera general también hubo descensos en tipos de infracciones al DIH aunque se mantuvieron volúmenes altos y compromiso de guerrilleros, paramilitares y agentes de la fuerza pública. Las guerrillas utilizaron minas antipersonal, reclutaron menores, hicieron secuestros y usaron el terrorismo. Los paramilitares no asumieron el cese de hostilidades acordado con el Gobierno y siguieron realizando masacres, homicidios, desplazamientos y reclutamiento de menores. En los últimos años se destacó el llamado a las guerrillas para que cesaran la toma de rehenes y los secuestros y la advertencia de que los grupos armados ilegales surgidos tras las desmovilizaciones de las AUC eran un nuevo factor de violaciones contra la población civil. En materia económica y social, dieron cuenta del alto nivel de inequidad y pobreza, de desempleo y de carencias en los distintos derechos sociales. Destacaron la inexistencia de una política de género y la persistencia de crímenes sexuales y de formas de discriminación. Indicaron que el 45% de la población vivía en condición de pobreza, incluyendo los desplazados, lo que impedía el disfrute de los derechos sociales.

### **Política incoherente, parcial y de detrimento de los derechos humanos**

En definitiva la Política de Seguridad y Defensa Democrática logró ampliar el control territorial por parte del Estado, pero resulta

<sup>27</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19 de febrero de 2009.

discutible que ello conllevara las necesarias garantías a la población, la eliminación del narcotráfico y la desaparición del paramilitarismo, como lo sugiere el balance oficial: "...el control territorial y la mayor presencia estatal se tradujo en una significativa mejora en cuanto a la protección de la población civil y de sus derechos, en particular el derecho a la seguridad, el derecho a la vida e integridad, el derecho a la libertad, el derecho a la libre movilidad y la libertad de elegir libremente su lugar de residencia"<sup>28</sup>.

El presidente Uribe considera que se presenta una mejoría sustantiva en los derechos humanos a partir de la acción contra las FARC, ELN, AUC y el narcotráfico y de brindar seguridad. Pero elude el reconocimiento de las arbitrariedades y de las responsabilidades oficiales; además, los logros en tales asuntos son relativos y discutibles en sus efectos con relación a los derechos humanos y el derecho humanitario.

Mauricio García lo advierte: "No obstante los esfuerzos y la inversión realizados, se constata la continuidad del conflicto armado y del narcotráfico: una guerrilla golpeada y replegada pero todavía existente; un fenómeno paramilitar que a pesar de la desmovilización continúa y crece de nuevo; infracciones a los Derechos Humanos por parte de la fuerza pública, dentro de los cuales se destacan los 'falsos positivos'; la extensión de los cultivos de coca y amapola que no disminuyen, no obstante las amplias campañas de erradicación"<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Programa Presidencial de DDHH y DIH, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática*, Bogotá, D.C., 2008, página 10.

<sup>29</sup> *Siete años del presidente Uribe: ¿Qué balance podemos hacer?*, Mauricio García, S.J., Cinep, Cien Días, agosto de 2009.



A propósito de la verdad y la memoria histórica referida a los derechos humanos un debate serio debe hacerse contra la falacia de pretender explicar los centenares de miles de muertos ocasionados por el paramilitarismo como supuesto resultado del choque y la disputa territorial entre grupos armados irregulares, pues si bien tal circunstancia existe y reporta víctimas, el fenómeno principal ha sido el castigo sistemático del fenómeno paramilitar contra determinados sectores de la población civil con el recurso de los crímenes de lesa humanidad. De allí el rechazo a consideraciones como la siguiente: "...la cruenta disputa territorial entre los dos grupos armados, que produjo un incremento sostenido en el número de homicidios registrados en el país, alcanzando el número más alto de muertes en 2002, con 28.775 homicidios, superando incluso, los registros en la década de los noventa"<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Programa Presidencial de DDHH y DIH, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática*, antes citado, página 95.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/lggomez/>

Destaca el análisis oficial la disminución del homicidio entre 2003 y 2007, que explica por la acción contra las guerrillas y la desmovilización de las “autodefensas”, reconoce que el descenso más pronunciado fue entre 2003 y 2004, pues entre 2005 y 2007 se tendió a estabilizar y entre 2008 y 2009 podemos encontrar un nuevo incremento que cuestiona la eficacia que se presume de ésta política gubernamental. La tasa de homicidios disminuyó progresivamente de 66,48 en 2002 a 37,37 en 2006, pero luego recobró un incremento que en 2007 fue a 39,15 y en los años posteriores sigue el incremento. Además, como lo reconoce el gobierno, aunque el número de homicidios disminuyó entre 2003 y 2007, el número de municipios y localidades afectadas fue mayor y se mantuvo alto en todas las zonas críticas.

El balance oficial confunde la toma de rehenes, la retención de personal de la fuerza pública que acude a la rendición en medio de combates con la guerrilla y los secuestros propiamente, aunque de hecho existe relación y conjugación de estas circunstancias conductas. El incremento del pie de fuerza pública y de la presencia y los operativos militares y policiales, así como el repliegue y desalojo de importantes áreas antes controladas por las guerrillas, conllevaron un notorio descenso tanto de las rendiciones en medio de los combates de integrantes de la fuerza pública como de la toma de rehenes civiles y la realización de secuestros extorsivos por parte de las guerrillas. Mientras entre 1998 y 2002 se produjeron 15.434 retenciones y secuestros, entre 2003 y 2007 se redujeron a 5.526. También variaron notoriamente las responsabilidades, de forma que se redujeron las de la insurgencia y se hicieron mayoritarias las de la delincuencia común.

El desplazamiento forzado, disminuyó entre 2002 y 2004 pero volvió a incrementarse a partir de 2005, manteniéndose tal tendencia en los últimos años. El número de desplazados anual llegó al pico de más de 395 mil personas en el 2002 y decreció en el 2004 a más de 201 mil personas, pero luego registra incrementos con volúmenes anuales entre los 200 y 300 mil desplazados forzados. Confinamiento y desplazamiento

intra-municipal, inter-rural e inter-urbano. Los refugiados en las fronteras que son numerosos en Venezuela, Ecuador y otros países no son considerados por los análisis ni por las estadísticas oficiales. Entre 2003 y 2007 se presentaron 351 accidentes causados por minas antipersonales, lo que indicó un incremento del 31% con respecto al quinquenio anterior e impacto en 113 municipios, con responsabilidad principal de las guerrillas. A la vez, resulta muy criticable que los principales informes gubernamentales no consideren ni estudien de igual forma la desaparición forzada, las torturas, los crímenes sexuales, la discriminación y otras violaciones que revisten especial gravedad, ni traten con claridad y objetividad la persistencia de la impunidad.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU fue escenario a finales de 2008 de la presentación del informe del Gobierno nacional y del informe alterno de las organizaciones sociales y de derechos humanos sobre la situación de este tema en el país, en cuyos diagnósticos, discusiones y recomendaciones fue notoria la alusión a tópicos como el estado del proceso de desmovilización y del programa de reincorporación, las expresiones de rearme, los nuevos reclutamientos ilegales presentados con afectación particular a los jóvenes y a los menores de edad y la atención a los derechos de las víctimas. El Gobierno nacional explicó que entre 2002 y 2007 la tasa de homicidios descendió de una tasa de 66 por 100 mil habitantes a una de 36,2 (se pasó de 28.837 a 17.198 homicidios), lo que representa un decrecimiento del 45,2%. Ante el impacto de la discusión sobre las ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones que comprometen a integrantes de la fuerza pública aclaró que estaban vinculados a investigaciones penales 748 miembros de la fuerza pública, obraban órdenes de captura contra 242, estaban 110 acusados ante los jueces y se habían producido 14 sentencias condenatorias contra 42 militares. Y afirmó que se había terminado el paramilitarismo aunque habían emergido nuevas bandas criminales que estaba empeñado en combatirlos.

Por su parte, las plataformas de organizaciones sociales y ONG's —en representa-



ción de más de 900 entidades-, señalaron que entre 2002 y 2007 se había producido un incremento del 67,71% en las ejecuciones extrajudiciales, con responsabilidades directas de la fuerza pública (se pasó de 699 a 1.222 casos), a la vez que estimaron que en ese período 13.634 personas perdieron la vida por fuera de combate y por violencia socio-política, siendo 1.477 desaparecidos forzosamente. Su concepto fue que no se había desmontado el paramilitarismo y que en los grupos reactivados tras su desmovilización podrían estar cerca de 9 mil efectivos.

En la Declaración de Londres, en 2003, 24 países abogaron por una cooperación internacional favorable a los propósitos de la paz y los derechos humanos y enfatizaron en la necesidad del acogimiento de las recomendaciones de la ONU en materia de derechos humanos, la superación de la impunidad y de la connivencia de agentes oficiales con los grupos paramilitares. Posteriormente, en 2005 la Declaración de Cartagena en la misma línea puso el acento en los derechos de las víctimas y la Declaración de Bogotá, en 2008, abogó por la

necesidad de que las autoridades del Estado colombiano apliquen con la consecuencia necesaria las recomendaciones presentadas por la ONU sobre los derechos humanos y se haga posible de forma concertada elaborar un Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH.

Actualmente, se exige acelerar los procedimientos en la Ley de Justicia y Paz en beneficio de los derechos de las víctimas, proteger a los sindicalistas, defensores de derechos humanos y demás sectores afectados por violaciones, atender con eficacia por parte de las autoridades las Alertas Tempranas y el incremento del desplazamiento forzado y realizar acciones efectivas para evitar las ejecuciones extrajudiciales cometidas por tropas oficiales. Si bien pueden registrarse esfuerzos y avances conseguidos en derechos humanos con el concurso importante de entes del Estado, la presión de la sociedad civil y el acompañamiento internacional, desde el ejecutivo en los dos últimos cuatrienios ha predominado una política incoherente, parcial y comprometida con el detrimento tanto de los derechos humanos como del derecho humanitario.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/opendemocracy/>

# La tragedia humanitaria del desplazamiento interno forzado en Colombia

Luis Jorge Garay Salamanca\*

Fernando Barbieri Gómez\*

## Introducción

**E**l desplazamiento forzado por la violencia en Colombia constituye un fenómeno que ha afectado un porcentaje significativo de la población que hoy en día en su inmensa mayoría vive en condiciones de pobreza o de indigencia que permiten catalogarla como la población más vulnerable entre las vulnerables, dando lugar a una tragedia humanitaria de proporciones insospechadas.

A diciembre de 2009 las cifras oficiales del gobierno indican que el total de hogares registrados en el Sistema de Información de Población Desplazada ascendía a más de 700.000, cifra que indica que el total de personas desplazadas se situaba en más de 3,6 millones y representaba entonces el 7,9% de la población del país. Sin embargo, es conocido que las cifras oficiales no reflejan el total de las personas desplazadas, existiendo un porcentaje sensible de subregistro de esta población. Dicho porcentaje puede situarse según los estudios realizados en un nivel cercano al 25%. En estas circunstancias la población desplazada podría alcanzar los 4,5 millones de personas y representar más del 10% de la población total.

En enero de 2004, la Corte Constitucional colombiana declaró, mediante la sentencia T-025, la existencia de un “Estado de Cosas Inconstitucional”<sup>1</sup> por considerar que se constataba una vulneración masiva de los derechos humanos de buena parte de la población desplazada, que no era atribuible a una entidad específica, sino que involucraba a varios órganos del Estado por acción o por omisión.

Entre las órdenes impuestas por la Corte al Gobierno Colombiano, a través de la Sentencia T-025, se encuentran, entre otros, la de apropiar recursos suficientes para la caracterización de las necesidades y los derechos de los desplazados, la atención y la satisfacción de los niveles mínimos de

<sup>1</sup> Un “Estado de Cosas Inconstitucional” lo configura una situación de carácter sistemático que resulta abiertamente contraria a la Constitución Política. La declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional se produce cuando se constatan dos elementos causales respecto de la existencia de una vulneración de derechos fundamentales. De un lado, que dicha vulneración tenga un carácter general; es decir, que afecte a una multitud de personas. Y del otro, que las causas a las cuales se atribuye esta afectación sean de orden estructural; o dicho de otra manera, que su ocurrencia no se origine de manera exclusiva en la acción o la omisión de una entidad o autoridad específica, sino que, por el contrario, involucre a un conjunto de entidades.



\* Director y Coordinador del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, respectivamente.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mutually-inclusive/>

protección de sus derechos fundamentales, el establecimiento de condiciones para favorecer la participación efectiva de sus representantes y la definición y cuantificación de parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento.

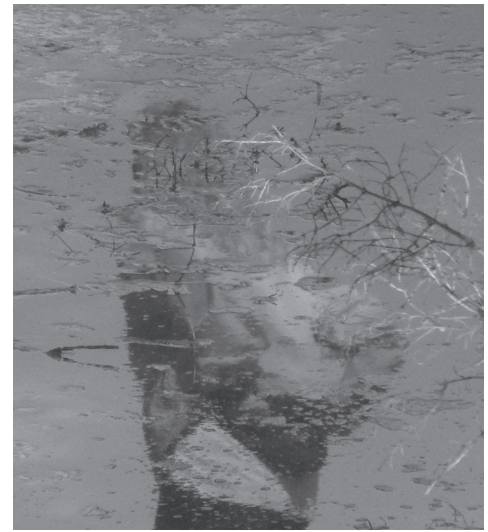
Hasta el momento, la Corte ha considerado que el Estado de Cosas Inconstitucional no se ha superado, que los derechos de la población desplazada no han sido restablecidos y que, por lo tanto, mantiene su competencia en el caso, ejerciendo su función jurisdiccional interna y habilitando continuamente escenarios de audiencia pública y debate con la participación de los diferentes actores sociales.

La Corte Constitucional ha expedido los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008 mediante los cuales adoptó un sistema de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada, además de que ha venido solicitando tanto al Gobierno como a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, verificar el grado de cumplimiento de dichos derechos<sup>2</sup>.

La Comisión de Seguimiento entiende su tarea como parte de un proceso democrático de evaluación del proceso de rendición de cuentas del Estado colombiano en materia de derechos humanos y considera que constituye un ejercicio inédito y útil a la consolidación de las bases del Estado Social de Derecho en Colombia. La Comisión basa su trabajo en la convicción de demandar la realización efectiva de los derechos a través de la implementación de políticas públicas eficientes e idóneas, y considera que estas políticas deben respetar las características e identidades diferenciales de las comunidades, así como las obligaciones

estatales adquiridas con la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>3</sup>.

El presente documento constituye una síntesis de algunos de los documentos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional colombiana y principalmente de los informes VII y XI elaborados a partir de los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación desarrollada durante los meses de julio y agosto de 2008.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mutually-inclusive/>

## Características sociodemográficas de la población desplazada

1. Los hogares de la población desplazada son hogares grandes: 5,1 personas en promedio para los hogares desplazados inscritos en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada) y 4,7 personas en promedio para la población desplazada no inscrita. Tienen, entonces, en promedio, más de una persona adicional que el conjunto de los hogares colombianos (3,9 personas en promedio, según el Censo de Población de 2005).

2. La tasa de jefatura de hogar femenina es más alta en los hogares de población desplazada que en el conjunto de hogares colombianos (43,8% para hogares desplazados vs. 29,9% para el total nacional, según el Censo de 2005). Y buena parte de estas mujeres ejercen solas dicha jefatura: del total de hogares de población desplazada con jefatura femenina, un 66,8% tienen como jefe una mujer sin cónyuge, con el agravante de que hasta un 49,4% de estos hogares cuenta con hijos menores de 18 años. Dos problemas se conjugan aquí: una

<sup>2</sup> Con el fin de contribuir a la garantía de los derechos de la población desplazada, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Corporación Viva la Ciudadanía, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Organización Plan Internacional, e importantes personalidades de la vida nacional, constituyeron en noviembre de 2005 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento).

<sup>3</sup> En el marco de las tareas de verificación del grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada, la Comisión ha desarrollado dos encuestas nacionales de verificación con el rigor estadístico suficiente para poder extrapolar los resultados al total de la población desplazada.



mayor vulnerabilidad, causada por la jefatura única y la presencia de hijos menores de 18 años, y una mayor carga para las mujeres.

3. La pirámide poblacional de la población desplazada se parece más a la que tenía Colombia hace más de 20 años que a la que tiene actualmente. La alta presencia de niños, niñas y adolescentes (56% de personas menores de 20 años) y la menor proporción de personas en edades adultas hacen que la dependencia demográfica y económica sea mayor. Esta situación se agrava con la alta tasa de embarazos (4,7% de las mujeres entre 12 y 50 años se encontraban embarazadas en el momento de la realización de la II ENV-2008).

4. La participación de grupos étnicos entre la población desplazada es mayor que la censada a nivel nacional, lo que corroboraría que estas poblaciones han sufrido en gran medida el rigor del desplazamiento forzado. En efecto, de acuerdo con la II ENV-2008, un 23,6% de la población desplazada se declara perteneciente a un grupo étnico (16% se declara afrocolombiana frente a un promedio del 7,2% a nivel nacional, según el Censo de 2005, y 6,5% indígenas, frente a un promedio del 3,4% a nivel nacional). A la vulnerabilidad del desplazamiento y de sus condiciones socioeconómicas actuales, se suma, para esta población, la vulnerabilidad ocasionada por la discriminación histórica a la que se han visto sometidos.

5. La población en situación de desplazamiento forzado se caracteriza por presentar una alta tasa de analfabetismo, cercana al 20% para los jefes de hogar de 15 y más años de edad, factor que refleja el origen mayoritariamente rural de este grupo poblacional y el atraso educativo secular de estas zonas del país (la tasa de analfabetismo en la zona rural del país era del 19,5%, según el Censo de 2005, y está por encima de la tasa de analfabetismo para el país en su conjunto, que, de acuerdo con el Censo era del 8,6%). Esta tasa de analfabetismo se conjuga con



bajos niveles educativos: específicamente de los jefes de hogar y sus cónyuges quienes no han alcanzado ni siquiera 4,5 años de educación formal, es decir, 5 años menos que la educación obligatoria prevista en las normas constitucionales.

6. Dada la estructura demográfica de la población desplazada, con un alto porcentaje de niños y niñas, la tasa de dependencia económica –medida como la relación entre la población total y la población en edad de trabajar (12 y más años de edad) que se encuentra ocupada– es de 3,4 en los hogares con personas desplazadas.

Por todo lo anterior, es claro que la población desplazada sufre una acumulación de factores sociodemográficos adversos que incrementan la vulnerabilidad propia de su condición al punto de enfrentar una situación de verdadera tragedia humanitaria. Si no se tienen en cuenta estos factores y se propicia su superación mediante políticas públicas adecuadas, no se podrá lograr que el goce efectivo de los derechos pueda llegar a ser una realidad para la población desplazada en el país.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mutually-inclusive/>

## Características del desplazamiento

Las características principales del delito del desplazamiento forzado en Colombia se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Un porcentaje importante (aproximadamente el 15%) de los grupos familiares ha sufrido más de un desplazamiento forzado. Esto denota una falla reiterada en el deber de protección en cabeza del Estado, que genera condiciones de perdurabilidad de la crisis humanitaria.

2. El 63% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD han sido expulsados de zonas rurales, el 21,4% de centros poblados y el 15,6% de cabeceras municipales, lo cual señala el origen predominantemente rural de la población afectada por el desplazamiento.

3. En el periodo 1998-2008, el lapso comprendido entre los años 2000 y 2002 es el que registra los más altos niveles de desplazamiento (43,9% del total del periodo en referencia) como reflejo de la agudización del conflicto armado que tuvo lugar en dicho lapso, debido, por una parte, a la expansión y consolidación del proyecto paramilitar y, por otra, a la ruptura de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC. No obstante, se anota que el 41% de los desplazamientos de grupos familiares se produjo entre enero de 2003 y agosto de 2008, periodo que cobija, entre otros desarrollos, el proceso de supuesta desmovilización de los grupos paramilitares, el desarrollo de una importante fase de los planes contrainsurgentes y antinarcóticos adelantados por el Estado colombiano, y la implementación de la Ley de Justicia y Paz.

4. La constitución de las amenazas directas como el principal motivo de desplazamiento durante todo el periodo analizado, y su agravamiento en los últimos años, al punto de afectar a cerca del 57% de los grupos familiares incluidos en el RUPD que fueron desplazados entre 2005 y mediados del 2008.

5. En cuanto a la presunta autoría de los desplazamientos que afectaron a grupos

familiares inscritos en el RUPD, los paramilitares ocupan el primer lugar (32,6%), y la guerrilla de las FARC el segundo (24,8%). Un orden similar se reporta para los grupos familiares de población no registrada en el RUPD. No obstante, según periodos bianuales, a partir de 2005 dicho orden se invierte y es la guerrilla de las FARC la que ocupa el primer lugar (32,8%) y los paramilitares el segundo (22,6%).

## Goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada

En el sistema de derechos afectados a la población desplazada, pueden ser clasificados diferentes subsistemas según la etapa del proceso de desplazamiento, el carácter de la observancia del derecho en términos de su índole estructural o coyuntural/temporal y la perdurabilidad de la realización efectiva del derecho. Así, por ejemplo, mientras algunos de los derechos se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica, otros responden a principios humanitarios básicos que imponen obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios.

En este sentido, el sistema de derechos se compondría de los siguientes subsistemas: derecho a la atención, derechos sociales fundamentales, derechos a la auto-sostenibilidad, derechos civiles y políticos, y derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

## Subsistema de derechos a la atención

El hecho de que solamente el 0,4% y 0,2% de los grupos familiares desplazados hubieran recibido todos los componentes de la ayuda inmediata y de la atención humanitaria de emergencia lleva a concluir sobre la imperiosa necesidad de reforzar y comprometer mayores esfuerzos en el desarrollo y adecuación institucional de políticas y medidas públicas dentro del propósito de avanzar hacia una adecuada observancia de la normatividad internacional y nacional en estos derechos.

## **Subsistema de derechos sociales fundamentales**

### **Alimentación**

En términos generales puede afirmarse que el grado de observancia del derecho alimentación, que de por sí era precario en el año 2007, se deterioró aún más en el 2008 (al menos hasta julio de 2008), lo cual puede explicarse, entre otros factores, por el incremento registrado por los precios de los alimentos en los primeros siete meses de dicho año y ante la persistencia de la precariedad de los ingresos de esta población.

A manera de ilustración, debe mencionarse que cerca del 32% de la población desplazada incluida en el RUPD y el 33% de la no inscrita dejaron de consumir algún desayuno durante la semana anterior a la encuesta; el 23,3% y el 25% de estas poblaciones dejaron de consumir algún almuerzo respectivamente, y el 20,7% y el 23,4% dejaron de consumir alguna comida. Ello refleja una situación más desfavorable en materia de alimentación para la población no RUPD.

### **Salud**

Si bien debe mencionarse que una elevada proporción de la población desplazada se encuentra afiliada al Sistema General de Salud y Seguridad Social (SGSSS) bajo el régimen subsidiado (69,7% para la población inscrita en el RUPD y 57,4% para la no inscrita), tendencia acorde con las políticas orientadas hacia una cobertura universal del aseguramiento que se ha fijado el gobierno en los últimos años, cerca del 24,7% y 36%, respectivamente, todavía no están afiliadas al Sistema y sólo pueden acceder al servicio de salud por medio de subsidios a la oferta.

No obstante el aceptable nivel de cobertura existen muy graves barreras de acceso efectivo a servicios de salud de calidad, debido a múltiples factores. En primer lugar, dado que la población desplazada se vio obligada en su gran mayoría a salir del municipio donde residía y que un elevado porcentaje de población pertenecía al

régimen subsidiado, una alta proporción perdió el acceso efectivo a servicios del Sistema ante la no portabilidad (entre municipios) de la afiliación.

En segundo lugar, conviene señalar que apenas un 62% de la población desplazada considera que su estado de salud es muy bueno o bueno, consecuente con el hecho de que un 25% de la población desplazada estuvo enferma en algún momento durante los 30 días antes de la aplicación de la II ENV-2008. Cabe anotar que de aquellos-as menores pertenecientes a hogares desplazados RUPD que son llevados a los controles de crecimiento y desarrollo, a un 40,1% se les diagnóstico bajo peso, y de éstos-as, sólo el 57,3% recibió tratamiento. Se observan elevados porcentajes de desnutrición global y la baja proporción que recibe tratamiento entre los-as menores de 5 años de edad de hogares desplazados.

En tercer lugar, no debe dejar de enfatizarse el escaso apoyo psicológico efectivo brindado al conjunto de la población desplazada, no obstante haber sufrido el tipo de trauma característico de una víctima de delitos contra su humanidad. En efecto, el sistema público sólo presta este servicio por demanda y, en general, la población desplazada parecería resistente a solicitar este tipo de atención. Se constata que la demanda por atención psicológica es reducida, ya que sólo un 4,9% de la población desplazada RUPD y un 2,9% de la no RUPD solicitaron dicha atención. De aquéllos que solicitaron atención, la recibió un 81,6% de los desplazados RUPD y un 76,8% de los desplazados no inscritos.

En consecuencia, ante el elevado grado de restricción del Plan Obligatorio de Servicios –POS– y la existencia de barreras de acceso efectivo a servicios para el régimen subsidiado con relación al contributivo, y todavía más para el caso de los no vinculados al sistema, y dado el estado de salud general de la población en situación de desplazamiento, resulta evidente la necesidad de avanzar sustancialmente en la política pública de salud para garantizar una observancia adecuada del derecho para esta población.



## Educación

Si bien un 86,2% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad, desplazados e inscritos en el RUPD asisten a un establecimiento educativo formal, lo que corrobora el grado de avance en términos de cobertura nominal, debe mencionarse que todavía subsiste un apreciable nivel de deserción intra-anual que contrarresta en la práctica parte de lo logrado en la ampliación de cupos escolares.

En efecto, del total de menores desplazados-as que se matricularon en el año escolar 2008 un 4,5% se habían retirado en julio del mismo año. Por grupos de edad, el mayor porcentaje se presenta entre los que tienen entre 5 y 11 años de edad. Por sexo, se aprecia que la mayor deserción afecta a las mujeres.

Así mismo, se presentan serias deficiencias en términos del indicador de gratuidad y acompañamiento. De una parte, del total de la población desplazada escolarizada, el 18% tiene que pagar la matrícula en forma total; un porcentaje similar, 18,6%, debe cancelar por lo menos una parte de la misma, de manera que el 64% de la población escolar no tiene acceso a matrícula gratuita. Y, de otra parte, sólo el 10,7% de los estudiantes reciben por lo menos parcialmente los libros y útiles, uniformes, transporte escolar e implementos de aseo que necesitan para asistir al establecimiento educativo. Ninguno recibe todos componentes en forma completa o parcial.

Sin duda, han de brindarse mayores esfuerzos por parte de la política pública de educación no sólo a la cobertura, sino además, y complementariamente, a la gratuidad, el acompañamiento y la calidad escolar para la población desplazada.

## Subsistema de derecho a la auto-sostenibilidad

### Vivienda

Apenas un 5,5% de los hogares desplazados incluidos habita en una vivienda que satisface debidamente las condiciones requeridas para poder ser considerada como digna. Esta situación es de impensable gravedad y denota las condiciones de

extrema vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada en el país. Existen indicadores fundamentales para los que se detectan déficit inaceptables, como quiera que sólo el 13,7% de los hogares tiene garantizada la tenencia segura y el 43% habita en condición de hacinamiento.

Aunque mejoran relativamente algunas condiciones de habitabilidad de los hogares que han recibido subsidio de vivienda, puesto que el 21,2% de ellos habita en viviendas que se pueden considerar dignas, se mantienen especialmente elevados niveles de hacinamiento (39,5%). Ello, con la baja utilización de subsidios por parte de hogares desplazados, es una muestra preocupante de fallas sistémicas importantes de la política de subsidios parciales para buscar solucionar de manera efectiva la problemática de la vivienda digna de una población vulnerable como la desplazada en Colombia.

### Generación de ingresos

La situación de la población desplazada en materia laboral y de generación de ingresos es preocupantemente crítica. El acceso al mercado laboral para una población con las características demográficas de la población desplazada se convierte en un aspecto crucial para lograr la estabilidad económica. Se constata que los niveles de actividad económica de la población desplazada en edad de trabajar (46,4% se declaran ocupados y 4,8% desocupados) son inferiores a los de la población de las cabeceras municipales del país (53,5% ocupados y 7,3% desocupados). Ese bajo nivel de actividad ante las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica que caracterizan a la población desplazada agudiza sustancialmente las dificultades de los hogares para generar ingresos compatibles con niveles de subsistencia digna.

Dos indicadores resumen la precaria situación laboral y de ingresos de los trabajadores desplazados y sus hogares. El primero es la alta tasa de informalidad en el trabajo, que alcanza el 96,6% para los trabajadores desplazados incluidos en el RUPD y 96,1% para los trabajadores desplazados no inscritos. El segundo es el relacionado con el bajo nivel del ingreso laboral mensual de esta población, teniendo en cuenta que solamente



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mutually-inclusive/>

el 11,0% percibía ingresos laborales mensuales superiores al salario mínimo. En estas circunstancias, cuando se toman en cuenta sólo los ingresos laborales monetarios, el 98,6% de los hogares de desplazados RUPD tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza y el 82,6% inferiores a los de la línea de indigencia, y cuando se incluye todo tipo de ingresos estos porcentajes sólo descienden ligeramente al situarse en 96,7% y 77,2%, respectivamente.

Es necesario destacar que esta situación contrasta de manera significativa con la que caracterizaba a esta población antes de su desplazamiento, en la que el 49% de los grupos familiares registraba (a precios de 2008) ingresos familiares mensuales por encima de la línea de pobreza, y el 68,5% por encima de la de indigencia. Así, entonces, puede afirmarse que como consecuencia del desplazamiento la pobreza habría pasado del 51% al 97,6% y la indigencia del 31,5% al 80,7%, reproduciéndose un grave proceso de pauperización masiva de la población desplazada en el país.

Una de las consecuencias más relevantes del desplazamiento es haber deteriorado de forma radical los niveles de ingreso de los grupos familiares desplazados y, consecuentemente, haber postrado a un amplio sector de familias colombianas en la pobreza y en la indigencia. Como es evidente, lejos se está del cumplimiento de los indicadores de la Corte Constitucional en cuanto a lograr para la población desplazada unos ingresos que le puedan garantizar niveles adecuados de subsistencia.

### **Subsistema de derechos civiles y políticos**

Ante el carácter de los derechos civiles y políticos, el único que es posible de aproximarse mediante una encuesta como la II ENV-2008, es el de la identidad. Con respecto a su observancia, resulta preocupante la elevada proporción de hombres de 18 y más años de edad que no cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar (cerca a un 85%, en promedio) porque implica que una altísima proporción no cumple con los requisitos formales mínimos para poder acceder a un trabajo formal y para ejercer

sus derechos laborales y de ciudadanía. Ello trae serias consecuencias en términos de la precariedad de condiciones laborales que debe enfrentar y de sus ingresos laborales, con serio detrimento para las condiciones de vida de sus hogares.

### **Subsistema de derechos a la verdad, justicia y reparación**

En lo que atañe a este subsistema de derechos los esfuerzos que han realizado los gobiernos parecieran ser prácticamente nulos. Si bien han existido algunas iniciativas aisladas en materia de reparación, éstas aún no pueden ser consideradas propiamente como una acción reparadora.

Así, por ejemplo, si la adjudicación de tierras a la población desplazada se interpretara como un acercamiento a la compensación por las tierras perdidas, debería afirmarse que el esfuerzo realizado por los gobiernos es eminentemente de carácter marginal. En efecto, con base en la adjudicación de tierras realizada entre los años 2002 y 2007 y haciendo algunos supuestos, podría afirmarse que, entre los años 1994 y 2007, se pudieron haber beneficiado del programa de adjudicación de tierras algo más de 13.000 familias (se desconoce el número de beneficiarios de la titulación de baldíos) que habrían recibido un total de 180.275 hectáreas. Esta cifra indica que el esfuerzo gubernamental en esta materia ha sido muy pobre, puesto que de acuerdo con los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación adelantada por la Comisión de Seguimiento, el delito del desplazamiento forzado trajo como consecuencia el despojo o el abandono forzado de cerca de 5,5 millones de hectáreas en los últimos doce años (cerca de un 11% del área agropecuaria del país). Además, debe tenerse en cuenta que la población víctima del desplazamiento se vio forzada a dejar de cultivar cerca de 1,1 millón de hectáreas, y que el 74,5 % de la misma perdió animales.

El daño emergente constituido por el valor de los bienes perdidos por la población desplazada (tierras, bienes raíces no rurales, ganado bovino y equino, muebles y otros activos tales como maquinaria vehículos etc.) a precios de 2008 habría ascendido a cerca de un 2% del Producto Interno Bruto

del país, a precios corrientes del 2007. Por su parte, el lucro cesante constituido por los ingresos dejados de percibir por la población desplazada sólo por concepto de las hectáreas dejadas de cultivar y los derivados de los bienes raíces no rurales a precios de 2008 habría totalizado una suma equivalente al 11,6% % del producto interno bruto a precios corrientes del 2007.

En cuanto a la realización de justicia efectiva, hay que señalar que las pocas cifras existentes demuestran una alarmante realidad: en el año 2006 el Consejo Superior de la Judicatura informó a la ACNUR que en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2006 se habían iniciado 37 investigaciones por el delito del desplazamiento forzado y se habían condenado tan sólo a 15 personas, cifras que contrastan con el elevado número de víctimas de este delito en el periodo en referencia.

Finalmente, es necesario señalar que el país ni siquiera cuenta aún con una ley que establezca un marco normativo efectivo y practicable para la restitución y reparación de víctimas como la población desplazada por el despojo ilegal de sus tierras y propiedades.

### **La población desplazada: la más vulnerable entre las vulnerables**

A partir de los resultados de la I ENV-2007, realizada en noviembre de 2007, se constatan diferencias significativas, en términos estadísticos, que dan cuenta de las precarias condiciones de vida de los hogares desplazados incluidos en el RUPD respecto del resto de la población pobre del país, y específicamente de los hogares vecinos no desplazados del mismo estrato económico.

En primer lugar, las características socio-demográficas de los hogares desplazados incluidos en el RUPD muestran su mayor vulnerabilidad sistémica, situación que puede estar limitando de manera determinante las posibilidades de avanzar hacia una realización efectiva de sus derechos.



En efecto, se destacan las siguientes diferencias respecto a las características de los hogares vecinos no desplazados: un mayor tamaño (5,1 personas *vs.* 4,2); una presencia superior de hijos/as (54,2% *vs.* 45,3%) y de niños/as y jóvenes (29,1% *vs.* 22,5%, para la población entre los 5 y los 14 años de edad,); una edad promedio menor (25,5 años *vs.* 26,8); una mayor proporción de hogares que cuentan con algún miembro que sufre de discapacidad (17,7% *vs.* 12,1%); una mayor tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años (13,9% *vs.* 8,0%); una menor escolaridad (4,1 años en promedio *vs.* 5,7).

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mutually-inclusive/>

En segundo lugar, aunque en términos de afiliación al Sistema de Salud se alcanzan niveles similares de cobertura, se detecta una diferencia importante en el tipo de afiliación, toda vez que para la población RUPD el acceso se concentra primordialmente en el régimen subsidiado (89,6%), mientras que para la población de referencia la participación de dicho régimen es mucho menor (66,5%). Esto es una muestra de la mayor vulnerabilidad de la población desplazada.



En tercer lugar, en materia de acceso a la educación sucede algo similar al caso de la salud, con tasas similares de cobertura entre las dos poblaciones. Sin embargo, se observan diferencias importantes en las tasas netas de escolarización en los niveles de secundaria y media, con coberturas inferiores en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD respecto a la población vecina (51,0% vs. 63,2% en el primer caso y 16,5% vs. 32,6% en el segundo).

En cuarto lugar, se registran síntomas de insuficiencia alimentaria en mayor proporción sobre la población desplazada incluida en el RUPD, puesto que un 59,0% de la misma señaló haber presentado algún síntoma de alimentación insuficiente durante la semana anterior a la I Encuesta, en comparación con el 32,1% en el caso de la población vecina no desplazada.

En quinto lugar, del total de hogares que habitan viviendas tipo casa o apartamento, tan sólo el 7,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD habita viviendas que pueden ser clasificadas como dignas, mientras que en el caso de los hogares vecinos no desplazados este porcentaje asciende al 28,8%.

En sexto lugar, una situación que puede ser un factor determinante del resto de las condiciones de vida tan precarias de esta población tiene que ver con la generación de ingresos. De la población desplazada incluida en el RUPD que se encuentra empleada, tan sólo el 7,5% de la misma se encuentra afiliada a ARP, Salud y Pensiones, porcentaje equivalente al 28,8% en el caso de la población vecina. Así mismo, la población desplazada ocupada que percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal es tan sólo el 11,4%, en comparación con un 28% en el caso de la población no desplazada ocupada. Todo lo anterior lleva a que se observen unos niveles de pobreza e indigencia en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD mayores a los de la población vecina de referencia (99,8 vs. 88,5% y 74,4% vs. 40,5%, respectivamente).

Como consecuencia de lo anterior, se constata la mayor situación de vulnerabi-

lidad y debilidad manifiesta que caracteriza a la población desplazada por efectos del fenómeno de violencia y el desplazamiento.

## **A manera de reflexión final**

Como consecuencia de todo lo anterior, es posible afirmar que solamente en el subsistema de derechos sociales fundamentales, en particular en los derechos de salud y educación, se observan avances en la cobertura nominal para población desplazada aunque a niveles no equiparables a los del resto de la población colombiana, sin que ocurra lo mismo en términos de acceso efectivo y oportuno a servicios sociales, acompañamiento y calidad, que en ocasiones conduce a contrarrestar al menos parte de los logros en cobertura. En el caso de alimentación se constatan retrocesos en 2008, en buena medida por el aumento del precio de los alimentos resultante de la coyuntura mundial y la persistente precariedad laboral de la población desplazada.

En los demás subsistemas al menos todavía no se corroboran mejoras en el grado de observancia de derechos, al menos con relación a lo encontrado en el ejercicio de verificación del grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada desarrollado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en el año 2007 (mediante la I ENV-2007).

Obviamente, un juicio sustentable en una perspectiva de mediano plazo deberá complementarse con el análisis de cambios institucionales y reformas de las políticas públicas que eventualmente vayan implantando los Gobiernos Nacional y Territoriales para atender a la población desplazada, y sus posibles impactos en el grado de observancia efectiva de los derechos de esta población en términos de efectividad, oportunidad y sustentabilidad.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/pedroa/>

Visite nuestro sitio web:

www.foro.org.co

The screenshot shows the website of Foro Nacional por Colombia. At the top, there's a navigation bar with links like QUIÉNES SOMOS, PROGRAMAS, REGIONALES, CORREO, and a date 20/05/2010. Below this, there's a sidebar with a menu including INICIO, INTRANET, PUBLICACIONES, REVISTA FORO, CENTRO DE DOCUMENTACION, PROGRAMAS DE RADIO, REDES, CONTACTO, and CALENDARIO DE EVENTOS. The main content area features a calendar for May 2010, a Google search bar, and several news articles. The first article is titled 'Elecciones 2010' and 'No bote el voto', dated 17/05/2010. It discusses the 'Novena entrega: Compromiso con las juventudes' and mentions that the young population represents 24% of the national population. The second article is dated 06/05/2010 and is titled 'Compendio de entregas... para que no bote su voto'. It mentions the 'Campana No bote el voto' and the 'Instituto Nacional Democrata'. The third article is dated 03/05/2010 and is titled 'Análisis de expertos sobre las elecciones presidenciales'. It discusses the 'segunda vuelta presidencial' and the 'llegada a la presidencia'. The website also features a sidebar with social media links (Facebook, Twitter) and a 'Banco de Experiencia' section. The bottom of the page has a footer with the text 'Con el apoyo de' and logos for Oxfam Novib and eed (Evangelischer Entwicklungsdienst).

Foro Nacional por Colombia

Una apuesta por la Democracia, la Ciudadanía y la Inclusión Social

20/05/2010

QUIÉNES SOMOS PROGRAMAS REGIONALES CORREO

INICIO INTRANET PUBLICACIONES REVISTA FORO CENTRO DE DOCUMENTACION PROGRAMAS DE RADIO REDES CONTACTO CALENDARIO DE EVENTOS

MAYO de 2010

Lu Ma Mi Ju Vi Sa Do

1 2

3 4 5 6 7 8 9

10 11 12 13 14 15 16

17 18 19 20 21 22 23

24 25 26 27 28 29 30

31

Seleccione el mes y año que desea consultar:

Mayo 2010

BUSCADOR

Google

Buscar

Google

www.foro.org.co

Síganos en Facebook

Consulte el Centro de Documentación

Banco de Experiencia

Participación ciudadana

NOTICIAS DESTACADAS

Elecciones 2010 No bote el voto

Actualizado en 17/05/2010

Novena entrega: Compromiso con las juventudes

Claves para que NO bote el VOTO

La población joven del país representa aproximadamente el 24% de la población nacional, y se encuentra en alto grado de vulnerabilidad. Pobreza, desempleo, dificultades en el acceso a educación de calidad, embarazos no deseados, discriminación, estigmatización, violencia y falta de oportunidades, entre otros, son los problemas que agobian a la juventud. ¿Qué proponen las campañas para solucionar estas problemáticas?

En la NOVENA ENTREGA, la Campaña No bote el voto, esta vez en colaboración con la Corporación Ocas, se presenta un vistazo a la situación de la juventud en Colombia, junto con una aproximación a las campañas de los candidatos.

Consulte la información y contacte

Elecciones 2010 No bote el voto

Actualizado en 06/05/2010

Compendio de entregas... para que no bote su voto

La campaña No bote el voto es una iniciativa del Instituto Nacional Democrata para sufragar con conciencia y responsabilidad en las elecciones presidenciales, legislativas y locales, en una manera responsable, racional y consciente, además de ofrecer espacios para el debate y la discusión colectiva sobre las distintas propuestas de gobierno de los candidatos y la candidata a la Presidencia de la República.

Para ello, No bote el voto ha preparado y distribuido documentos de análisis y recomendaciones para los ciudadanos, en los que se presentan las propuestas de los candidatos y se discuten los puntos de debate y las propuestas de los ciudadanos.

Elecciones 2010 No bote el voto

Actualizado en 03/05/2010

Análisis de expertos sobre las elecciones presidenciales

¿Qué podría pasar en la segunda vuelta presidencial? La llegada a la presidencia se está dando a escondidas, en puntillas.

La campaña No bote el voto presenta los videos del Debate con los candidatos presidenciales, en el que se discuten los puntos de debate y las propuestas de los candidatos.

Conozca sus opiniones, coméntelas y difúndalas.

Claves para que NO bote el VOTO

Lo que están diciendo los candidatos

El minuto a minuto de la contienda electoral

petropresidente RT @leonardogonza: RT @petropresidente Anoché Bailly decía que Fuiste el ganador de el debate...con mucha ventaja diria Yo!! #FB 26 minutos ago

petropresidente RT @LaMonaTaty: ALFREDO GUTIÉRREZ mañana en la Plaza de Bolívar, frente a Betón.

twitter Join the conversation

Virtual moodle

reddit

ANG per la

Con el apoyo de



## ¿Recentralizar para pacificar?

Fabio E. Velásquez C. \*

"Ojalá el próximo presidente los quiera tanto como yo los quise a ustedes", dijo el presidente a los alcaldes en una reunión de despedida de su gobierno, cuando la Corte Constitucional estaba *ad portas* de emitir su fallo de inexequibilidad de la ley que convocaba al referendo reeleccionista. ¡Qué manera de quererte, qué manera! Sí, como el caudillo "quiere" a sus súbditos, es decir, esperando que se sometan a su mesiánica voluntad. Es lo que ocurrió en Colombia en estos ocho años con la descentralización. Después de prometer en su programa de cien puntos que daría vigor a los entes territoriales para profundizar la descentralización, lo que hizo Uribe fue todo lo contrario: debilitarlos al máximo. A Uribe le gusta el poder, ipero todo el poder!, y nunca le cupo en su cabeza que los alcaldes y los gobernadores pudieran tener la autonomía que la Constitución les garantiza.

¿Cuáles fueron los argumentos y las acciones que desnudaron en estos ocho años las verdaderas intenciones de Uribe con respecto a la descentralización? Responder esa pregunta implica diferenciar dos tipos de cuestiones: en primer lugar, la cercanía/distancia entre el discurso y la práctica. En

segundo lugar, la conjugación/distinción entre el diseño de la descentralización y sus resultados. La primera de ellas es importante porque reconoce el poder de la palabra como forma de construcción de realidades sociales. En tal sentido, el discurso es una forma de acción, así no sea necesariamente coherente con las conductas reales de quienes lo promueven e imponen. En el mundo de la política electoral este aspecto es crucial por el peso que tienen las promesas como mecanismo de "seducción" de los votantes y como medio de acumulación/desacumulación de poder. En el caso de Uribe, ese aspecto adquiere mayor dimensión por su reconocido mesianismo "mediático". Uribe logró imponer un lenguaje (el de la patria, la autoridad, "trabajar, trabajar y trabajar", el terrorismo, el "gustico", "soy frentero", "te rompo la cara, m...", etc.) y dominar la agenda pública a través de sus declaraciones públicas. Sopesar el discurso uribista sobre la descentralización constituye, así, un paso imprescindible para comprender lo que ocurrió en sus dos mandatos.

La segunda distinción (entre el diseño y los resultados de la descentralización) es igualmente relevante pues un elemento clave que marca la identidad de un gobierno es



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/pedroa/>

\* Sociólogo. Director de la Unidad Ejecutora de Programas. Fundación Foro Nacional por Colombia



la visión que propone sobre los diferentes tópicos de la política pública. Tal visión expresa las intenciones y los alcances que un gobierno pretende darle a su acción, tanto en términos de los arreglos institucionales como de los resultados y efectos que aspira a obtener en un campo específico de desempeño. Sin embargo, esas intencionalidades pasan por varios tamices –entre ellos, la presencia y la intervención de otros actores– que pueden modificar el desarrollo de los procesos y sus resultados. En el caso de la descentralización, estos últimos no son solamente el producto de los diseños y las acciones desde el gobierno nacional, sino también del proceder de las autoridades municipales y departamentales, de los recursos y capacidades con los que cuentan, de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y del papel de los diferentes actores locales y regionales, incluidos en el caso colombiano los actores armados ilegales, en el escenario de la gestión pública.

## La promesa

Cuando Uribe asumió la presidencia en agosto de 2002 encontró un diseño de la descentralización que poco se parecía al que fue aprobado mediante las leyes 11 y 12 de 1986 y, luego, ratificado y profundizado por la Constitución de 1991. En efecto, la descentralización ya no era vista como una estrategia de apertura política o de pacificación del país. Ese había sido el discurso de los años ochenta y, en parte, de los noventa. Por el contrario, la descentralización era mirada como un problema fiscal, responsable de buena parte del déficit que acusaba el país en el cambio de siglo. La bandera del gobierno nacional desde mediados de la década del noventa era la austeridad fiscal y el freno al despilfarro del que un buen número de municipios y departamentos eran responsables<sup>1</sup>.

Esa austeridad quedó fijada en normas aprobadas por el Congreso de la República,

<sup>1</sup> Los datos del DNP mostraban, en efecto, que las entidades territoriales gastaban más de lo que recibían, especialmente como producto de altos e incontrolados niveles de endeudamiento y de una expansión excesiva de las burocracias municipales y departamentales, amén de hechos de corrupción que el país conocía de tiempo atrás.

que Uribe heredó y vio con buenos ojos: de un lado, la ley 617 de 2000, que estableció topes al gasto de funcionamiento de las entidades territoriales y suprimió las contralorías en municipios pequeños y medianos. Aunque esta medida provocó un amplio debate nacional, en el que los defensores de la descentralización alegaban violación de la autonomía territorial consagrada en la Constitución, la norma se impuso y produjo los efectos esperados: una reducción significativa de la burocracia municipal y departamental, y una disminución de los gastos de funcionamiento que aumentaron la capacidad de inversión de las autoridades territoriales.

De otro lado, el Acto Legislativo # 1 de 2001, que modificó sustancialmente el régimen de transferencias del gobierno nacional hacia los departamentos, los municipios y los resguardos indígenas. El sistema consagrado por la Constitución de 1991, que consistía en trasladar a los entes territoriales un porcentaje creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación, que en el 2002 se acercaría a la mitad de estos últimos, fue sustituido transitoriamente por la creación de una bolsa común, el Sistema General de Participaciones (SGP), cuyo monto sería fijo a partir de 2002, incrementado anualmente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) más unos puntos. El argumento del Ministro de Hacienda de aquel entonces, Juan Manuel Santos, era que de esa manera se reduciría el déficit fiscal de la Nación y, al mismo tiempo, se seguiría incrementando el recurso canalizado hacia los entes territoriales. Los opositores de la medida alegaban que en realidad se estaba reduciendo el monto de las transferencias y que los incrementos definidos en la reforma constitucional no alcanzarían para cubrir los costos de la prestación de los servicios, especialmente en educación y salud. La reforma Constitucional que modificó el régimen de transferencias fue reglamentada mediante la ley 715 de 2001, nueva ley de competencias y recursos, que reemplazó a la ley 60 de 1993.

Estos cambios institucionales modificaron de fondo las relaciones intergubernamentales, por lo menos en términos fiscales,

pues desde ese momento los municipios podrían gastar menos en funcionamiento y tendrían menos recursos transferidos para la inversión, mientras que el gobierno nacional quedaría con una “tajada” mayor de la torta de recursos y, en consecuencia, tendría mayor capacidad de inversión para adelantar sus propios programas.

Uribe vio con buenos ojos esos cambios en el diseño de la descentralización. Le caían “como anillo al dedo” para poner en marcha su estrategia de seguridad democrática, la cual implicaba la concentración en el gobierno nacional de un alto volumen de recursos y una mayor capacidad de decisión y de inversión. Por eso sus promesas de campaña retomaron el tema de la austeridad, aunque con un lenguaje que “endulzaba” el oído de los defensores de la descentralización, construido alrededor de ideas como la asociatividad municipal y departamental, el fortalecimiento del nivel intermedio de la organización del Estado y la reducción del tamaño de la burocracia central.

En efecto, en su programa de los “cien puntos” se leía:

“10. (...) Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.

11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en



las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.

12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahoren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.

13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las sub-regiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.

14. Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.

15. Integraremos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.

16. La Nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización”.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/pedroa/>

La promesa uribista incluía varias ideas-fuerza<sup>2</sup>: en primer lugar, la austeridad en cabeza de los entes territoriales y la búsqueda de mecanismos para reducir costos sin afectar las políticas públicas, entre ellos las asociaciones de municipios, la supresión de personerías y contralorías municipales y el cambio de régimen de pago a los diputados departamentales. El gobierno nacional, por su parte, eliminaría entidades nacionales cuyo objeto fuera competencia de los gobiernos municipales o departamentales y se comprometía a reducir la burocracia central. Esta política de austeridad permitiría ahorrar unos recursos que serían destinados a incrementar la cobertura en educación y salud –de hecho, competencias municipales y departamentales, especialmente en zonas donde se requiere una mayor inversión estatal.

Una segunda idea era la de promover las regiones como forma de evitar duplicidad de esfuerzos y ahorrar recursos. En tercer lugar, el fortalecimiento del nivel intermedio como instancia de apoyo a los municipios y como eje articulador de la organización territorial. Para llevar a cabo esas reformas –cuarta propuesta- el candidato Uribe sugería crear una Comisión que estudiaría y propondría las medidas para “profundizar la descentralización”. Finalmente, prometió fortalecer la participación ciudadana “en la definición de las tareas públicas”, a fin de que “los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería”.

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) recogió estas propuestas. En el documento “Bases del Plan” se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización y se insiste en la austeridad, la asociatividad municipal para ahorrar recursos, el fortalecimiento de la capacidad de gestión, la lucha contra la corrupción y la “politiquería”, y la participación ciudadana, especialmente a través de la fiscalización de la gestión pública.

Esta estrategia –poco innovadora- se concretó en algunas fórmulas incluidas

en el referendo propuesto por el gobierno en 2003: la eliminación de personerías y contralorías municipales y la congelación de salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de municipios y departamentos. Estas propuestas fueron rechazadas por los colombianos en la votación del 25 de octubre. Luego de su derrota, el gobierno hizo un llamado a los partidos políticos para construir un consenso nacional sobre las reformas que, a su juicio, era necesario aprobar en los meses subsiguientes, una de ellas el recorte de las transferencias a los municipios y departamentos como forma de resolver el déficit fiscal de la nación y solventar el pago de la deuda externa, que en este momento ascendía a 45% del PIB, aproximadamente<sup>3</sup>. El consenso fue firmado por algunos parlamentarios simpatizantes del gobierno, pero no pasó de ser una propuesta simbólica, por lo menos en ese momento.

Posteriormente, en 2005, el gobierno nacional produjo el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, que contiene su plan de acción estratégico en los diferentes campos de la política pública. En el capítulo titulado “Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial” el gobierno nacional dio un giro importante tanto en el diagnóstico como en sus fórmulas para “profundizar” la descentralización. En efecto, el diagnóstico, aunque en general seguía siendo negativo, se refiere a temas diferentes a los enunciados en el programa de los cien puntos: la duplicidad de competencias en algunos campos (construcción de vías, atención a grupos vulnerables, impulso al sector agropecuario), no resuelta por la ley 715 de 2001; la baja representatividad de los cuerpos colegiados (Asambleas departamentales y Concejos municipales); el bajo nivel de corresponsabilidad ciudadana en las tareas del desarrollo, la dispersión de los órganos de participación, el bajo interés de la ciudadanía en esos espacios, la debilidad del tejido social y la ausencia de una información adecuada y suficiente para que la ciudadanía pueda intervenir en los asuntos públicos; el

2 Velásquez, Fabio, “El ordenamiento territorial: promesa incumplida”, en Revista Foro, # 46, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, Enero de 2003.

3 Velásquez, Fabio, “Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?”, en Quórum. Revista Iberoamericana, # 8-9, Universidad de Alcalá, Primavera de 2004, pp. 46-57.



aumento desigual de la capacidad económica de las entidades territoriales; la concentración de las regalías en unas pocas entidades territoriales y su bajo impacto por razones de ineficiencia y corrupción; y la falta de armonía en la estructura del financiamiento territorial en cuanto a sus objetivos y criterios de distribución. Finalmente, el documento plantea limitaciones en el modelo de gestión territorial, relacionadas con la carencia de sistemas eficientes de información; la alta desarticulación intergubernamental en la gestión y la asignación de recursos; el corto-placismo de los planes de desarrollo; la existencia de estructuras administrativas poco modernas e ineficientes; el bajo nivel profesional, la alta rotación de funcionarios y la debilidad en la contratación, el control interno, la presupuestación, la gestión de proyectos y la auto-evaluación.

Como puede verse, la austeridad en el gasto<sup>4</sup>, el asociativismo municipal y departamental, y el fortalecimiento del nivel intermedio a través de la regionalización desaparecieron del discurso gubernamental, y aparecieron otros relacionados con el funcionamiento cotidiano de la gestión pública. Pero, además, este diagnóstico reconoce muy pocos avances de la descentralización y solamente señala desaciertos, lo que introduce un sesgo que poco contribuye a la comprensión del proceso hasta ese momento<sup>5</sup>.

4 En realidad, ese tema ya no podía hacer parte del discurso gubernamental, pues a raíz de la aplicación de la ley 617 de 2000 las entidades territoriales habían logrado equilibrar sus finanzas. En efecto, los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos a comienzos de 2001 a un superávit de 323.900 millones de pesos en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal según datos del Departamento Nacional de Planeación (El Tiempo, enero 13 de 2004, página 1-6). En 2005, el déficit del gobierno central fue de 4,9% del PIB, cifra que se vio compensada por el superávit de las entidades territoriales en el mismo año, equivalente a un 0,7% del PIB. Ese superávit se logró gracias al decrecimiento de la deuda territorial (en 1998 la deuda representaba más de un 3% del PIB; en 2005, se redujo a menos del 2%) y a la reducción de las transferencias para la educación y la salud.

5 Por lo demás, es un diagnóstico que no se basa en cifras ni hechos relevantes que lo sustenten, lo que puede ser calificado como una ligereza cuando de diseñar política pública se trata.

De otra parte, el documento no distingue entre grandes ciudades y pequeñas localidades, entre regiones, departamentos y municipios, o entre sectores de la gestión. Se hacen, por el contrario, afirmaciones genéricas que no necesariamente corresponden del todo con la realidad. Finalmente, es un diagnóstico incompleto, especialmente en lo concerniente al impacto del conflicto armado sobre la descentralización. Los actores armados incrementaron desde mediados de los años noventa su interés en ganar control territorial, político y de la gestión local para favorecer sus intereses económicos y políticos<sup>6</sup>. Sin embargo, la tesis del gobierno ha sido que no hay conflicto sino actos terroristas, lo que le impide comprender el impacto de los actores armados en la gestión municipal y departamental<sup>7</sup>.

Con base en ese diagnóstico, el gobierno propuso tres temas<sup>8</sup> sobre los cuales fijó metas y resultados esperados en 2010 y 2019 (Cuadro 1): las competencias, los recursos y el modelo de gestión. En el primer caso, sugirió un modelo de competencias exclusivas que define roles diferentes de la nación y la entidades territoriales. En el tema de finanzas la propuesta del gobierno consistió en fortalecer los recursos propios de las entidades territoriales, a través de una reforma tributaria territorial, y reducir al máximo las transferencias a través del Sistema General de Participaciones, incrementando metas de eficiencia en el desempeño fiscal.

Estas dos propuestas implican, según el gobierno, modernizar la gestión de los entes territoriales a través de una administración orientada a resultados y con alguna dosis de participación ciudadana. Para tal efecto, propuso modificar el orden legal (códigos de régimen municipal y departamental, ley orgánica de planeación) y la cultura organizacional de las entidades territoriales, así

6 Ver Velásquez, Fabio (coordinador), Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos, Bogotá: Foro – GTZ, 2009.

7 Este diagnóstico pone de presente, además, las debilidades del gobierno para enfrentar los problemas que él mismo señala. ¿Qué hizo Uribe durante su primer mandato para evitar que esas deficiencias se produjeran?

8 Un cuarto tema es el del ordenamiento territorial, que no será tratado en este artículo.

**Cuadro 1. Metas y acciones en descentralización y ordenamiento territorial**

Metas	Acciones 2010	Acciones 2019
1. El país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la Nación y las Entidades territoriales.	Identificación de competencias por descentralizar o delegar en sectores como el agropecuario, vías, vivienda y atención de población infantil.	Distribución de competencias exclusivas entre la Nación y las Entidades territoriales, tanto sectoriales como normativas.
2. El país contará con un sistema de financiamiento territorial sostenible para las entidades territoriales.	Reformas constitucionales al Sistema General de Participaciones y regalías aprobadas.	Sistema de compensaciones sostenible y articulado en mecanismos y objetivos.
	Las rentas territoriales representarán 20% del recaudo tributario total del país.	Participación de 25% de los impuestos territoriales en la tributación total.
	La calificación promedio de desempeño fiscal no será inferior a 60 puntos.	100% de las entidades territoriales serán fiscalmente viables.
3. Municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa y orientada a resultados.	Reforma a los códigos de régimen departamental y municipal aprobada.	Entidades territoriales con un marco legal propicio para una gestión orientada a resultados, generando información útil para la rendición de cuentas para la ciudadanía.
	Ley 152 de 1994 reformada y ajustada a las características territoriales.	Las entidades territoriales contarán con un sistema de planificación que incluye normas, instrumentos y metodologías que permiten la armonización e integración de las políticas públicas.

Fuente: DNP, Visión Colombia, II Centenario 2019.

como mejorar los sistemas de información, de control interno y de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Este planteamiento muestra mejor el real interés del gobierno nacional en materia de descentralización y decanta un punto de vista, inspirado en buena parte en el modelo de federalismo fiscal: reglas claras en cuanto a competencias de las entidades territoriales; esfuerzo de departamentos y municipios en la generación de ingresos propios, complementados con transferencias, reducidas al menor nivel posible; y modernización de la gestión pública, especialmente en términos de eficiencia y transparencia. El gobierno, por su parte, vería sus arcas enriquecidas con el ahorro derivado de la reducción de las transferencias y haría lo suyo (seguridad democrática, inversión social y consejos comunitarios).

En el plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 el gobierno mantuvo las ideas de eficiencia y eficacia del modelo de descentralización como apuesta básica, y planteó la necesidad de ajustarlo en los tres componentes ya enunciados en el documento “Visión Colombia II Centenario”: competencias, recursos y gestión pública. No hubo, por tanto, un cambio en el planteamiento<sup>9</sup>.

Sobre el primer aspecto, el de las competencias, el gobierno propuso la expedición de un estatuto de descentralización que reglamentara la entrega gradual de compe-

<sup>9</sup> El diagnóstico incluido en el plan, aunque reconoce avances en varios campos, reitera una gran cantidad de deficiencias en esas tres materias. Incluso, en algún momento el Vice-presidente de la República señaló que varios municipios del país eran inviables financiera y administrativamente (por problemas de pobreza económica, corrupción y débil capacidad de gestión), por lo que habría que eliminarlos o integrarlos a otros municipios. Ese discurso fue ampliamente criticado, lo que impidió que se tradujera en acciones concretas.

tencias a las entidades territoriales y que actualizara los códigos de régimen municipal y departamental vigentes. El manejo de las finanzas territoriales constituye el núcleo del planteamiento en el Plan: la idea era incrementar los recursos del Sistema General de Participaciones, sin afectar el equilibrio macroeconómico y buscando una mejor distribución<sup>10</sup>; fortalecer la capacidad de recaudo de ingresos propios; racionalizar el uso de las regalías a través de indicadores definidos por el gobierno central par su monitoreo; fortalecer las medidas para el endeudamiento responsable de las entidades territoriales y lograr equidad en la asignación del gasto público.

Finalmente, en lo que respecta a la gestión pública, se reitera la necesidad de encaminarse hacia el diseño de una gestión por resultados, transparente, participativa, que dé cabida a formas asociativas y que propicie la coordinación con otros niveles de la administración pública. Para ello, el gobierno prometió capacitación, asistencia técnica y una política de fortalecimiento institucional territorial. El planteamiento incluye un énfasis en la participación, en la promoción de la organización social y en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación.

Lo que se advierte, entonces, en el discurso gubernamental en estos ocho años es una reiteración constante del diagnóstico negativo de la descentralización, salvo en algunos aspectos relacionados con la gestión financiera y algunos resultados en la prestación de servicios; y, al mismo tiempo, un cambio en materia de propuestas: de un planteamiento inicial basado en los conceptos de austeridad e integración regional se pasó a un discurso centrado en la eficiencia y la eficacia de la gestión y en la imposición desde el gobierno nacional de parámetros para el logro de tales objetivos. Alrededor de ese núcleo gira un anillo de nociones de carácter “cosmético”: fortalecimiento de los departamentos, creación de regiones, participación ciudadana, consolidación

del sistema nacional de planeación, fortalecimiento institucional, etc., que no hacen parte del núcleo duro del discurso ni determinan acciones específicas, como se mostrará enseguida, pero que juegan un papel muy importante en la tarea de convencer a amigos y a opositores de las bondades del planteamiento gubernamental y de ponerlo en marcha.

## Las acciones

La primera acción del gobierno en materia de descentralización fue la inclusión en el referendo que propuso para la víspera de las elecciones municipales y departamentales de 2003 de varios puntos relacionados con las entidades territoriales: la eliminación de las contralorías departamentales, distritales y municipales, y de las personerías municipales<sup>11</sup>; el congelamiento de los sueldos de los empleados estatales; y la asignación de regalías no asignadas a departamentos y municipios productores, con destinación específica<sup>12</sup>. Como es sabido, el gobierno fracasó en su intento.

Una segunda acción del gobierno fue la aprobación del acto legislativo # 4 de 2007, que prolongó hasta el 2016 el régimen transitorio de transferencias (Sistema General de Participaciones - SGP) expedido



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/horiavarlan/>

<sup>10</sup> El plan no oculta la preocupación del gobierno por el carácter transitorio de la reforma de las transferencias, aprobada en 2001, por lo que sugiere convertirlo en un sistema permanente.

<sup>11</sup> La Corte Constitucional declaró inexecutable la parte relacionada con las personerías.

<sup>12</sup> “Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca (Ley 796 de 2003).



mediante el acto legislativo # 1 de 2001<sup>13</sup>. El interés del gobierno fue siempre convertir el régimen en un sistema permanente, con lo que aseguraba a futuro un importante ahorro en materia de transferencias, que iría a engrosar las arcas nacionales. La

13 El artículo 4 del Acto Legislativo señala: “El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

(...) “El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

“Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

“Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

“Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

“Parágrafo transitorio 3°. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1,3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1,6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1,8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad”.

negociación con el Congreso, con las Federaciones de Municipios y de Gobernadores llevaron a mantener el carácter transitorio de la medida, lo que constituyó una victoria agríndice para el gobierno nacional: impidió, de un lado, que se regresara al régimen de transferencias establecido por la Constitución de 1991 (las transferencias como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación), pero no logró, de otro, que el SGP se transformara en un régimen permanente.

De todos modos fue un triunfo, así haya tenido un cierto sabor amargo, pues mantuvo por nueve años más la posibilidad de seguir recortando transferencias y, en consecuencia, de quedarse con una tajada adicional de la torta de recursos públicos. De esa manera, el gobierno siguió concentrando recursos<sup>14</sup> para el desarrollo de su estrategia de seguridad “democrática” y para fortalecer financieramente la Consejería de Acción Social y Cooperación Internacional, entidad gubernamental encargada de los programas de entrega de subsidios condicionados a los segmentos más pobres de la población en todos los municipios del país, a través de sus programas “Familias en Acción”, “Familias guardabosques” y otros diseñados como parte de la política social del gobierno<sup>15</sup>.

El artículo 3 del Acto Legislativo ordenó al Gobierno nacional a definir “una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas”. Dicha estrategia

14 Según Planeación Nacional, la reforma a las transferencias en 2001 generó al gobierno central un ahorro de 3,7 puntos el PIB. Las transferencias en 2005 representaron el 37,2% de los ingresos corrientes de la nación, mientras que en 2001 habían sido el 46,5%.

15 Según datos entregados directamente por la Consejería de Acción Social, la entidad gastó en sus programas, entre agosto de 2002 y noviembre de 2009, la suma de 9 billones 356.406 millones de pesos. Esa cifra es consistente con la de un poco más de 7 billones de pesos que dejaron de percibir los municipios, departamentos y resguardos indígenas entre 2002 y 2007, como consecuencia del cambio del régimen de transferencias.

fue consignada en el decreto 28 de 2008, expedido en los últimos días de diciembre de ese año.

El decreto crea la “Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio (...) con el objeto de desarrollar las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto realizado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones”. El decreto define 18 eventos de riesgo en el que pueden incurrir los municipios y departamentos en el uso de esos recursos, así como las medidas “preventivas” y “correctivas” (sanciones) a las que se exponen en caso de que dicho uso sea ineficiente (suspensión del giro del SGP, manejo de recursos por una fiducia, asunción temporal de la competencia por el Departamento o la Nación, suspensión de procesos contractuales). En su parte final, el decreto se refiere a las actividades de control social que deben realizar los Consejos Territoriales de Planeación e insta a las entidades territoriales a rendir cuentas a la ciudadanía sobre el proceso y los resultados de la gestión pública.

El decreto 28 fue considerado como una herramienta más de intervención del Gobierno Nacional en la vida de municipios y departamentos, que afecta su autonomía. A través de esa norma, el Gobierno Nacional generó un dispositivo de control policivo sobre la conducta de las administraciones municipales y departamentales, imponiendo sus propias reglas (definición de riesgos, de indicadores) y atribuyéndose su aplicación (medidas preventivas y correctivas), sin ninguna posibilidad de que las entidades territoriales puedan ejercer su “derecho al pataleo”.

Un elemento adicional, que completó la cadena de iniciativas de intervención del gobierno nacional en campos de competencia de las entidades territoriales, fue la expedición de normas sobre macroproyectos de vivienda de interés social, en particular el decreto 4260 de 2007, reglamentario del

artículo 79 de la ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo). Los macroproyectos de interés social son un “conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país”.

El artículo 3 de dicho decreto señala que los macroproyectos “son determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se entenderán incorporados en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios y distritos, así como en las directrices de ordenamiento de las áreas metropolitanas. En los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial los municipios y distritos deberán dar estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en los respectivos Macroproyectos”. En otras palabras, estos proyectos, que diseña el gobierno nacional sin necesaria consulta previa con los municipios involucrados, modifican por definición (“norma de jerarquía superior”) el plan de ordenamiento territorial de estos últimos y deben ser incorporados a futuro como parte de dicho plan.

La Corte Constitucional declaró inexequibles estas normas mediante la sentencia C-149 de 2010, al considerar que, en primer lugar, desconocen la atribución de los Concejos municipales y distritales de regular los usos del suelo en el territorio de su jurisdicción; en segundo lugar, establecen una relación de subordinación –no de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como señala la ley– de los municipios con respecto al gobierno central, al definir la absoluta prevalencia del nivel central sobre las instancias locales. En tercer lugar, las normas desconocen, según la Corte Constitucional, el carácter participativo de la gestión pública municipal en la medida en que no definen instancias de participación para el manejo de los macroproyectos. Finalmente, señala la Corte que “resulta inadmisibles que actos administrativos adoptados por una autori-

dad del orden nacional terminen convirtiéndose en instrumentos de planeación que se superpongan sobre los POT<sup>16</sup>.

Queda clara la intencionalidad de las acciones del gobierno nacional en lo que respecta a la autonomía territorial: pasar por encima de ella para llevar a cabo iniciativas diseñadas en el nivel central, que podrían producir réditos político-electorales<sup>17</sup>. No sobra señalar que tanto en lo que respecta a los programas de la Consejería de Acción Social como en materia de macroproyectos, el interés del presidente Uribe era abonar el terreno para su segunda reelección inmediata. El propósito era inocultable: reducir la capacidad de decisión y de inversión de las entidades territoriales para concentrarlas en el nivel central y contar con los medios necesarios para construir clientela electoral. La declaración de inexequibilidad del artículo 79 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Corte Constitucional desmontó parte de ese dispositivo, pero la intención del gobierno quedó clara a los ojos de la opinión pública.

El gobierno nacional concentró parte de su tarea en la implementación de acciones relacionadas con la eficiencia y la eficacia de la gestión pública territorial, e impulsó proyectos en materia de transparencia y modernización de la gestión pública. En el primer caso, puso en marcha un programa anti-corrupción, apoyó la incorporación de las tecnologías de información y comunicación para volver más transparente la gestión de las entidades territoriales, estimuló la creación de sistemas de información accesibles a la población en general y trató de promover la rendición de cuentas de los



alcaldes y los gobernadores<sup>18</sup>. En cuanto a la modernización de la gestión pública, el gobierno brindó apoyo técnico para la incorporación de instrumentos como los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión, la aplicación del modelo estándar de control interno (MECI), y aplicó instrumentos de seguimiento como los índices de desempeño fiscal y desempeño integral, el control del uso de las regalías y la aplicación de sanciones por su mala utilización, entre los más importantes.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/umasfotos/>

Pero incumplió su promesa, consignada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de definir un nuevo estatuto de la descentralización que actualizara los códigos de régimen municipal y departamental y trasladara gradualmente competencias a las entidades territoriales, definiendo la exclusividad de algunas de ellas<sup>19</sup>. También incumplió

16 Comunicado # 13 de la Corte Constitucional, sobre la Sentencia C-149 de 2010, Bogotá, marzo 4 de 2010.

17 En los dos meses anteriores a la redacción de este artículo se multiplicaron las denuncias de ciudadanos, organizaciones y partidos políticos en el sentido de que la Consejería para la Acción Social estaba presionando a sus beneficiarios en algunas regiones del país para que votaran por candidatos uribistas, a cambio de los subsidios. De igual manera, la candidata Noemí SANín denunció el rumor que estaba circulando en varios sitios del país, según el cual si ella era elegida presidenta de Colombia, se acabarían los subsidios.

18 Sin embargo, el clientelismo y la corrupción siguen siendo una práctica corriente arraigada en las costumbres políticas de la población en muchos lugares del país, especialmente en pequeñas localidades en las que las relaciones patrimoniales siguen vigentes y la gente no ha incorporado otros valores en su imaginario político. Incluso en las grandes ciudades, las relaciones de clientela, así hayan asumido otras formas, siguen siendo el referente para la satisfacción de necesidades de los estratos más pobres de la población. El manejo del Sisben y de los subsidios a la demanda constituye un buen ejemplo de ese tipo de prácticas.

19 Esto se relaciona con la falta de voluntad política del Congreso, de mayoría uribista, para expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. Sin esa ley, cualquier estatuto de descentralización pierde fuerza y claridad.



sus promesas “cosméticas”: fortalecer el sistema nacional de planeación, incrementar las asignaciones a los municipios y departamentos a través del sistema general de participación, vigorizar el nivel intermedio de la estructura del Estado, estimular el ejercicio de la participación ciudadana<sup>20</sup> y, sobre todo, impedir que los actores armados tuvieran una incidencia creciente en la vida y la gestión municipal y departamental, como ya ha sido ampliamente demostrado.

## Los resultados

A pesar de las promesas incumplidas y del sistemático esfuerzo del gobierno central por debilitar la autonomía de las entidades territoriales y concentrar en sus manos decisiones y recursos, los resultados en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales, si bien no han sido los mejores, muestran cifras positivas, por lo menos en términos de coberturas y de beneficiarios de la inversión pública municipal y departamental. En efecto, las estadísticas muestran avances importantes en la cobertura de los servicios. En educación, salud y agua potable las coberturas aumentaron en los últimos veinte años, beneficiando a los sectores más pobres de la población<sup>21</sup>, aunque las diferencias entre las áreas urbanas y rurales siguen siendo notorias en materia de agua potable y saneamiento básico<sup>22</sup>.

20 A última hora, el gobierno prepara, a través del Departamento Nacional de Planeación, sendos documentos Conpes sobre rendición de cuentas y participación ciudadana. Existen muchas dudas sobre la posibilidad de que tales documentos sean aprobados y, en caso de que lo sean, de que contengan políticas que estimulen realmente el ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Ese no ha sido el talante del gobierno del presidente Uribe. Su mecanismo preferido de relación con las autoridades territoriales y con la población han sido los Consejos Comunitarios, en los que el presidente lleva la voz cantante y los asistentes se limitan a exponer sus problemas y necesidades a la espera de que el presidente se los resuelva.

21 Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?”, en Coyuntura Social, N° 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

22 Zapata, Juan Gonzalo, “Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización”, en Coyuntura Social, N° 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

Los incrementos en cobertura se lograron gracias al aumento de las transferencias durante la década del 90<sup>23</sup>, que beneficiaron a los municipios más pequeños y de menor capacidad económica, así como al aumento real de los ingresos propios en el mismo período<sup>24</sup>. El estudio de Planeación Nacional anota sin embargo, que los resultados en esa década habrían

podido ser mejores si las entidades territoriales hubiese hecho un uso más eficiente de los recursos, especialmente de las transferencias. Fue ese el argumento que llevó al gobierno a proponer la reforma del régimen de transferencias, al que ya se hizo alusión<sup>25</sup>.

Según Planeación Nacional, ese cambio de régimen se tradujo a partir de 2002 en un mejoramiento de los indicadores en educación y salud, no tanto en agua potable. Los recursos asignados para educación crecieron en un 11% entre 2002 y 2006, pasando de 8,3 a 9,21 billones de pesos de 2006<sup>26</sup>. El crecimiento de los recursos para la salud no fue tan alto, aunque fue real, especialmente por el aumento de recursos asignados al régimen subsidiado (4,8% de aumento entre 2002 y 2006). En agua potable, el crecimiento fue pequeño (1,1% de 2002 a 2003; 2,2% entre

23 Echeverry, Juan Carlos, “Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia”, en Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Tomo IV, Bogotá, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, 2002, p. 27.

24 *Idem*.

25 El nuevo régimen creó el rubro “propósito general”, a través del cual las entidades territoriales pueden invertir en otros sectores como agua potable y saneamiento básico, vivienda, sector agropecuario, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo económico, atención a grupos vulnerables, justicia, fortalecimiento institucional y empleo, entre otros (Ley 715 de 2001, Título IV)..

26 Santamaría, Mauricio, Reforma al sistema de transferencias, Bogotá, DNP, febrero de 2006.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/pedroa/>

2004 y 2005), mientras que en propósito general las asignaciones cayeron en \$147 mil millones entre 2003 y 2004 y se recuperaron levemente a partir de 2005.

Estas asignaciones permitieron, según el DNP, un buen desempeño de los entes territoriales en la prestación de los servicios, tanto en cobertura como en calidad. Entre 2002 y 2005 la cobertura bruta en educación preescolar, básica y media aumentó en 6 puntos porcentuales, alcanzando el 88% de los niños en edad escolar, lo que representó una matrícula de 8,9 millones de niños en los tres niveles. En 2008, la cobertura neta en educación básica y media llegó a casi el 90%, siendo la matrícula oficial de 9.281.822 niños y jóvenes, y la no oficial de 1.828.961, para un total de más de 11.100.000 matriculados (en comparación con 9.994.000 en 2002), según cifras del Ministerio de Educación Nacional.

En salud, hasta el 2002 hubo un crecimiento lento de la cobertura, especialmente en el régimen contributivo<sup>27</sup>; luego, a partir de la introducción de subsidios parciales, se amplió la cobertura del régimen subsidiado en un 30% entre 2003 y 2004, aunque a costa de una estratificación interna del sistema, pues los subsidios parciales eran de menor valor y cobertura. De todos modos, la cobertura del régimen subsidiado alcanzó la cifra de 16,5 millones en 2005. La cobertura del régimen contributivo creció en 2,6 millones de personas durante el período. En 2007, la cobertura total se acercaba a los 40 millones de personas, según datos del Ministerio de Protección Social.

En agua potable y saneamiento básico, los indicadores de cobertura en 2003 eran mayores que una década antes; sin embargo, las diferencias entre regiones siguen siendo protuberantes. La información suministrada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano, basada en estadísticas del Sisbén y de la Encuesta Continua de Hogares, señala que mientras en Bogotá la cobertura de saneamiento y alcantarillado era de 99,3%

en 2003, en San Andrés era del 51,9% y en la Región Pacífica, del 35,7%, con un promedio nacional del 67,8%, lo que significa que una tercera parte de la población colombiana aún no dispone de alcantarillado y saneamiento básico. Además, existen ineficiencias en el sector, producto de la multiplicación de prestadores del servicio en las regiones<sup>28</sup> y de la mala distribución de los recursos en los entes territoriales, lo que hace que en los municipios más pequeños (menores de 20.000 habitantes) las coberturas sean bajas<sup>29</sup>.

Según Planeación Nacional, se han logrado avances importantes en la calidad de los servicios de educación y salud. En el primer caso, más de 8,3 millones de alumnos fueron evaluados en competencias de matemáticas y lenguaje (pruebas SABER) entre 2002 y 2005, mientras que en el mismo período más de 370.000 docentes fueron sometidos a evaluación para examinar su desempeño o para ingresar a la carrera docente<sup>30</sup>. En cuanto a la salud, entre 2002 y 2005 entraron al programa de reestructuración cerca de 120 IPS en 22 departamentos del país, aunque los reclamos de los usuarios siguen siendo frecuentes, como lo refleja el movimiento de las tutelas en el período. Además, el problema de los hospitales no se ha resuelto.

No obstante, los indicadores sobre infraestructura y dotación de centros escolares, número de estudiantes por docente en los establecimientos públicos y algunos resultados de las pruebas académicas reflejan una persistente dificultad para aumentar la calidad del servicio. En el caso de la salud la situación es parecida: la calidad, tanto en el régimen subsidiado como en

28 En las ciudades de más de 500.000 habitantes, hay en promedio cinco empresas urbanas por municipio, y en las ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes el número promedio es de 1,8.

29 Este es uno de los factores que llevó al gobierno a “desmunicipalizar” el manejo del agua a través de los Planes Departamentales de Agua.

30 No se pudo acceder a la información sobre los resultados de estas evaluaciones, lo que permitiría valorarla. Sin embargo, el DNP opina que el sólo hecho de haber realizado esas evaluaciones constituye de por sí un avance importante en mejoramiento de la calidad de la educación. Es un punto sumamente discutible.

27 Contraloría General de la República, Inclusión y exclusión social en Colombia: educación, salud y asistencia social, Mercado y política social, Informe social 2008, Bogotá, 2009, páginas 27-28.

el contributivo, deja mucho que desear, a juzgar por los reclamos de los usuarios y el elevado número de tutelas interpuestas por estos últimos, amén de las dificultades del sector hospitalario para sobrevivir a la crisis financiera que vivió a partir de la aplicación de la ley 100 de 1993. En el sector de agua potable y saneamiento básico los problemas eran aún mayores: baja calidad del agua, frecuente interrupción del servicio en muchos lugares del país y falta de tratamiento de aguas servidas.

Estos logros, así como los fracasos, en el mejoramiento de los servicios son atribuibles en lo fundamental a la gestión de las entidades territoriales. El gobierno no puede aducir la paternidad de esos avances, ni puede cargar con la cruz de los fracasos. Unos y otros son resultados de la gestión de alcaldes y gobernadores, enmarcados –claro está– por diseños institucionales y por políticas nacionales que limitan o amplían el alcance de su acción. Tales diseños han estado orientados en los últimos ocho años a debilitar la autonomía territorial y reducir los recursos de transferencia a departamentos y municipios. Es probable, *ceteris paribus*, que si esos recursos hubieran llegado a alcaldes y gobernadores, habrían sido claves para aumentar coberturas y calidad de los servicios. Pero el gobierno nacional quiso acaparar esos fondos para el desarrollo de su estrategia política, lo que sin duda limitó el logro de metas mayores.

### Las amenazas

La descentralización pasa por un momento difícil en Colombia. Está amenazada por todos los flancos. Tres amenazas se ciernen sobre su presente y su futuro: la estrategia de re-centralización orquestada por el gobierno central; la débil capacidad de gestión de algunas entidades territoriales, especialmente de municipios pequeños y periféricos en la órbita del Estado; y, finalmente, la creciente influencia de actores armados ilegales en la gestión municipal.

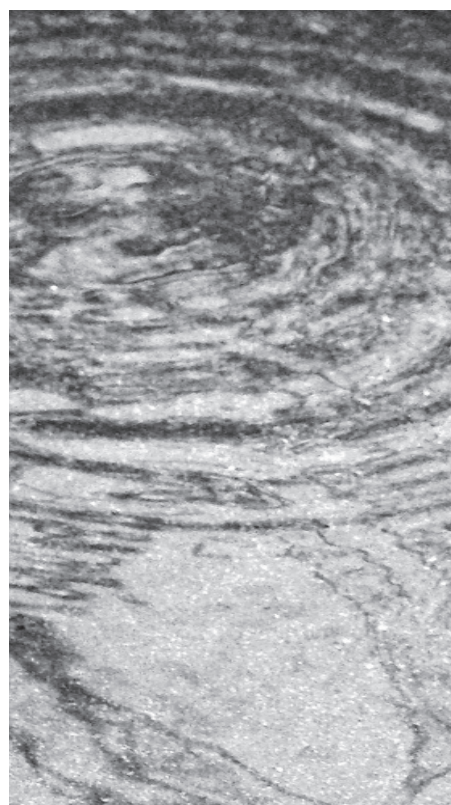
La primera amenaza ya ha sido suficientemente examinada a lo largo de las páginas anteriores. Lo cierto es que las relaciones intergubernamentales tienen hoy día

una estructura piramidal: un poder de decisión y de inversión concentrado en el gobierno nacional, mientras que los municipios y los departamentos juegan como ejecutores de las decisiones del gobierno central. La re-centralización anda a toda marcha.

Las amenazas a la descentralización se originan también dentro de las entidades territoriales, especialmente por su débil capacidad de gestión, sus bajos niveles de transparencia y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente. La Corporación Transparencia por Colombia, a través de los Índices de Transparencia Departamental y Municipal, ha mostrado con suficiencia lo lejos que están las entidades territoriales, con honrosas excepciones, del ideal de gestión moderna y democrática, transparente y eficiente. Esto ha impedido reducir el clientelismo, la rutinización de la gestión, la pobreza fiscal y, sobre todo, la baja capacidad para atender las demandas de la población. La mayor parte de las entidades territoriales tienen un enemigo interno que les impide dar el salto hacia nuevas modalidades de gestión y de ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Finalmente, una tercera amenaza es la incidencia de los actores armados en la gestión territorial, especialmente en los municipios. Según cálculos de la Corporación Nuevo Arco Iris y de la MOE, dicha amenaza afecta a un poco menos de la cuarta parte de los municipios del país y a por lo menos 12 departamentos. Los actores armados han visto en los aparatos municipales una importante fuente de poder, de legitimación social y política, de protección y de acumulación de recursos. Tres han sido las estrategias de estos sectores<sup>31</sup> para lograr su cometido: en primer lugar, el control territorial,

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



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/claudio\\_ar/](http://www.flickr.com/photos/claudio_ar/)



mediante el cual manejan factores claves como la propiedad de tierras y negocios, la circulación de bienes y personas, los flujos de información y la vida social. Dicho control les permite regular mediante el uso de las armas la economía local, las formas y los estilos de vida y las conductas de la población.

En segundo lugar, el control político-electoral, a través de diferentes vías: la eliminación del “enemigo” político, la realización de alianzas con la dirigencia local o la imposición de una nueva élite de “testaferros políticos” para asegurar el poder. Los partidos políticos siguen siendo organizaciones débiles, fácilmente permeables por actores ilegales, lo que ha facilitado la labor de estos últimos de cooptación de algunos sectores de la dirigencia política local que pueden producirles réditos abundantes en términos económicos y políticos.

Por último, el control de la gestión pública. Los actores armados han logrado tener una incidencia directa en las decisiones territoriales. Algunos prefieren incidir desde afuera del aparato municipal a través del quiebre del orden público, el veto a las autoridades en ciertos territorios, la presión sobre estas últimas para que orienten la inversión hacia zonas y poblaciones bajo su influencia. Otros han optado por insertarse en el aparato municipal con el fin de manejar directamente el gobierno local. En este caso, la modalidad más generalizada ha sido la captura de rentas públicas y, en segundo lugar, la injerencia en la definición de planes y programas de desarrollo local.

Las consecuencias de esta influencia están a la vista: deficientes procesos de gestión y peores resultados en materia de cobertura y calidad en los servicios a cargo de los municipios; cercenamiento de los derechos civiles y políticos de la población; debilitamiento del tejido social y de la participación ciudadana; imperio de las armas y de la corrupción encubierta. En últimas, esa influencia ha debilitado el modelo de descentralización y autonomía territorial de los municipios y departamentos, implantando en su lugar formas autoritarias de gestión e

incrementando severamente los riesgos de corrupción.

## La perspectiva

No pinta bien el panorama de la descentralización en Colombia. El presidente Uribe en estos ocho años ha hecho todo lo posible para debilitar a municipios y departamentos, con el pretexto de fortalecer su triple estrategia de su mandato: seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social. El lema del gobierno parece haber sido “recentralizar para pacificar”. Sin embargo, está causando un perjuicio grave a los colombianos en el ejercicio de sus derechos sociales fundamentales al reducir los recursos de transferencia, de los cuales

www.4-72.com.co



LA RED POSTAL DE COLOMBIA

► Línea de Atención al Cliente Nacional ◀  
01 8000 111210

depende en más de un 80% la inversión en educación, salud y saneamiento básico en la mayoría de los municipios colombianos. Y lo peor de todo es que su estrategia de seguridad democrática no ha sido del todo exitosa. El conflicto sigue ahí, los actores armados continúan azotando al país. No se puede sacrificar más la autonomía territorial a favor de una estrategia de manejo del conflicto armado que ha demostrado con suficiencia serias limitaciones. La descentralización no puede seguir pagando el costo de una estrategia de seguridad y paz desacertada.

El nuevo gobierno, que iniciará su mandato en agosto de este año, deberá ser muy creativo para darle un giro al diseño del proceso y, sobre todo, para modificar el esquema de relaciones intergubernamentales, de manera que se le devuelva a la descentralización el carácter que tuvo en un principio, como herramienta de empoderamiento de las colectividades territoriales para tomar las decisiones de política pública pertinentes a sus respectivas necesidades y aspiraciones.

Existe un potencial importante en los municipios y departamentos. Nuevas fuerzas sociales y políticas han emergido en ellos, produciendo dinámicas locales y regionales en lo económico, lo cultural y lo político. Ese potencial no puede ser acallado por la avaricia de un gobierno central que quiere todo para sí (competencias, recursos, poder de decisión, votos, reconocimiento, etc.).

Sin embargo, el futuro de la descentralización no puede depender solamente de los diseños normativos e institucionales –sin negar que éstos tengan un rol fundamental– ni tampoco de la voluntad del gobierno nacional y de su equipo asesor en estas materias. Depende del vigor que los actores del territorio, empezando por los alcaldes y gobernadores, tengan para comprender las amenazas que rodean al proceso y reaccionar a favor de una mayor autonomía para la toma de decisiones y de mayores recursos de inversión para atender las demandas de la población.



*Luis Gustavo Rodríguez, Embellecedor de calzado*

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

*Li Gustavo*



<http://www.trabajodecente.org.co>  
E-mail: [trabajodecente@ens.org.co](mailto:trabajodecente@ens.org.co)

Depende igualmente de que la “opinión pública” (expertos, académicos, funcionarios públicos, ONG, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, etc.) se pellizquen y tomen conciencia de que la descentralización va por mal camino, de manera que contribuyan a que la cuestión vuelva a ocupar el lugar que se merece en la agenda pública nacional. Ese será el primer paso. Luego, habrá que deliberar sobre las reformas necesarias para dar a la descentralización un mayor alcance y convertirla en aquello para lo cual fue aprobada: una herramienta para mejorar la prestación de los servicios, para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, para fortalecer el diálogo entre las autoridades públicas y la ciudadanía, y, en últimas, para que los colombianos vivamos mejor en nuestros respectivos territorios.

## El Capital inútil

Héctor Mondragón\*

**E**l pésimo resultado de las políticas agropecuarias de los gobiernos de Uribe es la consecuencia de que estos gobiernos quisieron llevar al extremo las peores características del sector en Colombia y los más graves errores oficiales en lo que respecta a la economía agropecuaria, a saber:

- la concentración de la propiedad de la tierra;
- el latifundio especulativo;
- el subsidio selectivo a la inversión de gran capital;
- el desprecio por las economías campesinas;
- la opción por la economía extractiva;
- la subordinación tecnológica;
- la apertura a las importaciones de alimentos.

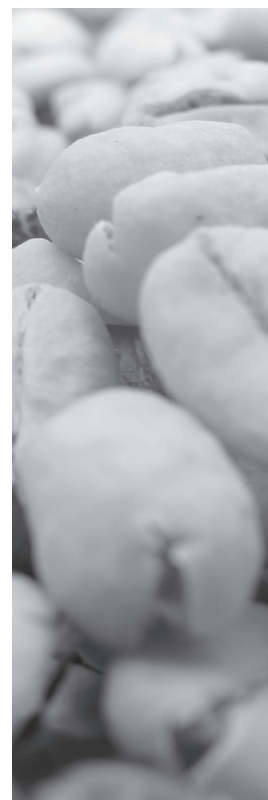
Todo esto a pesar de los relativos éxitos de la política de “seguridad democrática” en el campo, que significaron facilitar la movilidad por las carreteras, disminuir el número de secuestros y dar mayores garantías a los propietarios e inversionistas, pero que no reportaron de ninguna manera el éxito productivo, aunque evidentemente hayan engrosado los bolsillos de un grupo exiguo

de grandes palmicultores y una docena de ingenios azucareros.

Para apreciar el significado del uribismo en el sector rural como extremo de las deformidades estructurales y errores económicos, es conveniente recordar una importante investigación de Jaime Libovich, Laura Estrada y Hernando Vásquez para el CRECE, sobre los “Determinantes de la producción agrícola departamental 1990-2005”.

Ellos estudiaron para esos años en Colombia la función de producción<sup>1</sup> del capital, la tierra y el trabajo en la agricultura, a la vez que analizaron el efecto de las “variables de estado”. Encontraron un estancamiento del monto del valor agregado a la vez que una relación positiva entre éste y los factores capital y trabajo y, en menor medida, la tierra, sin tener en cuenta las variables de estado. Pero al introducir las variables de estado (instituciones, tecnología y mercado) la relación positiva entre capital y valor agregado se redujo sustancialmente, por debajo de la relación entre tierra y valor agregado, en tanto que se mantuvo el importante y significativo papel del factor trabajo.

<sup>1</sup> Función Cobb-Douglas.



\* Coordinador del Grupo en Agricultura y Comercio de la Alianza Social Continental

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/lggomez/>



¿Cuáles fueron las conclusiones de los investigadores?

- El sector puede seguir creciendo con mayor participación del trabajo, aunque el desplazamiento forzado y la migración pueden limitar este factor;
- Es importante un mayor uso agrícola de los suelos, especialmente en regiones como la costa Caribe, donde hay gran desperdicio de tierras;
- Aunque el aporte del capital al valor agregado es positivo, es menor que el aporte del uso de la tierra y el trabajo, pero en contraste las políticas agropecuarias han estado sesgadas en beneficio del capital;
- El Estado debe promover el mayor uso de la tierra y el trabajo, y no subsidiar el capital.

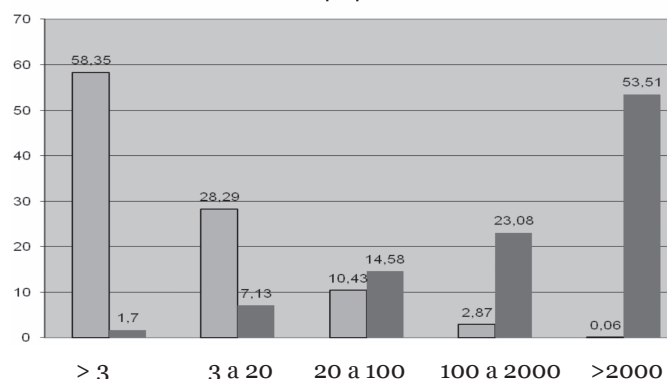
Estas claras conclusiones revelan la paradoja esencial de la economía agraria colombiana: la “productividad del capital” se mantiene prácticamente estancada a pesar de los subsidios para estimular la inversión, porque la concentración de la propiedad restringe al extremo la multiplicación y generalización de los efectos de los subsidios. Para el año 2005, según el estudio “2002-2006 Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible”, del CID de la Universidad Nacional la distribución de la propiedad registrada en el país según el tamaño del predio era la que aparece en el cuadro 1 y en el gráfico 1.

El desperdicio de suelos agrícolas que conlleva esta concentración exagerada de la propiedad de la tierra se agravó en las últimas dos décadas con la apertura a las importaciones, que no es objeto de la investigación del CEREC, aunque su influencia se detecta cuando constata que hay una tendencia a la reducción de los precios agrícolas relativos con respecto al conjunto de la economía: en realidad los efectos de la apertura comercial han sido nefastos para los productos a los que se les ha reducido o eliminado la protección aduanera, que sin embargo es muy alta para los agrocombustibles de la gran agricultura segura.

**Cuadro 1. Distribución de la propiedad agraria en Colombia, 2005**

Tamaño Ha.	% Propietarios	% Tierra
> 3	58,35	1,7
3 a 20	28,29	7,13
20 a 100	10,43	14,58
100 a 2000	2,87	23,08
>2000	0,06	53,51

**Gráfica 1. Distribución de la propiedad de la tierra 2005**



El nefasto efecto de la llamada apertura económica sobre la economía ha perdurado y, si no ha sido peor, es únicamente porque la insistencia en sacar adelante los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea no fructificó hasta 2009. Un indicador lo brinda el descenso en picada del área agrícola cosechada entre 1990 y 1997, del cual hasta ahora no hay una recuperación, apenas unos años peores y otros malos, pero siempre con un registro del 15 o más por ciento inferior al logrado en 1990, de 4.767.000 de hectáreas (gráfica 2).

**Gráfica 2. Colombia – Área agrícola cosechada 1990-1997 (miles de has.)**



Entre 2003 y 2007, en pleno auge cíclico nacional e internacional de la economía, el sector agropecuario colombiano perdió una oportunidad única para crecer rápidamente. Las importaciones agropecuarias crecieron 30 % en los tres años de mayor crecimiento económico y las importaciones de alimentos subieron de 4,4 a 8,2 millones de toneladas, mientras que millones de hectáreas útiles para la agricultura seguían desperdiciadas en las grandes propiedades. Con tasas de crecimiento del producto interno entre el 4,6 y el 7,5% anual y del producto industrial entre el 5,5 y el 9,5% anual, el sector agropecuario solamente creció entre el 1,8 y el 3,9% anual (Cuadro 2)

En el 2008 el comportamiento del sector agropecuario fue uno de los factores que disparó la crisis económica general. Fue un año de estanflación, en la medida en que precisamente los precios de los alimentos se elevaron en 13,77%, mientras la producción industrial se redujo en 1,8%. Por primera vez en seis años el producto agropecuario creció más, pero apenas el 2,7%, empujado por el alza de los precios de los alimentos, es decir por el hambre de la gente, especialmente de los pobres de las ciudades.

2008 mostró cómo en la economía agropecuaria dentro del modelo vigente en Colombia, el hambre es un factor o, para verlo en términos formales, la telaraña de precios que determina que cuando los precios se disparan los agricultores siembran. Pero eso significa que cuando las cosechas salen los precios bajan y los agricultores se arruinan. Para completar, en las condiciones de 2008 el incremento del área cosechada ni siquiera aumentó sino hasta el año siguiente por la carencia de políticas de fomento de la producción nacional de alimentos. En 2008 la crisis alimentaria mundial tomó a Colombia, y en especial al gobierno, por sorpresa. Un impacto muy duro para la población de menores ingresos.

En 2009 comenzó la destorcida de los precios internacionales, que al menos

**Cuadro 2. Colombia – Tasas de crecimiento el PIB y por sectores 2003-2007**

Año	PIB	Industrial	Agropecuario
2003	4,6	7,3	3,2
2004	4,7	5,3	1,8
2005	5,7	5,4	2,4
2006	6,9	6,6	3,9
2007	7,5	9,5	3,9

en el caso de la leche resultó ruinoso para muchos productores. Las cosas han llegado a tal extremo que un uribista triple A como es el gerente de Colanta, Jenaro Pérez, denunció que durante 36 años el promedio de importación de suero era de 1.184 toneladas y, a partir de 2003, las importaciones pasaron en promedio a 5.300 y llegaron a 7.400 toneladas, y cómo la administración del ministro Andrés Felipe Arias cambió el sistema de pago de leche que determinaba pagar bonificaciones por la proteína lo que “ha obligado a los empresarios a quitarle la bonificación a la proteína y ponérsela a la base, disminuyendo la calidad de la leche considerablemente”. La ira de Pérez se explica cuando se sabe que los excedentes de Colanta disminuyeron 69% en 2009.

## La espantosa contribución del legislativo

El Congreso de la República con clara mayoría de la coalición de gobierno no ha vacilado en aprobar cada una de las iniciativas con que el gobierno apuntaló este cuadro. Además de los planes de desarrollo que expresaron estas políticas vale la pena destacar tres leyes que se convirtieron en verdaderos fiascos: la ley forestal y el estatuto rural, declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional, y Agro Ingreso Seguro AIS, que resultó en un bochornoso escándalo de favorecimientos que llevó a su máxima expresión la política de subsidios a dedo para enriquecer a unos pocos amigos del gobierno, mientras el conjunto de los productores naufraga.

Las aprobaciones de la ley 1021 de 2006 o ley forestal y de la ley 1152 de 2007 o Estatuto Rural fueron un abierto desafío a los derechos de los pueblos indígenas y su inconstitucionalidad fue declarada por

carecer de consulta previa a esos pueblos y a las comunidades afro. Pero, además, la primera atropellaba el derecho colectivo al ambiente y la segunda molía los derechos conquistados por el campesinado durante 80 años. Se quiso legalizar a pupitrazos una regresión. A la consolidación legislativa del despojo violento de tierras que han sufrido los desplazados, se quiso agregar el desconocimiento de lo edificado por la Constitución de 1991 en cuanto a derechos ambientales e indígenas. Perdieron el tiempo como lo certificó en dos sentencias la Corte Constitucional. La ley 1133 de 2007, en cambio, sí ha tenido plena vigencia y resultó ser la mejor muestra de lo que significa la política rural de los últimos años.

Según un estudio de Cega y Uniandes sobre los incentivos para el agro, si en el 2000 el 1% de los beneficiarios recibía el 17% de los recursos del Incentivo a la Capitalización Rural ICR, en 2007 el mismo 1% recibía el 45% de los recursos; el 1% de los beneficiarios se quedó con el 71% de los créditos redescontados por Finagro; el 1% tomó el 45 por ciento del respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías. En AIS, 161 beneficiarios recibieron en créditos la misma plata que 79 mil (\$420 mil millones) y en ICR, 1.100 tomaron lo mismo que 75 mil (\$320 mil millones). Entre los grandes beneficiarios de AIS estuvieron Coltabaco-Philip Morris, el ingenio Mayagüez y otras grandes empresas, así como personas vinculadas por lazos familiares a la política uribista. Para completar, beneficiarios de AIS que aportaron 128 millones de pesos para el referendo reeleccionista, recibieron 16.549 millones de pesos de Agro Ingreso Seguro; esa sí es rentabilidad de la inversión<sup>2</sup>.

El único cultivo que ha crecido aceleradamente en estos años es la palma africana. El área cosechada pasó de 142 mil hectáreas en 2002 a 220 mil en 2008, un crecimiento cercano al 55%, en tanto que el área sembrada alcanzaba en 2009 337 mil hectáreas, según Fedepalma. Pero aunque la palma aceitera representó únicamente el 5,6% para ella fue el 33% del Incentivo a

la Capitalización Rural. En varias regiones las plantaciones de palma se han extendido abusivamente a las tierras de los desplazados o de comunidades afro.

La producción de etanol de caña es posible sólo por los subsidios, las exenciones de impuestos, la altísima protección aduanera y porque la ley 693 de 2001 obliga a mezclar la gasolina con etanol, pues en Colombia el costo de producción del etanol es de 142 dólares el barril, mientras el de la misma cantidad de gasolina es apenas de 56 dólares y el etanol no se puede exportar por el alto costo de producción, 50% superior al costo Brasil, debido principalmente a los altos precios de la tierra en Colombia. Nadie compraría etanol si la ley no obligara. Para completar, la ley 788 de 2002 exoneró al etanol del impuesto al valor agregado IVA y de los impuestos y sobretasas a los combustibles, exenciones que cuestan al estado 100 millones de dólares por año<sup>3</sup>.

Esta industria de los agrocombustibles en Colombia, resultado del capitalismo burocrático, en cuanto a los trabajadores se comporta como capitalismo salvaje que superexplota a los obreros agrícolas, desconociendo sus derechos laborales y su misma condición de trabajadores.

Desde los años 70 los ingenios azucareros combinaron formas jurídicas para desconocer su responsabilidad como empleadores mediante la tercerización, y para ocultar y negar el contrato laboral mediante contratos de obras o de servicios con los cuales evitaban el pago de prestaciones sociales y el reconocimiento de dominicales y vacaciones. Desde 1993 las empresas palmeras hicieron el gran descubrimiento de las cooperativas de trabajo asociado, que aprovechando la permisibilidad de la ley 79 de 1988 y luego más específica-

2 Datos citados por el senador Jorge Enrique Robledo en el debate sobre Agro Ingreso Seguro (AIS), plenaria del Senado, 27 de octubre de 2009.

3 Suárez Montoya, Aurelio 2006 "¿Quién se come el queso del etanol?"; La Tarde, Pereira, 12 de septiembre de 2006.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/jhoyos/>



mente de la ley 454 de 1998, malutilizaron el nombre de “cooperativa” para disfrazar de tal a un mecanismo de negación de todo derecho laboral. Paralelamente los ingenios comenzaron a usar otro mecanismo similar, el llamado “contrato sindical” que desnaturaliza al sindicato, el cual de organización defensora de los derechos del trabajador lo convierte en instrumento para negarlos todos, modelo de sindicato que durante sus gobiernos ha publicitado repetidamente el Presidente Uribe.

Tanto las empresas palmeras como los ingenios generalizaron desde 2002 la utilización de las “cooperativas de trabajo asociado”<sup>4</sup> como forma jurídica que les garantizaba la superexplotación del obrero, muchísimo más que la tercerización y más eficientemente que los contratos sindicales. El debate legal se ha dirigido únicamente a hacer que estas pseudocooperativas paguen las contribuciones de la ley 100 para salud y jubilaciones, cosa dispuesta por el decreto 2696 de 2004 y la ley 1233 de 2008, la cual de todos modos mantiene la ficción según la cual el ingenio o el palmicultor no son los empleadores y por tanto no asumen ninguna responsabilidad con sus trabajadores, responsabilidad que queda en la “cooperativa”.

El Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación han tratado también de que les paguen las contribuciones parafiscales, pese a que el ambiente neoliberal predominante en el gobierno se opone en general a esas contribuciones tan importantes para los derechos laborales y los de las mujeres y los niños. Lo dispuesto al respecto por el decreto citado fue anulado por el Consejo de Estado y la ley 1233 simplemente puso un tope de capital a la cooperativa, lo cual exime a la mayoría de pagar.

En cuanto al salario mínimo y descanso laboral, al dejar libre al verdadero empleador de responsabilidad y mantener oculto su carácter, todo es responsabilidad de la “cooperativa” y el empresario mantiene la “confianza del inversionista”.

Pero la generalización del régimen de “cooperativas de trabajo asociado” ha tenido como contraparte durante el gobierno de Uribe, la respuesta de los obreros, que sí saben para quién están trabajando y quién es su verdadero empleador azucarero o palmicultor. Las “cooperativas” de corteros de caña comenzaron a realizar huelgas desde 2003 cuando 1.600 obreros pararon el ingenio La Cabaña y luego desde el 25 de mayo de 2005 cuando 2.700 corteros del ingenio Cauca pararon labores, seguidos de otros 7 mil de Mayagüez, Manuelita y otros ingenios. Más recientemente a partir del día 15 de septiembre de 2008 y por 50 días otra gran huelga, esta vez con movilización popular amplia, paralizó por 50 días a ocho ingenios. El desconocimiento de la relación laboral impidió declarar la ilegalidad de las huelgas y el invento de las “cooperativas” se volvió contra sus inventores.

Pero no se crea que los obreros son la única población atropellada por los monopolistas burocráticos. Los ingenios pagaban a los empresarios productores de caña más por tonelada “si es para azúcar” y menos “si es para etanol”. Este precio arbitrariamente fijado valiéndose de su condición de monopsonio, así como las crecientes divergencias de intereses entre los ingenios y los empresarios productores de caña causó la salida de estos de Asocaña y la fundación de la Asociación de productores y proveedores de Caña Procaña, así como de Azúcar, que agrupa a los proveedores del Ingenio Risaralda.

La firma LMC International realizó un estudio que demostró que en Colombia se paga uno de los precios más altos del mundo por hectárea de caña cosechada, 82% más que China, 75% más que en Brasil, 63% más que en Guatemala, 42% más alto que en Tailandia; 28% más que en Australia y 6% más que en Sudáfrica. El presidente de Procaña, José Vicente Irurita informó que los precios de la tierra y particularmente en el Valle del Cauca, son de los más elevados del mundo<sup>5</sup>. Los grandes terratenientes se embolsillan por ahora una buena tajada del negocio del etanol.

4 Urrea, Fernando 2007 “la rápida expansión de las CTA en Colombia”; Documentos de la Escuela 65: 10, 24-25. Escuela Nacional Sindical.

5 “Amargo debate por precio de la caña”; El País, Cali, 23 de febrero de 2007.

La estrategia de los ingenios Cauca y Mayagüez para proveerse de caña más barata, dentro de su tradición de integración vertical, ha sido la de ampliar su capacidad para producir directamente caña de azúcar. No ha comprado tierras, porque sabe que este negocio no será de largo plazo, ha arrendado. Y es en este plan que ha ingresado al norte del Cauca, aprovechando el incumplimiento del gobierno con los indígenas en lo que se refiere a la adquisición de tierras para a reparación integral por la masacre de Nilo. Incauca ha arrendado varias de las fincas ofrecidas a la venta por sus propietarios, fincas que tenían estudios técnicos favorables.

Entre los 4 predios ofrecidos por sus propietarios, a los que se había dado alta prioridad, 3 están entre los arrendados por Incauca: San Rafael, en Santander de Quilichao; García Arriba, en Corinto; y La Elvira, en Miranda. Además Incauca arrendó La Laguna, de Santander; y la finca más disputada durante el conflicto reciente La Emperatriz. El apetito voraz de los mas grandes ingenios sobre el territorio indígena ha agudizado el conflicto tradicional por la tierra y además encontró expresión en normas del malogrado Estatuto Rural, las cuales pretendían prohibir la adquisición de las tierras que fueron reivindicadas por los indígenas durante las ocupaciones de haciendas que realizaron en 2005 con el nombre de “Liberación de la Madre Tierra”.

## Un protagonista abandonado

Al comienzo del gobierno Uribe los campesinos eran mantenían el 67,3% del área sembrada del país en cultivos legales y el 62,9% del valor de la producción agrícola. Esto a pesar de que las fincas de menos de 20 Has. apenas tenían el 9% de la tierra en propiedad<sup>6</sup>. El 43 % del área sembrada corresponde a explotaciones de menos de 20 Ha.

Productos predominantemente campesinos son plátano, panela, yuca, papa, frutales, fríjol, cacao, ñame y maíz (campe-

<sup>6</sup> Forero, Jaime 2002 “Campesinado, mercado y cambio técnico, a propósito de prejuicios”. Cuadernos Tierra y Justicia. Bogotá: ILSA.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/inkflip/>

sino 426 mil Ha., capitalista 148 mil Ha.). La participación de los campesinos en la producción de frutas es muy importante y cultivos como la mora, lulo, curuba o la granadilla han tenido una importante expansión y han demostrado como en otros casos las posibilidades de la parcela campesina para incorporar nuevas tecnologías.

El censo del 2005 demostró nuevamente que el porcentaje de población que vive en el área rural disminuye continuamente, pero ello no significa una reducción de población rural en números absolutos. Sin embargo el desplazamiento forzado de más de 4 millones de personas ha tenido como resultado el estancamiento del total de la población por fuera de las cabeceras municipales en algo más de 11 millones de personas, de las cuales por lo menos 400 mil se dedican a actividades no agropecuarias: educación, salud y servicios públicos varios, minería, administración pública y otros.

El censo de 2005 registró 1'741.362 viviendas familiares dispersas en el área rural, de las cuales 916.549 estaban asociadas a unidades de producción agrícola, pecuaria, forestal o piscícola. Estas cifras pueden ser un acercamiento al total de familias campesinas, aunque hay que tener en cuenta que especialmente en la región del Caribe y en algunas otras partes los campesinos viven en la cabecera municipal



y laboran en sus parcelas y por otra parte que una parte de estas viviendas corresponden a familias indígenas o afro.

Para esta masa de población la acción de estado es mínima. Por ejemplo, con ley 1152, aún vigente, en 2008, de un total de apenas 16.009 familias que presentaron solicitud al Incoder para 1.254 proyectos subsidiados, fueron seleccionadas 768 familias con 134 proyectos productivos para la adquisición de 7.221 hectáreas. En cuanto a los desplazados, lograron presentar su solicitud 5.534 familias de las más de medio millón de familias campesinas que se encuentran desplazadas por la violencia. Solicitaron 402 proyectos. Los técnicos únicamente encontraron como elegibles 68 de estos proyectos en beneficio de apenas 562 familias. Pero, tragedia, los recursos presupuestados solamente alcanzaron para 37 proyectos de 357 familias, apenas el 6,45% de las familias solicitantes y el 0,06% de las desplazadas por la violencia.<sup>7</sup>

Pese a la concentración demostrada en los subsidios y a que los mismos han favorecido en forma mayoritaria a unos pocos grandes propietarios e inversionistas; aunque la institucionalidad agraria que fomentaba la producción campesina ha sido progresiva y totalmente liquidada y eliminados el DRI, los programas de investigación para fincas campesinas del ICA, los programas de reforma agraria; y, a pesar del desplazamiento forzado que ha tenido años terribles, incluidos los años record de 2002 y 2008, respectivamente con 412 mil y 381 mil desplazados forzados cada año, los campesinos mantienen una importancia decisiva en la producción de alimentos. Junto con pequeños y medianos empresarios los campesinos han conseguido aumentar también el área sembrada de arveja, fríjol, tomate y de varias hortalizas. Los campesinos han logrado realizar experiencias piloto de mercadeo exitosas, como los mercados campesinos en Bogotá o Medellín.

<sup>7</sup> Sintraincoter 2009 "Las Convocatorias para el Subsidio De Tierras 2008: Entre la Farsa, el fracaso y la Fechoría"; Realidad Rural, marzo de 2009.



El café, debido a la crisis del mercado internacional del grano pasó a ser de nuevo un producto netamente campesino creciendo el área campesina de 440 mil Ha. en 1990 a 670 mil Ha. en el 2000, en tanto que el área capitalista bajó de 410 a 189 mil Ha. Pero la política oficial ha sido la de llevar al progresivo exterminio la producción cafetera, primero quitándole durante los últimos veinte años la capacidad de estabilización a los fondos y privatizando las inversiones de la Federación de Cafeteros y luego con la política macroeconómica de revaluación del peso y altas tasas de interés que sirvió muy eficazmente para inflar las inversiones y precios en la Bolsa de Valores de Colombia y para elevar las utilidades de los bancos incluso en los dos últimos años de crisis internacional.

El resultado ha sido un descenso del 37% del área que llegó a estar sembrada de café y cosechada y un descenso de la producción del grano que se agravó durante los gobiernos de Uribe y que en el 2009 explica una parte importante del desastre de la producción agropecuaria y de las tasas de desempleo que superan el 20% en Pereira y otras localidades de la zona cafetera.

## La farsa de la "guerra contra las drogas"

Una parte minoritaria de los campesinos, en particular una parte de los campesinos sin tierra, ante la falta de otra alternativa para sostener a sus familias, han ido a establecer cultivos ilegales. Van a las selvas a sembrar

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/lggomez/>



coca para la producción de cocaína o iban a las montañas altas a sembrar amapola hasta que la invasión estadounidense de Afganistán legalizó en la práctica en ese país el cultivo de amapola, que allí pasó de 250 toneladas en 1979 a 8.200 toneladas en 2007, eliminando la competitividad de la amapola colombiana.

El campesinado de las selvas ha sido la víctima de las inútiles fumigaciones aéreas y de operativos de todo tipo contra el cultivo de coca. Inútiles porque la economía del cultivo se basa por una parte en la necesidad de subsistencia de la familia campesina que migra a otro lugar en la selva, de manera que tras su desplazamiento forzado el problema se relocaliza y actualmente se centra especialmente en la costa pacífica.

Inútil, por otra parte y especialmente, porque la economía del narcotráfico se basa en el alto precio del producto, cuya demanda y utilidades son “inelásticas”, es decir que entre mayor sea el precio los ingresos, mayor el de las ganancias de los narcotraficantes. Los registros de las agencias estadounidenses, la ONU y el gobierno colombiano sobre las variaciones del área sembrada que oscilan entre 80 y 170 mil hectáreas cada año, con titulares escandalosos sobre el alza o baja de esa área, son apenas registros del ciclo de telaraña de cualquier producto agrícola, de manera que al subir el precio sube el área sembrada, lo cual ocasiona una caída en picada del precio al productor, lo que a su vez provoca un descenso del área sembrada, mientras la guerra se convierte en pretexto real para desplazar la población local, en el momento especialmente los afro e indígenas del Pacífico que van dejando el área libre para la palma aceitera y los megaproyectos de la carretera del Darién, la carretera Putumayo-Tumaco y la explotación de la biodiversidad.

## **Necesidad de un viraje radical**

A todas estas es evidente la necesidad de un cambio de este modelo que no solamente mantiene el mal vivir el campo colombiano sino que sustenta todo el sistema político gamonalista de clientelismo y violencia.

Cuatro elementos son claves para este cambio:

1. La redistribución de la tierra apta para la agricultura y que en el momento es desperdiciada por grandes propietarios.
2. La protección de la producción nacional de alimentos, lo cual implica el rechazo a los Tratados de Libre Comercio y a las legislaciones relacionadas con la apertura a la importación de alimentos.
3. La generación de tecnología propia, lo cual implica también tecnología para la pequeña producción y especialmente para los ecosistemas propios.
4. La recuperación de la institucionalidad agropecuaria y el fomento a la economía campesina.

Hay que recordar que el caso Carimagua puso en evidencia no solamente el intento de entregar a grandes propietarios una tierra eventualmente valorizable por los megaproyectos, sino que los estudios científicos del Centro Interamericano de Agricultura Tropical (CIAT) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), demostraron que Carimagua y terrenos similares pueden usarse por pequeños productores en arreglos agroforestales y agropastoriles, y encontraron variedades adecuadas a sus suelos, de arroz, yuca, soya, sorgo, maíz y pastos, por ejemplo las variedades de arroz Sabana 6, Sabana 7 y los pastos Andropogón, Llanero y Libertad; además, establecieron la tecnología comercial de sembrar el pasto asociado con el arroz, para que este último financiara los costos de la implantación de la pradera. Enseñaron a producir y a cosechar las semillas de los pastos<sup>8</sup>.

El uribismo agrario ha sido el intento relativamente exitoso de convertir el país en una gran Carimagua; las alternativas están al orden del día. Con ellas el capital también podría ser útil.

<sup>8</sup> Vergara, Francisco 2008 ¿Para qué era Carimagua?. El Tiempo, 24 de febrero de 2008.



## proyecto **reddis**

**Inciendiando para la inclusión**

red nacional de organizaciones para la  
promoción, ratificación e implementación  
de la convención de derechos de personas  
en condición de discapacidad

Foro ha venido trabajando, en asocio con la Fundación Saldarriaga Concha y con la Embajada del Reino Unido un proyecto de fortalecimiento de las organizaciones de la población en situación de discapacidad, en la mira de crear una red de apoyo y de acción que pueda tener incidencia en la política pública en sus respectivas ciudades. Este esfuerzo se ha visto como una necesidad, dado que, como ocurre con otros grupos sociales, la fragmentación, las desconfianzas y la pugna de intereses se convierten en obstáculo para que el sector en su conjunto, actuando de consuno, pueda avanzar en la reivindicación de sus derechos y en la incidencia en el diseño de las políticas públicas.

Un elemento importante en ese proceso ha sido el análisis de las propuestas gubernamentales en ese campo en las ciudades donde se ha desarrollado el proyecto, a través del cual se advierte no sólo una diferencia en el contenido y el alcance de las políticas, sino una muestra muy diferenciada de voluntad política de las autoridades respectivas para poner en marcha los programas y proyectos, y darles la jerarquía que se merecen como parte de la política social.

La iniciativa de estos grupos poblacionales tiene que vigorizarse, pero debe encontrar en las autoridades públicas no sólo la apertura al diálogo, sino la voluntad para tomar en serio las propuestas ciudadanas y brindar una respuesta satisfactoria a estas últimas. Esa es la regla de oro que seguirá manteniendo Foro en su trabajo con la población en situación de discapacidad, bajo la consideración de que sólo una participación de carácter democrático podrá ayudarnos a avanzar en la búsqueda del bienestar colectivo.

**Para mayores informes, contáctenos en:**  
**[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)**  
**[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)**



## Empleo, eje central del programa económico

Ricardo Bonilla González\*

**E**l desempleo, la falta de oportunidades para trabajar, generar ingresos, demandar bienes y servicios, afiliarse y sostenerse con fidelidad a los sistemas de seguridad social es el problema más importante de la economía colombiana en la actual coyuntura. Para construir una sociedad incluyente, equitativa y alejada de la pobreza es necesario atacar a fondo el problema del desempleo. El punto de partida de las necesidades en materia de empleo, ingresos y política social es la distribución y comportamiento del mercado de trabajo. De acuerdo a las encuestas continua e integrada

de hogares, ECH y GEIH, la evolución de dicho mercado en el presente siglo, con datos a diciembre del 2009, aparece en el Cuadro 1.

Estos reportes son móviles y crecientes, en función de tres circunstancias: a) el cambio demográfico y la incorporación de nuevas personas al mercado de trabajo, con un promedio anual de 500.000 nuevos habitantes, de los cuales 330.000 se incorporan anualmente a la actividad productiva; b) la presión social y familiar que estimula a entrar o salir del mercado, explicada por la tasa global de participación TGP, que en

**Cuadro 1 – Evolución del mercado de trabajo en Colombia 2001 y 2009  
(miles de personas)**

Octubre - diciembre	2009	2001	Diferencia	
Ocupados Total Nacional	19,248	16,480	2,768	100.0
Empleado particular	6,453	5,456	996	36.0
Empleado del gobierno	834	1,065	-231	-8,4
Empleado doméstico	714	732	-18	-0,7
Cuenta propia	8,373	6,594	1,779	64,3
Patrón o empleador	967	825	142	5,1
Trab familiar sin remuneración	1.035	1.040	-5	-0,2
Trabajador sin remuneración en otras empresas	99	0	99	3,6
Jornalero o Peón	751	723	28	1,0
Otro	22	44	-22	-0,8

Fuente: DANE, ECH y GEIH, cálculos del autor



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/dr\\_john2005/](http://www.flickr.com/photos/dr_john2005/)

\* Profesor de la  
Universidad Nacional  
Coordinador  
Observatorio de  
Coyuntura Socio  
Económica OCSE



los últimos meses ha oscilado entre el 62% y 63%, y c) la distribución en el mercado de trabajo según sea la posición ocupacional generada por las oportunidades y modalidades de contratación.

Los resultados en lo que va transcurrido del siglo XXI son evidentes: por efecto del incremento poblacional hay 2,8 millones de personas trabajando adicionalmente y se espera que en los próximos cuatro años se incorporen 1,3 millones de personas más, manteniendo constante la tasa de participación. En otras palabras, hay que generar oportunidades de trabajo para los 2,4 millones de desempleados de diciembre pasado y los 1,3 millones que van a llegar en el cuatrienio, para un total de 3,7 millones de personas y un promedio de 900.000 anuales. Para volver a una tasa de desempleo del 7% en el año 2014 habría que generar 2,4 millones de puestos de trabajo, a un promedio de 600.000 por año, ese es el reto del próximo gobierno.

La tendencia en la generación de oportunidades de trabajo también es evidente: las dos terceras partes de los nuevos puestos de trabajo se dieron bajo la modalidad de trabajador independiente o por cuenta propia, es decir, aquellos que son dueños de un activo o bien de capital con el cual trabajan y generan ingresos. Ese activo puede ser tierra, máquinas, medios de transporte ó conocimiento calificado, por lo que esos independientes pueden ser productores agropecuarios, transportadores, comerciantes, prestadores de servicios personales y profesionales calificados. Se reconocen como independientes en el doble sentido del término: no son trabajadores asalariados al servicio de un patrón ni tampoco son patronos, dado que no contratan trabajadores a su servicio.

La distribución en el mercado de trabajo tiene efectos directos sobre el ingreso de los hogares, los niveles de pobreza y la afiliación a la seguridad social. La evidencia estadística revela que, a finales del año 2009, la principal posición ocupacional a nivel nacional es la de los trabajadores por cuenta propia, 8,4 millones de personas, mientras la clásica y tradicional relación asalariada en alguna actividad productiva incluye

a 8,3 millones de personas, distribuidas entre trabajadores al servicio de empresas particulares (6,5 millones), al servicio del Estado (0,8 millones) y patronos (1 millón), es decir, en los dos extremos de la relación contractual. En conclusión, en el país ya es más importante la independencia que la relación asalariada. Las otras figuras, como jornaleros (0,8), servicio doméstico (0,7) y familiares no remunerados (1 millón), solamente sirven para completar el paisaje.

Esa misma distribución difiere en los mercados urbano y rural, dado que en el primero prevalece la relación asalariada, con una pequeña distancia sobre los independientes, mientras en el segundo la relación abiertamente dominante es la de los independientes o trabajadores por cuenta propia. La diferencia entre los dos segmentos del mercado es producto de la organización productiva y las modalidades de contratación en cada área geográfica.

El mundo urbano es diverso y con estructuras capitalistas clásicas y modernas en la industria y todo tipo de servicios; por lo tanto, la relación contractual sigue siendo importante, al mismo tiempo que prospera el auto empleo y diversas formas alternativas de contratación del trabajo, bajo la figura de las Ordenes de Prestación de Servicios, los contratos sindicales y la afiliación a las Cooperativas de Trabajo Asociado. En el mundo rural predomina el minifundio de pequeños propietarios, mientras la contratación de trabajadores se reduce al mundo de los jornaleros, trabajadores de plantaciones y empleados en áreas militares, de salud y educación.

Como consecuencia de lo anterior, en el mundo urbano se observa un balance entre la contratación asalariada por particulares y los trabajadores por cuenta propia; sin embargo, la tendencia es la de preferir esta última modalidad, de tal manera que el 55% de los nuevos puestos de trabajo urbanos se



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/dr\\_john2005/](http://www.flickr.com/photos/dr_john2005/)

**Cuadro 2 – Posición ocupacional 2001 y 2009 (en miles de personas)**

Oct – Dic	Cabeceras			Resto		
	2009	2001	Diferencia	2009	2001	Diferencia
Ocupados Total Nacional	14,805	12,002	2,803	4,442	4,478	-35
Empleado particular	5,796	4,683	1,114	657	774	-117
Empleado del gobierno	772	976	-204	62	89	-27
Empleado doméstico	617	601	16	97	131	-34
Cuenta propia	6,182	4,656	1,525	2,191	1,938	254
Patrón o empleador	719	584	135	248	241	7
Trab familiar sin remuneración	549	480	69	486	560	-74
Trab sin rem en otras empresas	55	0	55	45	0	45
Jornalero o Peón	98	0	98	653	723	-70
Otro	17	21	-4	5	23	-18

Fuente: DANE, ECH y GEIH, cálculos del autor

clasificaron en esta modalidad ocupacional. Por supuesto, ello es consecuencia, no de que hayan surgido tantos productores soñando con la actividad independiente, sino de que quienes los contratan lo hacen bajo esa modalidad y no les dejan posibilidad de escoger. Así lo hace el Estado con sus nóminas paralelas y las empresas particulares con la organización de Cooperativas y otras formas de intermediación laboral.

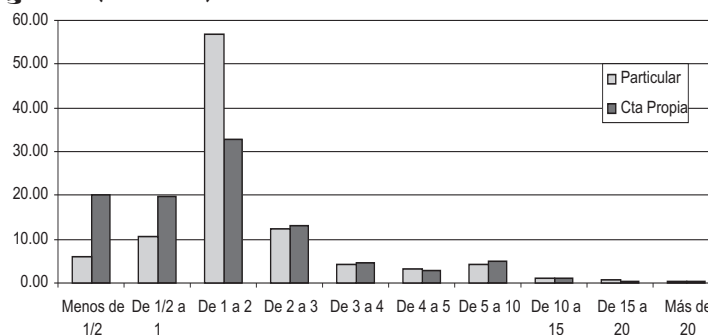
En el mundo rural, en cambio, la situación es tradicional y casi estable. En lo corrido del siglo XXI hay menos personas trabajando y la mayor parte, el 61%, lo hace bajo las modalidades de trabajador independiente, es decir, propietario minifundista que trabaja la tierra, y familiar no remunerado, mientras hay cada vez menos jornaleros y trabajadores dependientes. Para generar mayores oportunidades de trabajo, en este mundo es indispensable entregar tierra o desarrollar una mayor actividad de plantación.

El impacto en materia de ingresos es significativo (gráfica 1). La distribución del ingreso en Colombia es inequitativa y se encuentra fuertemente concentrada en pequeños segmentos de la población, cualquiera que sea el origen o fuente de los ingresos, lo que se refleja en las bajas proporciones de quienes obtienen, en las trece áreas metropolitanas, ingresos superiores a diez salarios mínimos legales vigentes, el 2,15% de los trabajadores particulares y el

1,94% de los independientes. Para el mundo rural la situación es más apremiante: hay concentración excesiva en el principal activo de trabajo, la tierra, y niveles de pobreza y miseria exasperantes.

La mayor proporción de la población urbana, que trabaja por su cuenta o para entidades particulares, recibe ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, el 73,9% de los dependientes y el 72,7% de los independientes; sin embargo, a este nivel hay una brecha enorme en los ingresos dependiendo de la modalidad de relación contractual, así: a) el 17% de los trabajadores dependientes particulares -no incluye a los servidores del Estado- obtienen ingresos inferiores a un salario mínimo, lo que se explica en condiciones de trabajo inferior al tiempo completo o a destajo y por jornada;

**Gráfica 1. Ingreso mensual medido en salarios mínimos legales vigentes (13 áreas)**



Fuente: DANE, GEIH, cálculos del autor

y b) el 40% de los trabajadores por cuenta propia urbanos están por debajo del salario mínimo, lo que se explica por lo precario de su actividad, cuando se trata de una actividad de rebusque, y por la negación de una relación contractual que redunde en un menor pago efectivo, caso de las ODS y las CTA. Esta última situación se ha generalizado y atenta contra el derecho al reconocimiento de un contrato laboral y el principio del trabajo decente.

El otro impacto se encuentra en la afiliación a la seguridad social en salud y pensiones (Cuadro 3). Tomando como fuente de información a los hogares y el mundo del trabajo, el reporte es altamente significativo: el 88% de las personas que trabajan están afiliadas a algún régimen de salud y el 31% al sistema de pensiones, dejando a una importante franja de población descubierta, así como a sus familiares. Trabajar no significa, sin embargo, estar afiliado a un régimen contributivo: solamente el 48% de quienes trabajan están afiliados, sea como cotizantes o como beneficiarios, a una EPS contributiva del régimen general o especial, los demás van a alguna ARS del régimen subsidiado. Como los trabajadores dependientes no pueden separar la cotización en salud y pensiones, esta fuente revela que solamente el 31% de quienes trabajan en Colombia están afiliados y cotizando simultáneamente a los dos ejes de la seguridad social.

También es profundamente diferente la situación en los segmentos urbano y rural. En el primero, el 89% de quienes trabajan están afiliados a algún régimen de salud, el 57% contribuye a una EPS, general o especial, y el 37% al sistema pensional, lo que deja un neto de solamente 37% en los dos ejes del sistema de seguridad social. En el mundo rural, solamente el 10% participa en los dos ejes, el 17% están afiliados al régimen contributivo de salud y el 69% va al subsidiado. La posible universalización de la salud significa llevar al 83% de quienes trabajan en el mundo rural a la afiliación en el régimen subsidiado, así como el 43% urbano. Si la situación persiste, el 90% de los trabajadores del campo y el 63% de los urbanos no tendrá ningún apoyo en la vejez.

**Cuadro 3 – Colombia. Afiliación a salud y pensiones**

Jul – Sep 2009	Nacional	Cabeceras	Resto
Total Ocupados NACIONAL	18,321	14,160	4,161
Salud	16,153	12,566	3,587
R. Contributivo	8,343	7,677	665
R. Especial	393	361	32
R. Subsidiado	7,416	4,526	2,890
No sabe	2	2	-
Pensiones	5,645	5,238	407

Fuente: DANE, GEIH, cálculos del autor

Cuando la fuente de información son las instituciones afiliadoras, se confirma la brecha entre quienes trabajan y quienes participan en los regímenes contributivos. En la salud contributiva se encuentran afiliadas y con servicios vigentes, aproximadamente, unas 18 millones de personas, distribuidas entre cotizantes y beneficiarios en una proporción de un cotizante por cada 1,2 beneficiarios. El universo de cotizantes se aproxima a los 8,5 millones de personas que se distribuyen en tres segmentos: a) trabajadores dependientes y patronos, aproximadamente 6,3 millones, b) trabajadores por cuenta propia, aproximadamente 0,8 millones, especialmente profesionales y contratistas de OPS, y c) pensionados, alrededor de 1,4 millones, todos los cuales cotizan para salud y no para pensiones.

En el sistema de pensiones la situación es parecida. Entre el régimen de capitalización, agenciado por las AFP, el de prima media, agenciado en el ISS, CAJANAL y otras entidades, y el régimen especial de las fuerzas armadas aparecen afiliadas alrededor de 14 millones de personas. En situación activa, es decir, la de aquellas personas que han cotizado en los últimos seis meses, es de apenas el 50%, promediando los tres grupos, es decir, 7 millones de personas, distribuidas entre trabajadores dependientes, patronos, profesionales independientes y contratistas de OPS. Ambas cifras son próximas a las generadas por las Cajas de Compensación Familiar, administradoras del subsidio familiar, donde se encuentran afiliados 5,6 millones de trabajadores dependientes y patronos incorporados en nóminas empresariales.



Cualquiera que sea la fuente de información, arroja tres tipos de problemas en la sociedad colombiana: a) baja generación de nuevas oportunidades de trabajo en relación con el tamaño del desempleo y el incremento vegetativo de la población; b) la creciente negativa a reconocer las relaciones contractuales laborales sustituyéndolas con otras alternativas de organización y contratación, las OPS, las CTA y los contratos sindicales, lo que ha generado un crecimiento hipertrofiado del grupo de independientes; y c) la evasión y elusión a los ejes de la seguridad social contributiva, que se puede estimar en unos 5 millones de personas, distribuidas entre trabajadores dependientes, patronos y trabajadores por cuenta propia, a los que se les niega la relación contractual, lo que explica la baja incidencia de los regímenes contributivos.

El crecimiento hipertrofiado de los independientes urbanos y la evasión y elusión a los ejes de la seguridad social es explicado con el argumento empresarial de los elevados costos de la contratación, los que terminan trasladándose al trabajador, en las OPS y las CTA, y al Estado, en la mayor afiliación al régimen subsidiado. Para atenuar el impacto de esos costos, el gobierno creó una serie de estímulos a las empresas, expresados en exenciones tributarias a la modernización de equipos y el traslado a zonas francas, con lo cual se profundizó el sesgo anti- empleo, con el agravante de que esos estímulos favorecen a pocas empresas mientras los costos laborales deben ser asumidos por las restantes. El próximo gobierno debe estimular el debate acerca de los costos laborales y las exenciones tributarias al capital en la búsqueda de un pacto social por el empleo y la protección social.

### **Temas de una propuesta programática de convergencia**

En la era post Uribe, la construcción de una alternativa democrática, incluyente y equitativa implica configurar una alianza de fuerzas progresistas que converjan hacia una fuerza social demócrata de centro izquierda, en la que tienen cabida las fuerzas actuales de los partidos Liberal, Polo, Compromiso Ciudadano y los Verdes. La construcción

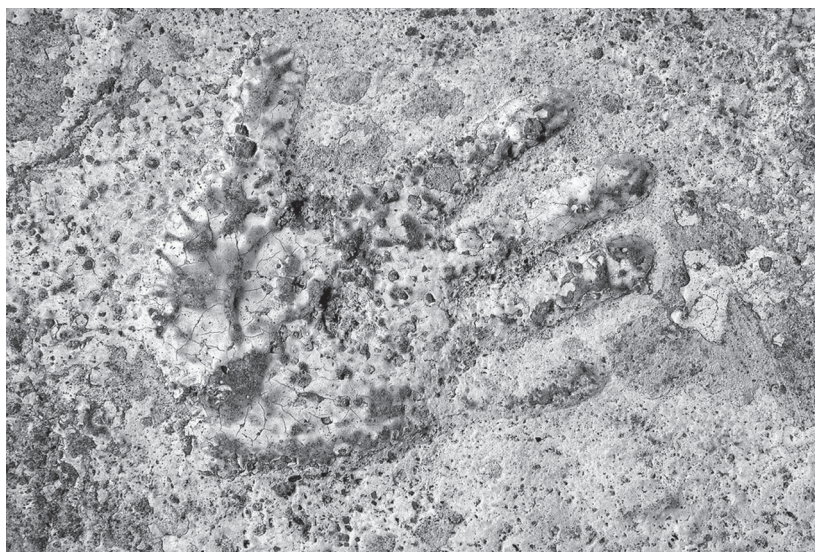
del proceso de convergencia debe ser transparente y aglutinar las fuerzas alrededor de una propuesta programática, como la que aquí se sugiere.

Cinco temas deben ser asumidos en la organización programática en el terreno del empleo y la seguridad social: a) la política sectorial y de mercado interno, que genere nuevas oportunidades de trabajo; b) la generación de políticas activas de empleo y emprendimiento; c) las políticas de asistencia social y de reducción de la pobreza; d) la universalización de la salud como derecho ciudadano; y e) la reestructuración del sistema pensional y la política de atención a la tercera edad.

#### **a. La política sectorial y de generación de oportunidades de trabajo**

Las directrices sobre la organización productiva, su especialización y el mejor uso de los recursos deben ser la prioridad programática en los siguientes puntos:

- La tierra es el principal activo en la actividad agropecuaria, que se encuentra fuertemente concentrado y con reclamos pendientes originados en el desplazamiento forzoso. Una política de distribución de tierras y de reorganización de su uso en función de la potencialidad agrícola o pecuaria que garantice la sostenibilidad alimentaria y una estrategia exportadora de excedentes.



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/dr\\_john2005/](http://www.flickr.com/photos/dr_john2005/)

- La exploración y explotación minera sigue siendo un propósito nacional, pero su desarrollo debe circunscribirse a tres directrices: i) los recursos son de la Nación y deben explotarse para fortalecer la infraestructura y mejorar la calidad de vida de la población; ii) el conflicto entre explotación minera y medio ambiente debe resolverse a favor del medio ambiente; y iii) las comunidades en proximidad a las zonas de explotación minera tienen prioridad en la distribución de las regalías en programas de promoción al desarrollo, infraestructura, salud y educación.
- La construcción de la industria manufacturera compleja en las áreas de bienes de capital y consumo durable es el principal propósito para completar la diversificación productiva y ampliar la capacidad competitiva del país. Nuevas inversiones y convenios internacionales son el instrumento para transferir y asimilar tecnología y desarrollar nuevas áreas del conocimiento.
- Un sólido y agresivo programa de construcción de vivienda popular con densificación urbana y organización de amplios zonas de espacio público que permitan reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de la población, al mismo tiempo que se organiza y planifica el crecimiento urbano.
- Abastecer prioritariamente el mercado interno es el objetivo del aparato productivo colombiano. La profundización industrial significa reducir el volumen de las importaciones y especializarlas en aquellos productos en los no tengamos ventaja competitiva. Con una política de seguridad alimentaria y la reorientación en el uso de la tierra podremos garantizar el abastecimiento nacional y relegar al comercio de importación los productos de zonas de estación.
- La política exterior del próximo gobierno no puede ser aislacionista; por el contrario, su objeto es el de estrechar vínculos de amistad con la región latinoamericana y fortalecer las relaciones comerciales con aquellos países con los que tenemos economías complementarias. Reorganizar la CAN, integrarnos al Mercosur y liderar el proceso de integración latinoamericana será el objetivo principal de la diplomacia y la política comercial.

## **b. Las políticas de empleo y de emprendimiento**

La reestructuración del aparato productivo tiene como fin optimizar el uso de todos los activos y generar la mayor cantidad de nuevas oportunidades de trabajo en condiciones de empleo decente y/o emprendimiento sostenible. La preocupación más importante del próximo gobierno es la gente y su bien-estar, lo que se traduce en satisfacer las necesidades del derecho al trabajo y mejorar su calidad de vida. Para ello, se generan dos estrategias: la del empleo decente y la del emprendimiento sostenible.

- Políticas activas por el empleo decente.

El gobierno deberá liderar un amplio debate acerca de los costos laborales y las exenciones tributarias, que concluya en un pacto social por el empleo decente, el cual debe incluir decisiones sobre la parafiscalidad y las exenciones al capital. Cualquiera que sea el resultado sobre la parafiscalidad laboral, el gobierno debe comprometerse a financiar adecuadamente los programas del ICBF, la formación y capacitación para el trabajo y a extender la cobertura del subsidio familiar.

La importancia de las políticas de empleo se reflejará en la estructura institucional, con el Ministerio del Empleo y el adecuado funcionamiento de la Comisión Tripartita para las Relaciones Laborales, cuya principal tarea será la de promover el empleo decente y los compromisos con la OIT.

El gobierno ha de entender la impor-

tancia del cooperativismo bien organizado y solidario; por lo tanto, deberá promover las Cooperativas de Trabajo Asociado autogestionadas y eliminar todas aquellas que se originan en procesos de intermediación laboral y donde no hay ambiente autogestionario. Deberá liderar acuerdos con los gobiernos municipales y departamentales con el objetivo de promover e institucionalizar las iniciativas locales de empleo y los programas de formación y capacitación no redundantes y hacia las nuevas tecnologías.

El gobierno nacional debe comprometerse a replantear los programas de subsidios asistencialistas y reorganizarlos hacia subsidios por trabajo que estimulen las actitudes productivas y artísticas de la población.

- Políticas de emprendimiento sostenible.

La creación de empresas familiares y en procesos de autogestión es una prioridad en el proceso de expandir las oportunidades de trabajo, por lo cual deberá apoyarse y extender la cobertura de programas como “Bogotá Emprende”, y continuar la política de simplificación de trámites y ventanilla única.

Es necesario ampliar el radio de acción del Banco de las Oportunidades y crear una red con instituciones financieras destinadas al microcrédito, dirigidas a apoyar las iniciativas productivas del micro empresario con tasas de interés subsidiadas.

El gobierno debe liderar un proceso de reorientación de los programas de formación y capacitación para el trabajo, dirigido a reducir la cobertura de programas redundantes y ampliarla en la formación de nuevas tecnologías, creando competencias hacia la industria electrónica y sus servicios, y formando capital humano para la profundización industrial en bienes de capital y consumo durable.

### **c. Las políticas asistencialistas y de reducción de la pobreza**

Los actuales niveles de pobreza e indigencia nacional son muy altos y no se pueden reducir con políticas asistencialistas de corta duración, sino con programas estructurales que permitan que las familias se independicen económicamente y se alejen de las redes de clientela política y asistencial. La política del próximo gobierno debe ser la de crear mayores oportunidades de trabajo y redireccionar los subsidios hacia el trabajo y la educación, con base en tres directrices:

- Ampliar la cobertura de la Red Juntos como un programa integral hacia los hogares en condición de indigencia ó pobreza. Sustener el programa de subsidios condicionados a nutrición y educación y transformarlos paulatinamente hacia subsidios por trabajo.
- Liderar las iniciativas locales de empleo y fortalecer los programas de trabajo comunitario, de cultura ciudadana e infraestructura de barrios y veredas para ser desarrollados por la comunidad y financiados como programas de emergencia en empleo.
- Fortalecer los programas de formación en nuevas tecnologías y la conformación de redes de trabajo autogestionado que se encadenen con el proceso de profundización industrial en bienes de capital y de consumo durable y con los programas de seguridad alimentaria.

### **d. La política de protección social en salud**

La crisis de la salud debe ser afrontada de manera integral como derecho ciudadano, responsabilidad pública, con financiamiento compartido y gestión eficiente. El acceso efectivo y universal, con políticas preventivas y curativas que respondan a necesidades colectivas e individuales es la base de desarrollo de este derecho. El cambio institucional, el papel de la gestión pública, las relaciones entre operadores y usuarios del servicio, así como las fuentes de financiamiento son aspectos cruciales por



resolver en el próximo gobierno. Los ejes que habrá que desarrollar son:

- Las fuentes de financiamiento son impuestos de carácter general y contribuciones parafiscales. Los primeros deben financiar la salud pública y el derecho ciudadano de pobres e indigentes. La contribución parafiscal financia la salud de los no pobres y aporta al financiamiento de los pobres, de manera solidaria.
- La salud pública como derecho colectivo deberá ser reivindicada en el próximo gobierno, lo que habrá de reflejarse en la recuperación institucional de un Ministerio del Ramo con funciones organizativas de la prevención y control epidemiológico en las necesidades colectivas, y con funciones regulatorias y de intervención en las necesidades de salud individual.
- El gobierno debe liderar el debate acerca de la parafiscalidad laboral y promover el pacto social que defienda la responsabilidad empresarial e individual para la cotización compartida en el régimen contributivo. Como consecuencia, debe establecer acciones efectivas para erradicar la evasión y la elusión en el campo de la seguridad social. Así mismo, deberán establecerse subsidios parciales para quienes no puedan cubrir la cotización completa.
- El régimen subsidiado debe cubrir a la población sin capacidad de pago y a quienes reciban un subsidio parcial. No será un régimen cerrado y excluyente; por el contrario, debe existir libre tránsito con el régimen contributivo, de acuerdo a la realidad económica de los hogares. El POS de los dos regímenes será homogéneo, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional.



- La prevención debe ser la base para la construcción del nuevo sistema de salud, con adecuadas políticas de salud ocupacional, nutrición, salud sexual y reproductiva, vacunas, control epidemiológico, tratamiento de basuras y desechos, saneamiento ambiental y detección temprana de enfermedades crónicas, degenerativas y terminales.

Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/dr\\_john2005/](http://www.flickr.com/photos/dr_john2005/)

### **e. La reestructuración del sistema pensional**

Ninguno de los regímenes existentes en Colombia ha logrado garantizar la universalidad ni la equidad para la atención de las necesidades de la tercera edad. El régimen de capitalización individual no garantiza la cifra mágica, el régimen de prima media se reventó por el subsidio a las pensiones elevadas y los regímenes especiales son insostenibles e inequitativos. Cualquiera que sea el sistema, las pensiones se están pagando con el aporte de las nuevas generaciones y con impuestos de carácter general, con enorme impacto para las finanzas públicas.

Los problemas de inequidad, cobertura y financiamiento deben empezar a resolverse, para lo cual debe garantizarse el acceso, la permanencia o fidelidad al sistema, la eliminación del subsidio a las altas pensiones, la sostenibilidad financiera del sistema y el uso productivo de las reservas. Para lograr lo

anterior, es necesario construir un sistema híbrido que utilice lo mejor de los actuales regímenes y elimine lo que los hace ineficaces. La construcción del sistema de pilares será el propósito del próximo gobierno. Esa reestructuración tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- El sistema debe fundarse en tres pilares: i) en la base rige la afiliación universal de la población trabajadora bajo el sistema de prima media, con aportes hasta tres salarios mínimos y liquidación de prestaciones sociales que no superen el tope aportado; ii) el segundo pilar es un régimen limitado de capitalización individual, al que llegarán todos las cotizaciones que se hagan por encima de los tres salarios mínimos y se retornará el ahorro alcanzado por sus titulares; y iii) el tercer pilar es de ahorro voluntario, en el sistema de capitalización individual y va dirigido a quien quiera una mesada más alta y la logre con un mayor ahorro individual.
- Debe haber solamente un sistema general y universal. Por lo tanto, los regímenes especiales y exceptuados deben integrarse a ese sistema, y las reservas deben convertirse en un solo fondo. Así mismo, el único subsidio aceptable será el de la pensión mínima.
- Para las personas que lleguen a la tercera edad y no hayan tenido

acceso al régimen pensional o no hayan cumplido los requisitos de permanencia, se debe crear un subsidio pensional asistencial que cubra necesidades nutricionales y de salud.

- Las reservas acumuladas en el sistema deben emplearse para ampliar la capacidad productiva nacional con inversiones en infraestructura, servicios básicos y la profundización industrial. Su uso deberá limitarse a la adquisición de títulos de deuda y el financiamiento del déficit fiscal.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo BID, "Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América latina", Informe de Progreso Económico y Social, Washington, 2004.
- Bonilla Ricardo, "Seguridad y precariedad: la clave del septenio Uribe", en Economía Colombiana No 328, Contraloría General de la República, Bogotá, octubre – noviembre 2009. ISSN 01204998.
- Bonilla Ricardo, "Mercado nacional: interno y ampliado", en Bases de una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso, Fundación Ebert de Colombia FESCOL, noviembre de 2009. ISBN 978-958-99007-4-1
- Bonilla Ricardo, "Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza", en Bien-estar y macroeconomía 2007, más allá de la retórica, CID – UN, octubre 2007. ISBN 978-958-701-859-2.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/lfa-bresm/>

# Renta básica para Colombia: una opción ante la desigualdad

Jaime Alberto Rendón Acevedo\*

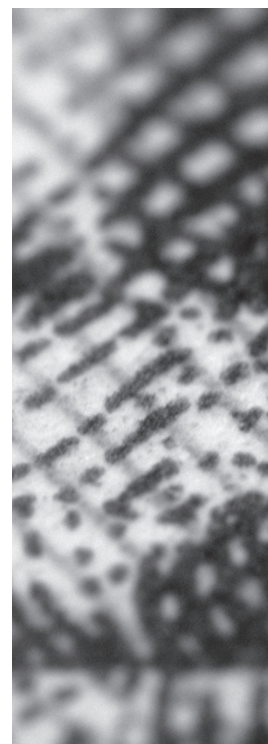
## Introducción

El fracaso de las metas del milenio se hizo manifiesto desde la primera evaluación en el año 2005, en momentos incluso en los que el ciclo económico se encontraba en un punto alto y las ganancias de lo que parecía ser la panacea global del crecimiento económico no lograban distribuirse. Ahora que la crisis ha llegado, que no ha terminado de dejar sus rastros, que se están replanteando los preceptos básicos de operación del modelo de desarrollo en boga, habrá que esperar que se profundice lo que en realidad se ha dado desde el final de la Segunda Guerra Mundial: la cooperación entre los países llamados desarrollados. Se aplazará nuevamente la ilusión de la solidaridad mundial como alternativa al escaso crecimiento y desarrollo de buena parte de los países del mundo, entre ellos Colombia. El replanteamiento del modelo llevará a rescatar el tema de las políticas públicas sobre sectores y grupos poblacionales específicos, esto es, se abandona ante la crisis del modelo la idea fantástica de las políticas públicas neutrales, que benefician por igual a todos y todas o, lo que es lo mismo, que no privilegian a nadie, en la búsqueda además de la intervención mínima, que no ha sido otra

cosa que la negación rotunda de las políticas públicas o de la injerencia del Estado para salvaguardar los intereses del desarrollo. Este es, en últimas, el legado del Consenso de Washington<sup>1</sup>.

Este documento enmarca para el debate académico y político una propuesta de ingreso de ciudadanía o Renta Básica (RB), visto no sólo como alternativa para disminuir la pobreza y la desigualdad en el País, sino -tal vez es lo más importante- puede significar el comienzo de un proceso que, desde la perspectiva de los derechos, consagre la libertad económica, el acceso a una renta básica como un derecho de ciudadanía, de manera que todos y todas podamos ser libres políticamente tras obtener la necesaria independencia económica. Este artículo comienza por rescatar el concepto de RB

1 Aunque suene a exceso de positivismo, el modelo cada día pierde más adeptos, incluso entre sus defensores de oficio, aunque, a pesar de que hoy se pide intervención a gritos y se le resta importancia al déficit fiscal y, más aún, se considera que puede ser la salvación, existe la duda de que al final de la crisis el retorno al mercado sea un camino expedito. En realidad la experiencia colombiana de 1998-2000 arrojó este resultado, la intervención estatal sirvió para socializar la crisis, pero la estructura y el paradigma macroeconómico no se modificaron.



\* Director  
Centro Transdisciplinario  
para la  
Alternatividad del  
Desarrollo  
Universidad de La Salle

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mariote/>



o ingreso de ciudadanía. En la segunda parte se realiza una contextualización de la pobreza y la desigualdad en Colombia. El tercer apartado presenta los lineamientos generales de una política de RB para el país, y en la última se presentan algunos ejercicios de viabilidad financiera de la propuesta.

## Referentes conceptuales de la política

Plantear el concepto de RB o del ingreso de ciudadanía implica desarrollar un tema de filosofía política, de vida, de alternativa a las ya difíciles condiciones de existencia por la que pasan millones de personas en el mundo cuya autonomía depende de sus precarias condiciones económicas, aquellas que escasamente les permiten educarse o simplemente subsistir. No son pocos los autores que desde Philippe Van Parijs han realizado esfuerzos no sólo académicos sino políticos para posicionar un tema que, de acuerdo con Raventós (2002, 403), debe pasar por la discusión, primero si es justa su implementación, y segundo cómo hacerlo fiscalmente viable. Así en Iberoamérica, para circunscribir el tema, los aportes de José Iglesias y Daniel Raventós en España, especialmente de este último en Cataluña, Eduardo Matarazzo Suplicy, en Brasil, Rubén Lo Vuolo en Argentina y Pablo Yanes en México han trazado unos caminos cuyo trayecto ofrece posibilidades en la lucha contra los males indignos de la pobreza y la desigualdad.

Siguiendo las discusiones que estos autores han presentado, y que en Colombia cada vez más cobran relevancia con trabajos de carácter local, como es el caso de Medellín o de Bogotá<sup>2</sup>, se debe partir del concepto más general de RB, esto es la universalización del derecho. En palabras de Iglesias (2003, 37):

La renta básica (...) consiste en el derecho que tiene cada ciudadano/a a percibir una cantidad periódica para cubrir sus necesidades materiales, sin ninguna contrapartida a cambio. Es

decir, únicamente por el mero hecho de nacer, por la singular razón de existir, la sociedad está obligada a proporcionar a cada ser humano los medios materiales que necesita para sobrevivir con dignidad. Más concretamente, este derecho se ha de materializar concediéndolo:

1. A cada persona individualmente, y no a las familias.
2. Independientemente de cualquier otro ingreso que perciba por otros recursos.
3. Y sin necesidad de:
  - a. Tener un empleo asalariado.
  - b. Haber tenido un empleo anteriormente
  - c. Ni tampoco estar obligado a aceptar un empleo si le fuese ofrecido.

La RB es el ingreso monetario al que toda persona tiene derecho, independiente de su condición económica, física, mental, racial o sexual, para no depender económicamente de nadie. Es la sociedad la que está garantizando su existencia material, condición necesaria para su autonomía, para su libertad, para su real ejercicio como ciudadano o ciudadana. Es la socialización del riesgo de la vida económica y material de la gente. En definitiva, se tiene un instrumento de justicia social, de equidad presente y futura para las poblaciones, de libertad y autonomía, renta que se utiliza libremente, sólo por el hecho de representar ciudadanía.

La definición de la RB es un debate que puede suonerse con cierta facilidad ya que nadie, medianamente sensato, se atrevería a plantear que esto es un despropósito para la condición humana. No obstante, uno de los interrogantes -mas no objeción- a este instrumento de independencia y autonomía es precisamente que él se convierte en un aliciente a la pereza, que la gente preferirá no trabajar en espera de los recursos de la RB. La respuesta es sencilla: nada más alejado de la realidad de lo que ha sucedido en Alaska, donde la RB ha servido para aumentar la capacidad de consumo y ahorro de las familias, su calidad de vida e incluso la defensa de lo público. Se pueden además exponer algunos puntos al respecto:

<sup>2</sup> Trabajos impulsados básicamente por la Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación, Corporación Región y la Corporación Viva la Ciudadanía.

1. La RB cumple un propósito fundamental de redistribución de la riqueza. Contribuye al bienestar de las personas y de las familias. Si alguien toma la decisión de tener por ingreso sólo estos aportes públicos, pues se trata de una opción individual; socialmente -ya se ha demostrado- las familias y las personas mantienen y se movilizan en sus trabajos en procura siempre de elevar sus condiciones de vida, su progreso, es una idea del desarrollo que Occidente ha logrado acicalar en las mentes de los humanos y se constituye en una acción social frente al derecho de estar bien.
2. En el mundo del trabajo este instrumento, contrario a lo imaginado, optimiza y sirve como un componente de competitividad. La RB representa, en últimas, un incremento de los ingresos personales y familiares, es decir un incentivo a la productividad marginal por trabajador. Permite la optimización en los puestos de trabajo y la concentración en un sólo oficio al desincentivar la práctica de un segundo empleo en búsqueda de mayores ingresos familiares.
3. La RB es un aliciente a la formación de emprendimientos, al autoempleo (Raventós, 2002, 402), ya que permite no depender de una relación salarial para el sostenimiento individual o de las familias.
4. Este ingreso adicional es un apoyo a la demanda agregada de las economías; serviría de promoción a sectores industriales, de servicios, al turismo e, incluso, a elevar la capacidad de endeudamiento de las familias.

El debate sobre la RB puede conducir al menos a dos tipos de posiciones: una tiene que ver con la radicalización del concepto al pretender que sea ofrecido en dinero para que sean las personas las que decidan sobre su utilización. La otra se refiere a la definición de un paquete, una canasta básica de bienes y servicios que cumplan con alguna función determinada definida como estra-



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/piterquin/>

tégica en el crecimiento y desarrollo de las sociedades a las que impacta. Las urgencias de la pobreza y la desigualdad, así como la discusión misma de la viabilidad financiera de la propuesta, obligan, a replantear la incondicionalidad del ingreso ciudadano, su universalidad, para convertirlo en una posibilidad para quienes tienen menores condiciones de acceder a los mínimos vitales, o si se prefiere como alternativa de lucha contra la desigualdad del ingreso, característica imperante de la sociedad colombiana.

Planteado así el tema, la RB podría ser mirada como un subsidio a los pobres, pero nada más alejado de la realidad. Las condiciones de pobreza y el escaso acceso a servicios públicos y básicos, como es el caso de la educación para los estratos más pobres de la sociedad, así como el escaso grado de nutrición de los niños y las niñas en los campos pero también en las grandes ciudades, debe hacer replantear el tema, asumiéndolo ahora como el derecho inviolable que los pobres de los países subdesarrollados tienen a adquirir una educación de calidad, con unas condiciones de salud y nutrición que les permitan mantenerse en ella y trascender sus condiciones de atraso (Rendón y Martínez, 2008).

Se trata entonces de entender la RB a partir de lugares diferentes a los planteamientos radicales, que desde la justicia son perfectamente defendibles, pero que

deben viabilizarse financieramente, en términos del fisco, de los recursos públicos, para implementarlo, para ganar con ello la pedagogía ciudadana suficiente, para que el concepto sea asumido desde sus reales dimensiones de radicalización de las democracias, una conquista en el tiempo.

A nivel internacional se han generado distintas propuestas, desde los modelos que se pueden considerar absolutos, en términos de la pureza del concepto, hasta otros, en los que la realidad va marcando otras circunstancias que posibilitan ir construyendo las condiciones para lograr el derecho de ciudadanía, a ser autónomos económicamente. En otras palabras, la implementación de una propuesta de acceso a recursos económicos o expresados en bienes fundamentales, a partir de una concepción de derecho y no como un subsidio de carácter coyuntural y de manejo discrecional por parte de la autoridades estatales, permitirá la consecución de objetivos intermedios y finales (la autonomía económica). Los primeros deberán contribuir -recalcando que es un derecho- a eliminar la miseria, la pobreza y a disminuir las aberrantes condiciones de inequidad imperantes en nuestra sociedad.

## El estado de la pobreza y la desigualdad

Después de la profunda crisis que la economía colombiana atravesó hacia finales de la década de 1990, el ciclo económico presentó una recuperación significativa, con crecimientos importantes en los últimos años, explicado por la fortaleza del sistema financiero y el precio de las materias primas, fundamentalmente; el crecimiento de la renta per cápita ha tenido un comportamiento de menor velocidad: de acuerdo con lo observado, se tiene que en períodos de crisis la renta per cápita decrece a mayor velocidad, pero en período de auge económico la velocidad del crecimiento de la economía es mayor. Los dos últimos años han significado la entrada a un ciclo de caída del PIB, que en un año electoral, y teniendo en cuenta las malas relaciones con los vecinos, es de esperarse que con algo de suerte se sostenga el crecimiento de



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/your\\_teacher/](http://www.flickr.com/photos/your_teacher/)

la economía para los cuatro próximos años, con tasas que no superarán el 3% anual<sup>3</sup>.

Adicionalmente, las distintas reformas laborales han flexibilizado las condiciones jurídicas de los contratos de trabajo, posibilitando la figura del empleo temporal o, peor aún, las cooperativas de trabajo asociado, como organismos facultados para contratar con las empresas y realizar por outsourcing actividades de servicios, de producción y comercialización, y han abaratado el costo del trabajo generando un deterioro de sus ingresos a los trabajadores y trabajadoras. En últimas, se lesiona al mundo del trabajo a través de unas condiciones laborales precarias y se abarata su costo, dejando al trabajo como responsable del ajuste de la crisis, e incluso de las mejoras en competitividad.

La volatilidad del subempleo expresa igualmente las condiciones de precariedad del mercado de trabajo: se encuentra trabajo

<sup>3</sup> De cualquier manera la renta per cápita presenta el problema de la homogeneidad de los datos; es un indicador que no da cuenta de la desigualdad; por ello, se hace necesario completar el análisis con indicadores del mercado laboral, y posteriormente relacionarlos con la situación de pobreza y concentración del ingreso. En efecto, desde la implementación de las reformas laborales el tema del empleo ha sido uno de los puntos neurálgicos para lograr, o mejor para generar a las empresas, unas condiciones de competitividad mejores vía el deterioro de los ingresos y de las condiciones laborales de los trabajadores.



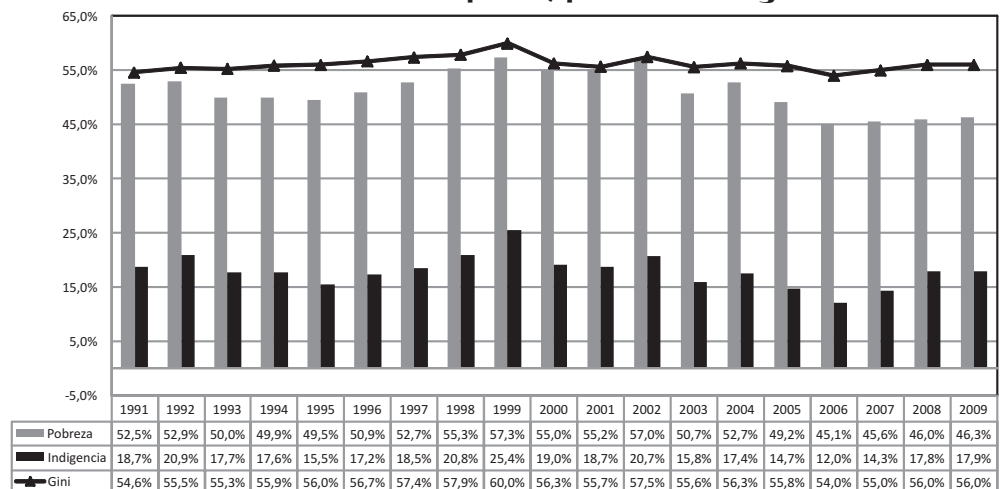
pero éste no es decente; de acuerdo con la definición de la OIT, la gente espera trabajar más horas, hacerlo en lo que está preparado y poder ganar más dinero para solventar sus gastos periódicos. Se mantiene así una alta insatisfacción laboral que necesariamente redundará en la productividad y competitividad del país, en un mercado laboral en el que los cuenta propia son cada vez una porción mayor de los ocupados. La informalidad es un rasgo relevante de esta sociedad, con las consecuencias que ello produce para el acceso a la protección social ligada al contrato de trabajo (sólo tienen acceso a la seguridad social el 41,7% de la población ocupada), y con ello a la calidad de vida de las familias.

Así, mientras la economía ha crecido de manera significativa, las variables laborales han mantenido condiciones de precariedad, dejando entrever dificultades en la distribución del ingreso. Según los datos oficiales, los aumentos importantes del PIB en el país no han sido suficientes para presentar reducciones drásticas de la pobreza y la indigencia. Como se aprecia en el gráfico 1 la pobreza llegó en el año fuerte de la crisis (1999) al 57,3%, de allí comenzó a descender, acorde con el crecimiento de la economía, para llegar en el año 2006 al 45,1%, lejos obviamente del cumplimiento de reducción del indicador a la mitad en 2015, con respecto a los datos del año 2000, de acuerdo de los Objetivos del Milenio. La indigencia también ha recuperado posiciones y, de forma más rápida, logró descender del 25,4% en 1999 al 12% en el año 2006. La meta para el 2015 es difícil de lograr, ya que se espera que las personas en esta condición lleguen a 0 en ese año. La concentración del ingreso, medida a través de índice de Gini, presenta un 0,56 en 2009, un nivel bastante alto: de acuerdo con la CEPAL, Colombia es la tercera sociedad más desigual en el continente.

El grado de concentración de la riqueza se mantiene en unos niveles bastante altos: el 20% más pobre de la población dispone de sólo el 2,5% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico concentra el 61%, también se ha calculado que 2.313 propietarios son dueños del 53% de la tierra rural y unos 300 accionistas son dueños del 74% de las acciones que se transan en Bolsa (Cabrera, 2007). El punto más crítico de la crisis presentó un índice de Gini de 0,60 y en estos años de auge sólo disminuyó al 0,54, que se convierte en límite inferior. El auge económico de principios de los años de 1990, por el contrario, significó una mayor concentración del ingreso, contradiciendo así todas las promesas de los modelos de las reformas estructurales que se soportan en el crecimiento económico como base para lograr una mejor distribución de la riqueza.

Esta inflexibilidad de la pobreza y de la equidad ante el crecimiento económico muestra que “el crecimiento sólo no basta: reduce la pobreza y la indigencia lentamente y de manera insuficiente.” (López y Núñez, 2007, 188). Esto muestra que el Estado no puede, no debe supeditar sus funciones básicas al mercado, que con sus fallos no posibilita una adecuada distribución de la riqueza y, por el contrario, genera niveles más profundos de concentración, donde el mercado necesariamente termina dominado por las grandes empresas, desacierto cuando

**Gráfica 1. Colombia. Situación de equidad, pobreza e indigencia**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales del DNP- MERP.

el gran espectro empresarial del país son las micro, pequeñas y medianas empresas y la consecuente monopolización u oligopolización de las actividades productivas y de comercialización.

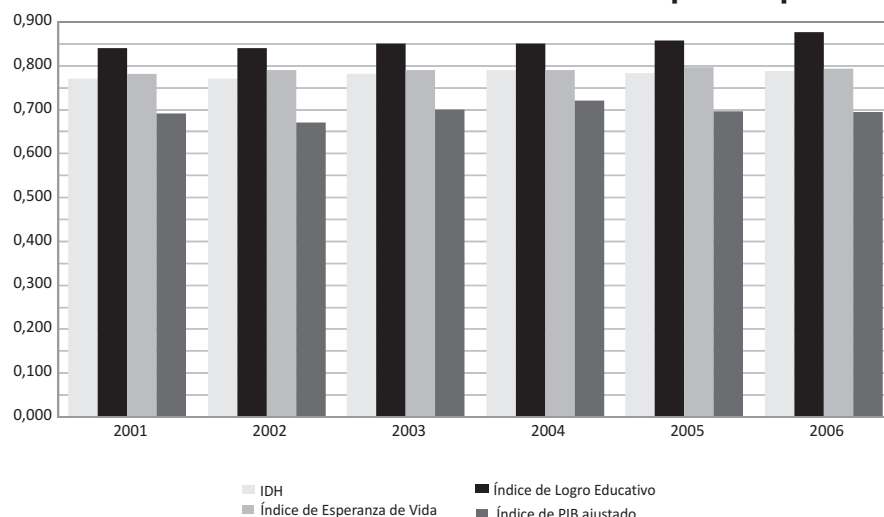
En estos últimos años de alta actividad económica, de logros en la productividad total de los factores, se observa una permanencia en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), (gráfica 2), una situación que mantiene a Colombia como un país de desarrollo humano medio, ocupando el puesto 75 entre 177 países, superado en el Continente por Venezuela, Brasil, Panamá, Trinidad y Tobago, México, Cuba, Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina<sup>4</sup>.

De otro lado, son bastantes los programas de subsidios que en los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, han sido implementados como producto de la micro política que caracteriza a este mandatario, logrando articular programas sociales del orden nacional, a través de Acción Social, con los requerimientos de las poblaciones en los municipios colombianos. Así, en los consejos comunitarios, a la población desplazada, el programa de Familias en Acción<sup>5</sup> o el de Familias Guardabosques entregan dineros, microcréditos, pequeños aportes para el

4 El promedio de años de educación en personas mayores de 15 años se ubicó en 7,9 (DNP, 2007, 47), cuando los mandatos constitucionales señalan que es un derecho ciudadano o una obligación del Estado proveer educación hasta el noveno grado, adicional al año de preescolar (artículo 69). Esto es importante porque si hay un instrumento que contribuye a la inequidad es la educación; es más, Perry, et al, (2006, 168) plantean que la educación se reproduce a través de generaciones, aspecto que ataca directamente a los pobres, porque se constituye en un elemento esencial para no tener acceso a ingresos, especialmente cuando no se tiene primaria o secundaria completa.

5 El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

**Gráfica 2. Colombia. Índice de Desarrollo Humano por componentes**



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, 2008. p. 8

sostenimiento de las familias que pertenecen a los sectores más pobre de la sociedad (nivel 1 del Sisben). Estrategias propias de un régimen populista que con los subsidios garantiza la fidelidad de los votantes y la permanencia en el poder.

De acuerdo con datos del Sisben, en noviembre de 2008 existían en el país 18.103.261 personas en el nivel 1, En el nivel 2, 11.449.576, mientras que en el nivel 3, 4.439.472, para un total de 33.992.309 personas en los niveles más pobres del país, que sin embargo, no son consideradas como tales en las estadísticas antes descritas. De esta forma, el 79,1% de la población colombiana pertenece al Sisben y son sujetos potenciales de las políticas de subsidios, especialmente los del nivel 1, que representan el 42,1% de la población colombiana, y los del nivel 2 (26,6%).

La calidad de vida, consagrada en la Constitución en forma de derechos, se ve vulnerada al hacer depender buena parte de los servicios (bienes públicos meritorios) de un contrato de trabajo. Quienes no poseen un trabajo formal acceden sólo a algunos de estos recursos a través de políticas de subsidios, no del reconocimiento de derechos.

Así, la RB, en tanto reconocimiento de los derechos consagrados en la Carta Constitucional, se convierte en una obligación del

Estado Colombiano, no en una opción de política circunstancial; es el reconocimiento a un mandato social expresado en la Constitución como una forma de hacer realidad el Estado Social de Derecho, la vida digna se convierte en un derecho de ciudadanía y la RB se constituye en la forma de garantizarlo.

## Bases para el establecimiento de una Renta Básica en Colombia

El panorama en Colombia para la implementación de una RB como derecho económico de ciudadanía no sólo está marcado desde los accesos obligatorios que designa la Constitución Nacional, en términos de bienes públicos, sino desde los espacios que han sido creados, al igual que en otros países, para que estos derechos se realicen. Desafortunadamente, no se han realizado estos programas desde la lógica de derechos sino desde una estrategia política de subsidios, que no obstante significa un aprendizaje, una pedagogía frente a su uso y gestión.

Para la instauración de una propuesta progresiva de RB en Colombia, se deberán considerar los siguientes parámetros:

- Partir de los programas de atención social ya existentes de tal manera que su financiación no sea un problema. Así se lograría contar con partidas presupuestarias de destinación específica.
- Convertir a Acción Social en la entidad encargada de direccionar y coordinar los esfuerzos en materia de política social y atención a la población vulnerable que realizan ministerios e institutos gubernamentales<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La Estrategia Juntos, coordinada por Acción Social, está conformada por 16 entidades del Estado. Juntos brinda acceso preferente a las familias beneficiarias de los servicios de los ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Interior y Justicia, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Defensa Nacional, Minas y Energía, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje, Bancóldex, a través de la Banca de Oportunidades, y el ICETEX.

- Revisar, para hacerlas coherentes con políticas definidas, las bases de datos del Sisben, ya que estas cifras en el Nivel 1 superan significativamente los datos de población bajo línea de pobreza. Es obvio que son parámetros diferentes, pero se está generando una incongruencia entre estos dos factores que puede conducir a la ineficiencia y la ineficacia de las políticas públicas.
- Se hace obligatorio revisar la estructura tributaria del país, en varios sentidos:
  - Los impuestos existentes distan lo suficiente de ser progresivos: los impuestos indirectos son asumidos por las familias en proporción a sus ingresos, lo que termina afectando en mayor medida a las poblaciones de menores ingresos.
  - Los subsidios cruzados a la demanda a través de las tasas de pago a los servicios públicos constituyen un mecanicismo de subsidio importante, pero si logran posibilitar un acceso a tales servicios. No basta con subsidiar el consumo a los estratos 1, 2 y 3; es necesario garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios a las familias pobres, lo que elevaría no sólo sus condiciones de vida sino que posibilitaría un aumento del ingreso disponible, convirtiéndose así en un instrumento para salir de la pobreza y obviamente una lucha contra la desigualdad.
  - Sería prudente exigir a las grandes empresas del país y a las Transnacionales aportes permanentes para la política social; pueden ser puntos porcentuales del impuesto de renta, que ya se ha disminuido bastante a través de mecanismos como las zonas francas o los acuerdos de estabilidad jurídica.
  - Se requiere precisar el papel del impuesto a las transacciones financieras, que el sistema financiero ya presiona por desmontar y que podría ser una importante fuente de recursos en la lucha contra la pobreza.



- Se ha demostrado con creces que los programas deben funcionar desde la educación y a través de las madres. Es preciso obligar al cumplimiento de cuadros de vacunas y control nutricional de acuerdo con las definiciones desde las políticas públicas. Si se garantiza el acceso y permanencia en la educación, adicional a los programas de sanidad y salubridad, la rapidez de salida de la pobreza será mayor y las desigualdades a través de mejores condiciones para el trabajo serán menores.
- La implementación de un paquete de atención social contra la pobreza y la desigualdad, visto desde la óptica de los derechos, de un ingreso de ciudadanía para la dignidad, debe tener su fundamento, su focalización en la población más vulnerable, es decir, en los desplazados, en los que tienen condición de indigencia y en los considerados pobres. Por esto se requieren cifras confiables, bases de datos que no sólo posibiliten su ubicación sino que su afiliación no responda a patrones coyunturales, que tengan estos derechos pero que se mantengan en el tiempo soportados en unas obligaciones, ya expuestas, como una forma de llevar progresivamente el ingreso de ciudadanía a un número cada vez mayor de personas.

Las personas se mantendrán en estos programas mientras tengan las condiciones objetivas para permanecer en ellos; por ejemplo si es desde la educación, en ciudadanos y ciudadanas menores a 18 años, partiendo desde sus instancias de pobreza y permaneciendo aun en el momento en que su condición de ingresos ya no sea de pobre, sólo terminaría, en principio, al incumplir los requisitos de permanencia o al llegar al límite bien sea de edad o de cobertura escolar.

### **La estructura impositiva: Buscar los recursos donde los hay**

El debate sobre la implementación de un derecho de ciudadanía para todos y todas,

o por lo menos que le permita el acceso a la escuela a los niños y niñas menores de 18 años, pasa por la discusión sobre el financiamiento de este derecho, que en realidad es una barrera de entrada para quienes se oponen por no al disfrute por parte de otros, los marginados, probablemente de un ingreso que les permita la generación de capacidades.

En esta discusión deben abordarse al menos dos temas neurálgicos. El primero tiene que ver con la capacidad tributaria del país, y el segundo con el gasto fiscal en el área social. Frente al primer punto se trata de un tema de gran sensibilidad en Colombia, sobre todo cuando la política conservadora del actual gobierno ha llevado a proteger los intereses tributarios de las grandes empresas, otorgándoles facilidades de producción y auxilios fiscales considerables, como es el caso de las zonas francas, de los acuerdos de estabilidad jurídica o la misma reducción del impuesto de renta. De otra parte, la estructura tributaria del país se soporta en un 34,6% en el recaudo del Impuesto al valor Agregado (IVA), aspecto que, de acuerdo con la CEPAL, le da al país una vulnerabilidad bastante alta ante los cambios en el ciclo económico, con una exposición de 52 (la escala va de 0 a 100) cuando el promedio de la región es de 49. (El Tiempo, junio 1 de 2009, 1-12). Además, al evaluar la profundización tributaria del país, es decir el recaudo frente al PIB, se tiene un indicador bajo del 15,8%, cuando otras economías de la Región alcanzan incluso el 36,2%, como en el caso brasileño.

Visto de esta manera, el país tiene un amplio margen para optimizar la captación tributaria y lograr financiar no sólo su déficit sino posibilitar recursos para programas sociales e inversión productiva. Se trata de reformas tributarias integrales y profundas, realizadas sobre la base de la equidad y la justicia redistributiva.

Desde la perspectiva del gasto social, y haciendo caso omiso de los cambios metodológicos que en los últimos seis años se ha hecho sobre lo que se debe o no incluir en esta categoría de gasto o inversión, es necesario reconocer que la Constitución Política de 1991 no sólo contempla una amplia gama

de bienes y servicios a los cuales debe tener derecho la ciudadanía sino que instauró una serie de instrumentos de protección económica, social, jurídica y judicial que hizo aumentar considerablemente el gasto público, llevando incluso a condiciones de característica estructural el déficit fiscal. De esta forma el Gasto público social pasó del 5,5% del PIB en 1994 al 12,7% en el año 2009. En general, el gasto social del país responde a 60,2 billones de pesos cifra inferior en sólo 3,1 puntos porcentuales a los ingresos tributarios. Es de decir, además, que el gasto social corresponde al 69,6% del presupuesto público, excluidos los recursos de deuda.

La dinámica fiscal del país deja sin piso, por la evidencia de su estructura y ejecución, cualquier discusión frente a la disponibilidad de los recursos. Es claro que se trata de decisiones políticas, de si se incentiva la inversión de activos (que se pueden descontar en el 40% del impuesto de renta), de si se asignan zonas francas, donde el impuesto de renta es del 15%, o si se incentiva la inversión extranjera directa y a la gran empresa con disminuciones del impuesto de remesas o los acuerdos de estabilidad jurídica, que pagan por si solos las cuotas entregadas por las empresas a las que se les ha adjudicado la estabilidad al entren en rigor la reforma tributaria, donde estás empresas gozarán del privilegio de mantener inamovible su estructura tributaria. De hecho al prolongarse el impuesto al patrimonio por otros cuatro años estas empresas ya no lo pagarán, es decir están blindadas ante nuevas cargas impositivas por períodos hasta de 20 años.<sup>7</sup>

### Valoración financiera

Después de estos planteamientos tributarios hay dos preguntas por resolver: qué se necesita financiar y cuáles son los instrumentos institucionales para llevar a cabo un programa de renta de ciudadanía. Un programa de atención a la población menor de 18 años, incluidos los niños y niñas

<sup>7</sup> Siendo así, las reformas tributarias deberían estar fundamentadas no en el consumo sino en el patrimonio y en las exenciones, así como en la garantía de la no evasión y la no elusión. Esto podría hacer que se pasara de obtener ingresos del 15,8% del PIB a tener como meta en un período de cuatro años ganar 10 puntos porcentuales del PIB, sin presionar hacia el alza la base gravable del IVA.

**Cuadro 1. Costos canasta básica de bienes y servicios**

COMPONENTES	Costos per capita
	2009
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>2.160.294</b>
Costo directo servicios educativos	1.634.838
Costo Uniformes	404.496
Costo útiles y libros	120.960
	-
<b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>	<b>581.506</b>
Accesos a servicios de salud	167.288
Accesos a comedores	414.218
	-
<b>TRANSPORTE</b>	<b>622.974</b>
	-
<b>Total costo acceso al Ingreso básico</b>	<b>3.364.774</b>
<b>Total mensual</b>	<b>280.398</b>

de primera infancia, deberá contener un paquete básico necesario para garantizar la permanencia educativa. Se trata de asegurar el acceso a una canasta que incluya la matrícula escolar, útiles, nutrición, transporte y salud. Los costos anuales estimados de esta canasta de bienes y servicios se describen en el cuadro 1. Mensualmente, la canasta básica promedio para cada ciudadano o ciudadana menor de 17 años, que le posibilite el acceso a la educación, es de \$280.398, lo que significa una renta anual de \$ 3.364.774, sujeta a la asistencia por cada niño o niña de acuerdo con el nivel de escolaridad en el que se encuentre. Esta renta no se entregaría en dinero (excepto en aquellas regiones donde la oferta de transporte, por ejemplo, no es amplia y se deban entregar los aportes, a las madres).

Se puede estimar, de acuerdo con las datos del censo poblacional de 2005 y los reportes del Sisben para el año 2008, que la población menor a 17 años sería de 13.596.924, distribuida así: en el nivel 1 del Sisben, 7.241.304; en el 2, 4.579.830; y 1.775.789 en el nivel 3. Con estos datos y las estimaciones del cálculo de los costos de la canasta, a pesos de hoy, se tiene que los costos en los que se incurriría al aceptar esta propuesta no sobrepasarían, en el mayor de los casos, el 9,09% del PIB; sin embargo, parte de estos recursos ya estarían financiados y se requeriría de un esfuerzo adicional equivalente a 5,01% del PIB, tal y como se presenta en el cuadro 2.



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/page\\_dooley/](http://www.flickr.com/photos/page_dooley/)

De todas formas, un gasto de estas proporciones que no se encuentra respaldado en el Presupuesto Nacional implicaría la no viabilidad del proyecto. Ante esto, y asumiendo que se puede realizar un incremento paulatino de ciudadanas y ciudadanos a los que se les adjudica este derecho, se podría partir de la población hoy escolarizada (cuadro 3), en la que los esfuerzos fiscales adicionales a lo que está hoy financiado serían del 3,36% del PIB en el caso de asumir de entrada el derecho para los niveles 1, 2 y 3 del Sisben. No obstante, la entrega de los derechos de ciudadanía, entendidos como acá se ha propuesto, para el nivel 1 del Sisben representaría el 3,24% del PIB, del cual faltaría por financiar el 1,79%.<sup>8</sup>

Todo lo anterior corrobora lo expresado anteriormente en términos de la posibilidad financiera de una propuesta de RB que lleve a la población más vulnerable a acceder a los bienes necesarios para lograr unas capacidades que los conduzcan a otros estadios de desarrollo. La reducción de la pobreza y la desigualdad no exige grandes recursos y esfuerzos fiscales, se trata de optimizar la inadecuada estructura tributaria existente y permitir los ajustes institucionales para poder llevar a cabo este derecho, que, por fuera de cualquier discusión política e ideológica, cumpliría con mandatos constitucionales.

Habría entonces que repensar el papel de la Red Juntos, de su incidencia, las formas de trabajo y coordinación. Es decir, institucionalmente las instancias están creadas, a través de la Red Juntos. Se trataría de independizarla, “sacarla” de la presidencia de la República y repontenciar sus dinámicas para hacerlas creíble y liberarlas de los ciclos políticos.

En esto bien valdría la pena generar una institución autónoma e independiente, al estilo del Banco de la República o de los

<sup>8</sup> Habría que tener en la cuenta a grupos sociales distintos, es decir, a las necesidades de poblaciones específicas como es los casos de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad que exigen otro tipo de atención más compleja. Así mismo frente a las comunidades indígenas o la población afrocolombiana.

**Cuadro 2. Escenarios de aplicación para el total de la población menor a 18 años en Sisben 1, 2 y 3**

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Asignación al 100%	24.365.354	39.775.450	45.750.578
Participación en el PIB	4,84%	7,90%	9,09%
<b>EDUCACIÓN</b>	15.643.346	25.537.127	29.373.352
Costo directo servicios educativos	11.838.360	19.325.640	22.228.767
Costo Uniformes	2.929.079	4.781.602	5.499.901
Costo útiles y libros	875.908	1.429.884	1.644.684
<b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>	4.210.862	6.874.061	7.906.692
Accesos a servicios de salud	1.211.386	1.977.538	2.274.607
Accesos a comedores	2.999.476	4.896.522	5.632.085
<b>TRANSPORTE</b>	4.511.146	7.364.262	8.470.533
Valores hoy financiados	10.945.159	17.867.526	20.551.613
Valores por financiar	13.420.195	21.907.923	25.198.965
Porcentaje del PIB a financiar	2,67%	4,35%	5,01%

Fuente. Elaboración y cálculos propios. Cifras en millones de pesos  
Escenario 1: Cubrimiento de la población menor de 18 años del Sisben 1  
Escenario 2: Cubrimiento de la población menor de 18 años del Sisben 1 y 2  
Escenario 3: Cubrimiento de la población menor de 18 años del Sisben 1, 2 y 3

**Cuadro 3. Escenarios de aplicación para la población escolarizada actual menor a 18 años en Sisben 1, 2 y 3.**

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Asignación a población escolarizada (67 %)	16.324.787	26.649.551	30.652.887
Participación en el PIB	3,24%	5,30%	6,09%
<b>EDUCACIÓN</b>	10.481.042	17.109.875	19.680.146
Costo directo servicios educativos	7.931.701	12.948.179	14.893.274
Costo Uniformes	1.962.483	3.203.673	3.684.934
Costo útiles y libros	586.858	958.023	1.101.938
<b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>	2.821.277	4.605.621	5.297.484
Accesos a servicios de salud	811.629	1.324.951	1.523.987
Accesos a comedores	2.009.649	3.280.670	3.773.497
<b>TRANSPORTE</b>	3.022.468	4.934.056	5.675.257
Valores hoy financiados	7.333.256	11.971.243	13.769.581
Valores por financiar	8.991.531	14.678.308	16.883.306
Porcentaje del PIB a financiar	1,79%	2,92%	3,36%

Fuente. Elaboración y cálculos propios  
Escenario 1: Cubrimiento de la población escolarizada menor de 18 años del Sisben 1  
Escenario 2: Cubrimiento de la población escolarizada menor de 18 años del Sisben 1 y 2  
Escenario 3: Cubrimiento de la población escolarizada menor de 18 años del Sisben 1, 2 y 3

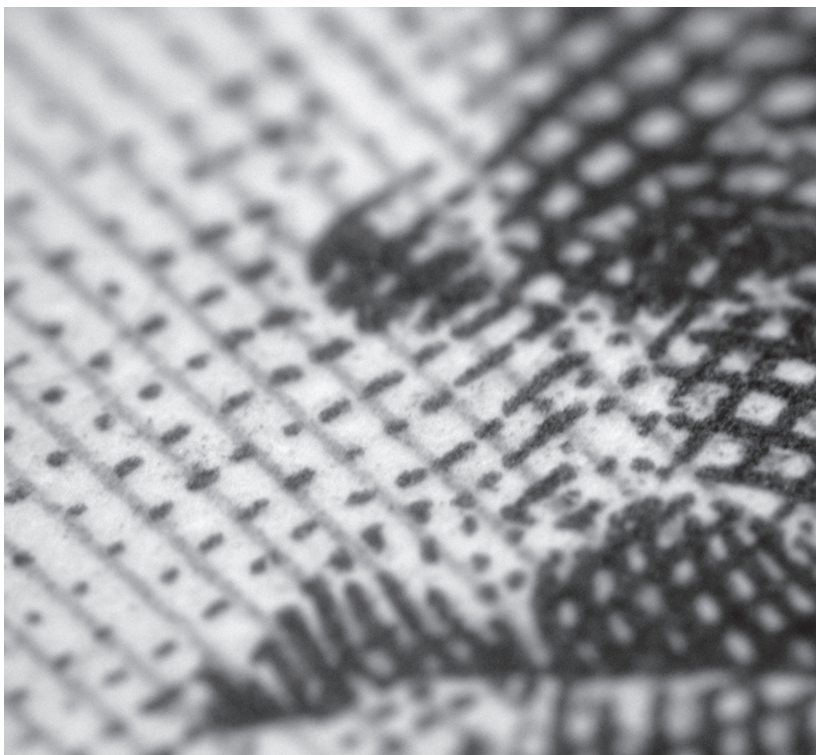
organismos de control, que se encargue de esta coordinación, que tenga la autoridad para coordinar la RB de ciudadanía, que la defina como política de Estado y garantice los derechos paulatinamente a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas menores de 18 años, que les permita aliviar su situación de pobreza, que contribuya a la disminución de las desigualdades y que se encargue, en un diseño de futuro, de posibilitar la renta de ciudadanía a más y más personas, para



que puedan gozar del derecho a obtener capacidades, a no depender económicamente de nadie, para que por fin puedan ejercer libremente sus derechos políticos, sociales, culturales y económicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Marcelo y Araújo Carlos Henrique. Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza. Brasil. UNESCO Edición publicada por la oficina de la UNESCO, 2002.
- Cabrera Galvis, Mauricio, Desigualdad y pobreza. Bogotá, 2007. <http://colombia.indymedia.org/news/2007/04/63196.php>
- Clark, Charles M.A. Promover la equidad económica en la economía del Siglo XXI: La solución de la Renta Básica. <http://www.ingresociudadano.org/Publicaciones/Promover%20la%20equidad%20economica.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Indicadores Sociales Departamentales. Bogotá: DNP, 2008. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/o/archivos/documentos/DDS/SISD/boletin37.pdf>
- Fernández, José Iglesias. Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial. España: Fundación de Investigaciones Marxistas – El Viejto Topo, 2002.
- Gutiérrez, José Fernando. Canasta básica de derechos para sacar de la pobreza a la población de 0 a 17 años en la ciudad de Medellín. Medellín, Corporación Región, octubre de 2006.
- López Castaño Hugo y Núñez Méndez Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Bogotá: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), 2007.
- Parijs, Philippe Van y Vanderborght, Yannick. La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006
- Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, Humberto; Maloney, William y Servén, Luis. Reducción de la pobreza: Círculos virtuosos y círculos viciosos. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones
- [http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion\\_de\\_la\\_pobreza.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf)
- Rendón, Jaime y Martínez, Jaime. Renta ciudadana y pobreza en Bogotá. Propuesta para garantizar la superación de la pobreza a la población escolarizada menor de 18 años. Revista Foro, No. 63, diciembre 2007 – enero 2008. P. 84-95. ISSN: 0121-25559. También disponible en: <http://www.ingresociudadano.org/11-Jaime%20Rendon%20Acevedo%20-%20Jaime%20Martinez%20Reina.pdf>
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. De la Renta Mínima a la Renta Básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de combate a la pobreza y a la desigualdad. Agália, núm. 71/72, 2002. <http://www.nodo50.org/redrentabasi-ca/descargas/RBbrasil.Suplicy.pdf>
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. Renta Básica de ciudadanía: La respuesta dada por el viento. Brasilia, senado Federal, 2008.
- Van der Veen, Robert; Loek Groot; Rubén Lo Vuolo. La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano. Colección Políticas Públicas. Ciepp / Miño y Dávila / Red Renta Básica, 2002.
- Vanderborght, Yannick y Philippe, Van Parijs. La Renta Básica, Barcelona, Ed. Paidós, 2006.
- Yanes, Pablo. La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica". 2008. <http://www.ingresociudadano.org/13-Pablo%20Yanes.pdf>



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/mariole/>

# El juzgamiento de crímenes internacionales e imputaciones parciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz<sup>1</sup>

Florian Huber\*

Desde la aprobación de la Ley de Justicia y Paz (LJP) en julio de 2005 no han cesado los debates sobre su capacidad y efectividad para facilitar los procesos de paz en el país, lograr la reintegración a la vida civil de miembros de grupos armados ilegales y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación (Art. 1). Ante la prevalencia del mecanismo de juzgamiento penal en la LJP, este artículo se concentra en un análisis de la figura procesal de las imputaciones parciales como estrategia investigativa respecto a los crímenes cometidos por los grupos armados ilegales, su acogida por la jurisprudencia y sus implicaciones prácticas. Para tal fin, se expone su concepto legal, origen y formas, el desarrollo jurisprudencial respecto a esta figura, sus resultados prácticos y las

<sup>1</sup> El presente escrito se realiza a instancias del Programa de Atención las Víctimas del Conflicto Armado y de Graves Crímenes para la Garantía de sus Derechos de la Secretaría Distrital de Gobierno, y particularmente como aporte en el marco del convenio suscrito entre la Secretaría Distrital de Gobierno, la Agencia Española Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a través del cual se puso en funcionamiento el Centro de Atención a las Víctimas de Violencias y Delitos (CAVID) Especializado en la Ley de Justicia y Paz. El autor agradece a Álvaro Córdoba la invitación a escribir este artículo y la revisión jurídica del mismo; a Milena Morales Fernández por el apoyo en su redacción en castellano, y a Heydi Baldosea por sus comentarios.

perspectivas para el futuro proceso de Justicia y Paz.

## Concepto legal, origen y formas de imputaciones parciales

Según el derecho procesal penal ordinario y la LJP, la imputación es un acto de comunicación por parte de la Fiscalía en audiencia preliminar ante un Magistrado de Control de Garantías (MCG), para informar al procesado sobre la formalización de la iniciación de la investigación y su vinculación a la actuación como imputado<sup>2</sup>, así como para dictar medidas de aseguramiento y medidas cautelares<sup>3</sup>. En la imputación, que

<sup>2</sup> Art. 126 y 286 de la Ley 906 de 2004; CSJ, autos del 8 de junio de 2007, Rad. 27484, M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón, Consideraciones de la Corte, 1. Formulación de imputación; 12 de mayo de 2009, Rad. 31150, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán, Consideraciones, 5. En un sentido estricto, la imputación, la imposición de medidas de aseguramiento y la adopción de medidas cautelares se realizan en tres audiencias distintas, pero en la práctica estas se llevan a cabo frecuentemente de manera seguida en un acto.

<sup>3</sup> Art. 92 ss. y 306 ss. de la Ley 906 de 2004, art. 18 de la LJP; sobre la posibilidad de dictar medidas cautelares antes de la imputación en Justicia y Paz, véase CSJ, autos del 23 de agosto de 2007, Rad. 28040, M.P. María del Rosario González de Lemos, 8 de septiembre de 2008, Rad. 30360, M.P. Yesid Ramírez Bastidas, y 3 de octubre de 2008, Rad. 30422, M.P. Alfredo Gómez Quintero.



\* Jurista, Universidad de Munich, LL.M (Essex), candidato al doctorado en derecho, asistente académico de la cátedra de Prof. Dr. Kai Ambos, e investigador del Instituto de Ciencias Criminales, Facultad de Derecho, Universidad de Göttingen, Alemania.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/leonardoforero/>

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/leonardoforero/>



se agota en ser acto de comunicación -sin que la expresión “mera comunicación” implique que se trate de una información abreviada- se le informa sobre unos hechos jurídicamente relevantes atribuidos al desmovilizado, los cuales surgen de la inferencia razonada de que es autor o partícipe de las conductas punibles. El MCG funge como testigo y garante de la legalidad, pero no como “sacerdote impartiendo la bendición”, ejerciendo un juicio de legalidad formal y material.<sup>4</sup> Es importante tener en cuenta que la audiencia de imputación no es el momento procesal para realizar debates jurídicos sobre la tipificación<sup>5</sup> o para la aceptación de los hechos imputados por el postulado. Una vez terminada la audiencia de imputación, la Fiscalía debe adelantar las labores de investigación y formular los cargos incluidos en el escrito de acusación ante el MCG en otra audiencia preliminar<sup>6</sup>.

4 CSJ, Rad. 31150, (supra nota 3), auto del 1 de julio de 2009, Rad. 31788, M.P. José Leonidas Bustos Martínez, Consideraciones.

5 CSJ, *Ibid.* (“En todo caso no es el momento de discutir ni permitir que los intervinientes polemicen en torno de la adecuación típica provisionalmente indicada por la Fiscalía, o aspectos jurídicos distintos de los señalados en la ley y modulados y desarrollados por la jurisprudencia, para lo cual habrá oportunidad en momentos posteriores del proceso gobernado por la Ley 975 de 2005”) refiriéndose a la audiencia de legalización de cargos.

6 Art. 19 de la LJP.

Si el postulado acepta los cargos, se da lugar a la audiencia de legalización de cargos, con el control formal y material de la aceptación de los cargos y la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad<sup>7</sup>.

La figura de la imputación parcial con sus problemas legales y prácticos tiene su origen en la particularidad de la LJP de exigirle al postulado una confesión plena y veraz de sus delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado, como requisito fundamental para el acceso a la pena alternativa, además del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad (art. 10 y 11 LJP)<sup>8</sup>. De esta manera, se distingue fundamentalmente de los procesos penales que se han realizado o se realizan según el procedimiento penal ordinario, en otros países o ante tribunales penales internacionales<sup>9</sup>.

El término “imputación parcial” puede resultar confuso desde una perspectiva lingüística, pues parece sugerir a primera vista que la imputación tiene un carácter incompleto, deficiente, y por lo tanto incompatible con el requisito de la confesión plena y veraz, y su investigación y verificación por parte de las autoridades judiciales. Por esta razón, resulta importante distinguir varias formas de imputaciones parciales: en un primer plano, la expresión “imputación parcial” puede entenderse en el sentido de una imputación “incompleta” o en el sentido de una imputación “gradual”. La primera forma alude a un carácter sustancial, mientras que la segunda forma pone énfasis

7 Art. 19 de la LJP. Véase de manera más detallada sobre la naturaleza, los fines y la dinámica de las audiencias de formulación de cargos y control legalización de cargos, CSJ, auto del 21 de septiembre de 2009, Rad. 32022, M.P. Sigifredo Espinoza Pérez, Consideraciones 2. Audiencias de formulación y legalización de cargos. Naturaleza y fines.

8 Art. 17, 25 y 29 de la LJP, Corte Constitucional, Sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006, VI.6.2.2.1.6. – VI.6.2.2.1.7.30.

9 Respecto al problema de la selección y priorización de casos para la investigación de crímenes internacionales, véase Morten Bergsmo (ed.), *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*, FICHL Publication Series No. 4 (2009), <[http://www.prio.no/upload/FICHL/090326%20FICHL%20Publication%20Series%20No.%204%20\(2009\)%20\(criteria\).pdf](http://www.prio.no/upload/FICHL/090326%20FICHL%20Publication%20Series%20No.%204%20(2009)%20(criteria).pdf)> (visto por última vez el 19 de febrero de 2009).



en el carácter temporal de la imputación. En un segundo plano, se debe distinguir entre una imputación parcial no intencional o inconsciente por parte de la Fiscalía y el uso intencional de la imputación parcial como parte de la estrategia investigativa de la Fiscalía. Mientras que una imputación “gradual” implica la respectiva intención de la Fiscalía de utilizarla como parte de su estrategia investigativa de realizar las labores investigativas por etapas, una imputación “incompleta” significa normalmente el desconocimiento de la Fiscalía del carácter parcial de la confesión, supuestamente plena y veraz, por parte del postulado.

### **La figura de las imputaciones parciales en la jurisprudencia colombiana**

La LJP ha dejado una serie de lagunas legales con respecto a su procedimiento penal especial. La remisión del art. 62 de la LJP a los Códigos de Procedimiento Penal (Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004) y los decretos reglamentarios de la LJP<sup>10</sup> no han resuelto todas las dudas sobre la interpretación y aplicación del procedimiento penal especial que la citada ley establece. Por esta razón, muchos asuntos legales –entre estos la figura de las imputaciones parciales– han sido objeto de debates entre las personas que han intervenido en las audiencias ante los Tribunales de Justicia y Paz (TJP) y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Los MCG y la Sala de los TJP<sup>11</sup>, así como la CSJ<sup>12</sup>, se

10 Véase sobre todo los decretos 4760 de 2005, 2898, 3391 y 4417 de 2006, 315 y 423 de 2007, 880, 1059 y 1364 de 2008, 614 y 4719 de 2009.

11 Véase Sala del TJP de Bogotá, sentencia del 19 de marzo de 2009, Rad. 110016000253200680526, M.P. Eduardo Castellanos Roso, autos del 7 de diciembre de 2009, Rad. 110016000253200680281, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, y 25 de enero de 2009, Rad. 110016000253200680077, M.P. Uldi Teresa Jiménez.

12 CSJ, autos del 28 de mayo de 2008, Rad. 29560, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán, 23 de julio de 2008, Rad. 30120, M.P. Alfredo Gómez Quintero, 9 de febrero de 2009, Rad. 30955, M.P. José Leonidas Bustos Martínez, 18 de febrero de 2009, Rad. 30775, M.P. Jorge Luis Quintero Milanes, 16 de abril de 2009, Rad. 31115, M.P. José Leonidas Bustos Martínez, 11 de mayo de 2009, Rad. 31290, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán, 22 de mayo de 2009, María del Rosario González de Lemos, Rad. 31582, M.P. 31 de julio de 2009, Rad. 31539, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán, 14 de diciembre de 2009, Rad. 32575, M.P. María del Rosario González de Lemos.

han pronunciado desde mayo de 2008 en numerosas providencias sobre la naturaleza, la viabilidad y las consecuencias legales de las imputaciones parciales como parte de la estrategia investigativa diseñada por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, de la Fiscalía General de la Nación. A continuación se ofrece un breve resumen de las decisiones más relevantes teniendo en cuenta las circunstancias particulares de los casos. Se pueden distinguir tres fases jurisprudenciales: en primer lugar, la aparición inicial de la figura de imputaciones parciales como consecuencia de una falla procesal en el proceso contra un desmovilizado de las AUC; en segundo lugar, la consolidación de la figura de imputaciones parciales como parte de la estrategia investigativa de la Fiscalía y su aprobación normativa por la CSJ; y, en tercer lugar, la ruptura de la jurisprudencia inicial sobre las imputaciones parciales y su re-surgimiento ante la crisis de los procesos penales.

### **La aparición de la figura de imputaciones parciales como consecuencia de una falla procesal**

El debate sobre las imputaciones parciales se planteó por primera vez en el caso de Wilson Salazar Carrascal, alias “El Loro”, desmovilizado del Frente Julio Peinado Becerra, del Bloque Norte, ante la omisión de la Fiscalía de haberle imputado y formulado durante las audiencias preliminares el cargo de concierto para delinquir agravado por su pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley. Esta omisión fue igualmente ignorada por la Sala del TJP de Barranquilla, que impartió la legalización de los cargos formulados por la Fiscalía y aceptados por el postulado en audiencia de legalización de cargos. Ante esta falla procesal de omitir la imputación, formulación y legalización del cargo de concierto para delinquir agravado al postulado durante las tres audiencias, la CSJ –en un ejercicio de ponderación entre la invalidación de todo el trámite surtido hasta el momento por graves vicios de estructura y el derecho de las víctimas a una pronta reparación– tomó el 28 de mayo de 2008 una decisión modulada y no decretó la nulidad de la actuación, pero dispuso que “por cuerda paralela y subsiguiente, se formule la imputación relativa al

concierto para delinquir agravado, y las otras atribuciones que surjan de las indagaciones sobre los daños colectivamente causados”<sup>13</sup> por el frente Julio Peinado Becerra.

Respecto al futuro del proceso penal y las consecuencias legales de la imputación parcial, la CSJ aclaró que “(...) la sentencia que surja de esta formulación parcial de cargos, deberá suspender la aplicación de la pena alternativa, la cual queda supeditada a la prosperidad de la actuación paralela que se ordena por las imputaciones parciales”<sup>14</sup>. Esta aclaración de la CSJ permite concluir que sí era posible dictar una sentencia (parcial) y que la ejecución de la pena alternativa quedaría suspendida hasta el momento que el postulado quedara condenado también por el concierto para delinquir agravado y todos los delitos parte de la confesión completa y veraz. Posteriormente, se realizaron el incidente de reparación y la audiencia de sentencia, en la cual la Sala del TJP de Bogotá condenó a Salazar Carrascal a una pena principal de 460 meses y una pena alternativa de 70 meses, la que quedó suspendida ante el hecho de no haberse realizado la imputación del concierto para delinquir hasta ese momento<sup>15</sup>.

Respecto a la suspensión condicional de la pena alternativa, la Sala retomó el argumento de la CSJ y aclaró que “(...) suspenderá la aplicación de esta pena alternativa hasta tanto el Fiscal (...) realice la imputación del delito de concierto para delinquir agravado, tal como ordenó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (...), y de los nuevos punibles que según se ha informado, aceptó (...)” Salazar Carrascal<sup>16</sup>. Sin embargo, por la ausencia del delito de concierto para delinquir agravado en la condena y la investigación deficiente por el Fiscal delegado, la CSJ decidió ante la apelación de la sentencia contra Salazar Carrascal declarar la nulidad de la actuación a partir del acto de formulación de cargos,

inclusive, e instó al Fiscal delegado de imprimir agilidad al trámite de imputación y formulación de cargos que por el delito de concierto para delinquir y otros corresponda adelantar contra el postulado<sup>17</sup>.

Cabe resaltar que la imputación que había realizado el Fiscal corresponde a la figura de una imputación “incompleta” (en un sentido sustancial), pues el Fiscal –asumiendo que la imputación era completa como resultado de una confesión plena y veraz por parte del postulado y una investigación exhaustiva– no había realizado la imputación de manera “gradual” y no había expresado la intención de ampliarla posteriormente. Por su parte, el postulado –al terminar la versión libre– había manifestado que no tenía más delitos para confesar. Por lo tanto, no se trató de una imputación “gradual” como parte de una estrategia consciente del Fiscal de incluir solamente una parte de los hechos confesados por el postulado e investigados hasta ese momento. Se puede decir que en el caso de una condena de Salazar Carrascal por nuevos hechos que vayan más allá de los hechos inicialmente confesados, se presentaría al mismo tiempo una causal de exclusión del postulado de los beneficios de la LJP por su omisión de haber confesado de manera plena y veraz la totalidad de los delitos cometidos inicialmente<sup>18</sup>.

### **La consolidación de la figura de imputaciones parciales como parte de la estrategia investigativa de la Fiscalía y su aprobación normativa por la CSJ**

A partir de la decisión de la CSJ del 28 de mayo de 2008 sobre la legalización de cargos en el caso de Salazar Carrascal,

17 CSJ, Rad. 31539, (supra nota 13), Parte resolutive.

18 La posterior ampliación de versión libre e imputación se refiere a aproximadamente 30 nuevos delitos no mencionados por Salazar Carrascal en las versiones libres iniciales, <<http://www.verdadabierta.com/archivos-para-descargar/category/72-imputaciones?download=672%3Awilson-salazar-carrascal>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

13 CSJ, Rad. 29560, (supra nota 13), Consideraciones, 3. Decisión Modulada.

14 *Ibidem*.

15 Sala del TJP, Rad. 110016000253200680526, (supra nota 12), para. 163.

16 *Ibidem*.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/leonardoforero/>

se consolidó la estrategia de la Fiscalía de realizar imputaciones parciales hasta el 31 de julio de 2009, cuando la CSJ justamente en la decisión sobre la apelación de la sentencia condenatoria del postulado Salazar Carrascal replanteó su jurisprudencia sobre las imputaciones parciales. Este cambio resultó sorpresivo a primera vista para muchos funcionarios y observadores del proceso de Justicia y Paz, pues entre mayo de 2008 y julio de 2009 la misma CSJ se había pronunciado en siete decisiones de manera favorable sobre la posibilidad de realizar imputaciones parciales<sup>19</sup>.

Poco después de la primera decisión sobre la figura de las imputaciones parciales, la CSJ tuvo que decidir en el caso de Omar Enrique Martínez Ossías, alias Maicol, colectivamente desmovilizado del Bloque Norte, sobre la posibilidad de realizar la audiencia de imputación solicitada por la Fiscal, a pesar de la solicitud del postulado de suspenderla para ampliar su versión libre por no haber confesado todos los delitos durante las versiones libres anteriores. Ante la apelación de la decisión de la MCG de Barranquilla de suspender la audiencia para la ampliación de la versión libre, la CSJ, en auto del 23 de julio de 2008, decidió revocar la suspensión de la audiencia para facilitar la imputación parcial de los cargos ya confesados e investigados por la Fiscal hasta ese momento<sup>20</sup>. Según esta decisión de la CSJ, la imputación parcial es viable, no viola garantías fundamentales ni los derechos de las víctimas, y tampoco choca con el principio de unidad procesal: para las víctimas de los hechos ya reconocidos resulta favorable continuar con el trámite para garantizar un rápido pronunciamiento sobre verdad, justicia y reparación; tampoco desfavorece a las víctimas no reconocidas, porque con la ampliación de la versión libre en un escenario separado se garantiza sus derechos a la verdad, justicia y reparación, pues “(...) estos hechos graves dejados de lado por razones distintas al propósito de

callar o ocultar la verdad, pueden conocerse, verificarse y repararse”<sup>21</sup>.

Finalmente, el principio de unidad procesal “(...) dispone que las conductas punibles conexas se investiguen y juzguen conjuntamente; pero su ruptura no genera nulidad siempre que no resulten garantías fundamentales afectadas. Sólo en el caso de conexidad sustancial de delitos, es decir, básicamente cuando existen varias conductas punibles autónomas que guardan una relación sustancial entre sí, obliga a la investigación conjunta, de modo que jurídicamente tampoco se encuentra impedimento mostrándose en este caso viable la ruptura de la unidad procesal, dada la presencia de una conexidad procesal, pues si bien puede haber identidad de sujeto agente, en muchos casos no habrá comunidad de prueba, así como tampoco unidad de denuncia, pero lo más importante para sostener el mencionado fraccionamiento de la unidad descansa en el respeto de las garantías fundamentales de los intervinientes”<sup>22</sup>. El caso de Martínez Ossías se caracteriza por la particularidad de que el postulado sólo le informó a la Fiscal delegada y a la MCG sobre su anterior confesión incompleta y su deseo de ampliarla al iniciarse la imputación. Por lo tanto, no se trata de una imputación “gradual” en un sentido estricto.

La CSJ reiteró la viabilidad de las imputaciones parciales en los casos de los desmovilizados Juvenal Álvarez Yepes, alias Cocacolo, miembro del Bloque Calima, y Parmenio de Jesús Usme García, miembro de los Bloques Metro y Héroes de Granada, resaltando que la imputación parcial era también posible cuando los postulados ya se encontraban cobijados por medidas de aseguramiento o privados de la libertad antes de la imputación; según la CSJ, el art. 5° del Decreto 4760 de 2005 no impedía una imputación parcial en estas situaciones<sup>23</sup>. Tampoco se vulneraban los derechos del postulado con las imputaciones

19 CSJ, Rad. 29560, 30120, 30955, 30775, 31115, 31290, 31582, (ver supra, nota 13).

20 CSJ, Rad. 30120, (supra nota 13), Consideraciones de la Sala.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 CSJ, Rad. 30955, 30775, (supra, nota 13), Consideraciones de la Corte.





parciales.<sup>24</sup> Ambos casos tratan de imputaciones “gradual”. En otras palabras, la CSJ argumentó que la figura de imputaciones parciales se ajusta al derecho procesal de la LJP y se justifica al imprimir agilidad al proceso, otorgar seguridad progresiva a la judicialización, y garantizar los derechos de las víctimas.

Sin embargo, en el caso de Fredy Rendón Herrera, alias “El Alemán”, comandante del Bloque Élder Cárdenas, la CSJ advirtió que si bien “(...) las imputaciones parciales no descontextualizan el carácter de delitos de lesa humanidad de los crímenes cometidos por el paramilitarismo, por el contrario, lo que permite es su afirmación, (...)”, no constituyen una autorización para la celebración de un gran número de las mismas o su generalización, teniendo en cuenta que con la imputación se activa el plazo máximo de cuatro meses para la audiencia de formulación de cargos, lo cual supone la inminencia de la sentencia condenatoria<sup>25</sup>. Posteriormente, no invalidó las imputaciones parciales en los casos de un miembro del Bloque Central Bolívar y el comandante del Bloque Montes de María<sup>26</sup>.

Mientras que la Fiscalía celebraba la existencia de la figura de imputaciones para avanzar con los procesos penales, era criticada severamente por varias organizaciones no gubernamentales<sup>27</sup>. Según estas, las imputaciones parciales no contribuyen a la

celeridad de los procesos, desnaturalizan el requisito de la confesión plena y veraz y van en contra del espíritu de la LJP por favorecer investigaciones aisladas que no reflejan el carácter sistemático y generalizado de los crímenes cometidos<sup>28</sup>.

### **Ruptura de la jurisprudencia sobre las imputaciones parciales y su resurgimiento ante la crisis de los procesos penales de Justicia y Paz**

Ante la reiterada aceptación y aprobación de las imputaciones parciales en todos los casos y los llamados de la CSJ para que los MCG se sometieran a su jurisprudencia<sup>29</sup>, resultó inesperada la decisión de la CSJ del 31 de julio de 2009 de anular la sentencia contra Salazar Carrascal con base en un aparente cambio de la jurisprudencia, argumentando que las imputaciones parciales no sólo deben ser extraordinarias, sino que las actuaciones deben unirse antes de proferirse fallo de primera instancia, específicamente en el momento de la formulación de cargos, para que este acto se realice como una unidad, y que no se puede dictar una sentencia sin que se haya incluido el concierto para delinquir agravado como delito base de la LJP y requisito sine qua non para la imposición de la pena alternativa<sup>30</sup>. Esta postura fue reiterada por la CSJ, en septiembre de 2009, al pronunciarse sobre la legalización de los cargos formulados y aceptados por Gian Carlo Gutiérrez Suárez, desmovilizado del Bloque Calima, realizada ante la Sala del TJP de Bogotá, siendo en ese momento el segundo proceso más avanzado después del caso de Salazar Carrascal<sup>31</sup>. Además del carácter excepcional de las imputaciones y la necesidad de presentar los cargos de manera unificada en el escrito de acusación, la CSJ resaltó que el proceso de la LJP reclama la imposición de una sola pena, requiere la contextualización de los hechos delictivos

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> CSJ, Rad. 31115, (supra, nota 13), Consideraciones.

<sup>26</sup> Véase CSJ, Rad. 31290 (supra, a nota 13) y Rad. 31582 (supra, nota 13).

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Colombiana de Juristas, ¿Imputaciones parciales o derechos parciales?, Boletín No 32: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la Ley 975, Bogotá, 16 de febrero de 2009, <[http://www.coljuristas.org/Portals/0/Bolet%C3%ADn%2032%20imputaciones\\_final.pdf](http://www.coljuristas.org/Portals/0/Bolet%C3%ADn%2032%20imputaciones_final.pdf)> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> CSJ, Rad. 31115, (supra, nota 13), Consideraciones, Rad. 31290, (supra, nota 13), Consideraciones, 6.2.

<sup>30</sup> CSJ, Rad. 31539, (supra, nota 13), Consideraciones, 1.4 – 1.7.

<sup>31</sup> CSJ, Rad. 32022, (supra, nota 8), Consideraciones de la Corte.

ante la práctica sistemática de graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y que “(...) lo ideal sería que ese escrito de acusación y posterior trámite comprendiese no a una determinada persona y ni siquiera todos los hechos que a ella se atribuyen, sino al bloque en su integralidad (...)”, para evitar que una atomización de las investigaciones atente contra los objetivos de la LJP en materia de verdad, justicia y reparación.<sup>32</sup>

Estas dos decisiones parecieron paralizar los procesos penales de Justicia y Paz y causaron una gran preocupación en la Fiscalía, entre representantes del Gobierno y en los medios de comunicación<sup>33</sup>. Sin embargo, después de medio año, durante el cual las solicitudes para audiencias de imputación y formulación de cargos disminuyeron significativamente, la CSJ sorprendió de nuevo el 14 de diciembre de 2009 con una decisión corta en el caso del postulado Edilberto de Jesús Canas Chavarriaga, desmovilizado del Bloque Cacique Nutibara, revocando la decisión de un MCG de Justicia y Paz

32 *Ibidem*. En esta providencia, la CSJ propuso además la creación de una comisión de verdad, sin que esta propuesta haya encontrado mucho eco en el debate público hasta el momento.

33 Revista Cambio, Unidad de Justicia y Paz: ¿Volver a empezar?, 20 de agosto de 2009, <[http://www.cambio.com.co/paiscambio/842/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-5892128.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/842/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5892128.html)> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010), Verdad Abierta, Preocupación en Justicia y Paz por sentencia contra El Loro, 19 de agosto de 2009, <<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/extraditados/1524-qla-decision-de-la-corte-no-resuelve-el-cuello-de-botella-de-la-fiscalia-gonzalez>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010), Verdad Abierta, ¿Se volvió imposible condenar a los ‘Paras’?, 30 de noviembre de 2009, <<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2007-ise-volvio-imposible-condenar-a-los-paras->> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010), Semana.com, Justicia y Paz en problemas, 19 de diciembre de 2009, <<http://www.semana.com/noticias-nacion/justicia-paz-problemas/132868.aspx>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010), El Colombiano.com, Pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia impiden logros de Ley de Justicia y Paz: Frank Pearl, 8 de noviembre de 2009, <[http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/pronunciamientos\\_de\\_la\\_corte\\_suprema\\_impiden\\_logros\\_de\\_ley\\_de\\_justicia\\_y\\_paz\\_frank\\_pearl/pronunciamientos\\_de\\_la\\_corte\\_suprema\\_impiden\\_logros\\_de\\_ley\\_de\\_justicia\\_y\\_paz\\_frank\\_pearl.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/pronunciamientos_de_la_corte_suprema_impiden_logros_de_ley_de_justicia_y_paz_frank_pearl/pronunciamientos_de_la_corte_suprema_impiden_logros_de_ley_de_justicia_y_paz_frank_pearl.asp)> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

de declarar improcedente una solicitud de formulación parcial de cargos solicitada por la Fiscalía<sup>34</sup>. Si bien reiteró que lo ideal sería una imputación completa por todos los delitos, aclaró que por argumentos de razón práctica, por la dificultad de la re-construcción de la verdad procesal, por la necesidad de avanzar en un proceso histórico que no haga nugatorios los fines esenciales de la LJP y por el propósito de no entorpecer el desarrollo legislativo, es posible realizar imputaciones parciales y formulaciones parciales, y de esta manera llegar a sentencias parciales, siempre y cuando el concierto para delinquir agravado esté incluido como delito base<sup>35</sup>. Mientras tanto, las autoridades judiciales deben seguir con la investigación y documentación de los delitos, pues “(...) nada impide ulteriormente formular cargos adicionales, ni dictar nuevas sentencias (...)” para acumularlas y imponer la pena alternativa<sup>36</sup>.

La decisión parece indicar que la confusión sobre el supuesto cambio de la jurisprudencia de la CSJ con respecto a la inviabilidad de las imputaciones parciales ha sido simplemente la consecuencia de una mala interpretación del contenido de las providencias del 31 de julio de 2009 y 21 de septiembre de 2009, dado que sólo reivindican la obligación de imputar el concierto para delinquir agravado como delito base y requisito sine qua non para el acceso a la pena alternativa, sin que las imputaciones parciales queden categóricamente prohibidas en casos complejos.

La decisión del 14 de diciembre de 2009 coincide con una decisión tomada una semana antes por la Sala del TJP, en la cual la Sala declaró legal la formulación parcial

34 CSJ, Rad. 32575, (supra nota 13), Consideraciones de la Sala; El Espectador.com, Giro de la Corte Suprema en Justicia y Paz, 4 de enero de 2010, <<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso180459-giro-de-corte-suprema-justicia-y-paz>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010). Verdad Abierta.com, Corte destraba imputaciones parciales de Justicia y Paz, 5 de enero de 2010, <<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2114-corte-destraba-imputaciones-parciales-de-justicia-y-paz>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/antitezo/>



de cargos en el caso de Jorge Iván Laverde Zapata, alias “El Iguano”, comandante del Frente Fronteras del Bloque Catatumbo<sup>37</sup>. La Sala había afirmado que, pese a que los hechos objeto del proceso derivan de una imputación parcial, existen condiciones muy particulares, como la multiplicidad y complejidad de los crímenes, la dificultad para reconstruirlos por la forma de comisión, y la cantidad de víctimas registradas, que convertirían el manejo de la totalidad de las conductas delictivas en una sola imputación, formulación de cargos y legalización de cargos en un acto casi imposible. Posteriormente, la Sala declaró el 25 de enero de 2010 la legalización de la formulación parcial de cargos en contra de Edwar Cobos Téllez, alias Diego Vecino, comandante político del Bloque Montes de María de las AUC, y Uber Enrique Martínez, alias Juancho Dique, comandante del Frente Canal del Dique del Bloque Montes

de María, por los hechos ocurridos en el contexto del desplazamiento forzada de la población de Mampujan y la masacre de las Brisas en marzo de 2000, y un secuestro ejecutado en la isla Múcura en abril de 2003.

Al momento de la publicación de este artículo, quedaba pendiente la decisión de la Sala del TJP sobre la legalización de los 21 cargos formulados contra Gian Carlo Gutiérrez Suárez. Además, se había dado inicio a la audiencia colectiva de legalización de los cargos contra cuatro postulados del bloque Norte (Edgar Ignacio Fierro Flórez, alias don Antonio, comandante del Frente José Pablo Díaz, José Gregorio Mangonez Lugo, alias Carlos Tijeras, comandante del Frente William Rivas, Omar Enrique Martínez Ossias, alias Maicol, patrullero y colectivamente desmovilizado del Frente William Rivas, y Andrés Mauricio Torres León, patrullero del Frente Mártires del César y capturado antes de la desmovilización del Bloque Norte).

### **Investigación y juzgamiento de crímenes internacionales y selectividad en el marco de aplicación práctica de la LJP**

Los casos objeto de los pronunciamientos de la CSJ respecto a las imputaciones y formulaciones parciales de cargos realizados por la Fiscalía hasta el momento, y los cinco procesos penales más avanzados en Justicia y Paz que han desembocado en la etapa de juicio con la audiencia de legalización de cargos ante la Sala del TJP de Bogotá dejan una serie de lecciones para la investigación y juzgamiento de crímenes internacionales en el contexto de la LJP. La aplicación de la LJP y su efectividad se ve afectada por la falta de una estrategia global de investigación que tiene sus raíces no sólo, pero sobre todo en los primeros pasos del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.

Las imputaciones parciales en contra de determinadas personas son, en primer lugar, la consecuencia de la falta de diligencia por parte de las autoridades estatales en el momento de la elaboración de las listas de

<sup>37</sup> Sala del TJP de Bogotá, Rad. 110016000253200680281, (supra nota 12).



postulados para la LJP durante o después de la etapa de desmovilización de los bloques pertenecientes a las AUC. Durante los circuitos judiciales en las 37 ceremonias de desmovilización colectiva de las AUC participaron varias entidades estatales (Alto Comisionado para la Paz, Fiscalía General de la Nación, DAS, CTI, ICBF, etc.), que se limitaron básicamente a la identificación de los desmovilizados, el registro de sus antecedentes penales existentes en ese momento y la solicitud de información sobre el grupo desmovilizado a través de un cuestionario estandarizado y genérico. Además, no se revisó de manera exhaustiva las razones de los bloques para incluir ciertas personas en las listas de postulados.

De esta manera, la LJP se aplica hoy en día principalmente a miembros de las AUC privados de la libertad en el momento de la desmovilización de su bloque, a desmovilizados con antecedentes penales al momento de desmovilizarse o miembros que han tenido una cierta visibilidad antes o durante el proceso de negociación<sup>38</sup>. Para muchos miembros de las AUC sin antecedentes en el momento de su desmovilización, la LJP no ha sido un incentivo de lograr una rebaja de la pena como contraprestación para la confesión de los crímenes cometidos y la reparación de las víctimas de sus acciones<sup>39</sup>.

La realización de las tres audiencias de imputación, formulación y legalización de cargos -la última con la verificación de los requisitos de elegibilidad para la pena alternativa y el control formal y material de la legalidad de la aceptación de los cargos formulados- se ha demorado más de lo inicialmente esperado. En prácticamente ningún caso se ha cumplido con los plazos establecidos por la LJP y sus decretos regla-

mentarios para la preparación, convocatoria y realización de las audiencias. Solamente para las actuaciones previas a la versión libre y la realización del programa metodológico entre la versión libre y la imputación (parcial) establece la LJP un plazo razonable<sup>40</sup>. Una vez terminada la imputación (parcial), debe realizarse la formulación de cargos en un plazo máximo de cuatro meses<sup>41</sup> ante el MCG quien remite en el caso de la aceptación de los cargos formulados por el postulado el expediente a la única Sala del TJP en Bogotá, que, una vez recibida la actuación, debe convocar a audiencia de legalización de los cargos dentro de los diez días siguientes para examinar los requisitos de elegibilidad y realizar el control formal y material de los cargos aceptados.

Las audiencias de legalización de cargos se han demorado 13 días en el caso de Laverde, un tiempo parecido en el caso de Gian Carlo Gutiérrez Suárez, y 25 días en el caso de Cobos Téllez / Banquez Martínez. Si bien estas primeras audiencias de legalización de cargos les sirvieron a todos los intervinientes en los procesos como espacio de aprendizaje y socialización con una audiencia, que no existe en los procesos penales ordinarios, y se trataron los requisitos de elegibilidad y aspectos relacionados con la historia, estructura, zonas de operación y financiación de los bloques o frentes -asuntos que en las audiencias posteriores eventualmente puede ser tratados de manera más breve- no resulta improbable que se produzca una congestión ante la Sala durante los siguientes meses.

El número de hechos criminales incluidos en las imputaciones (parciales) ha aumentado gradualmente. Mientras que en el caso de Salazar Carrascal la Fiscalía imputó y formuló cargos sólo por dos homicidios agravados, una extorsión y una falsedad material en documento público<sup>42</sup>, el caso de Gutiérrez Suárez tiene que ver con 21 hechos delictivos, entre estos 27

38 Véase sobre el ámbito y los avances de aplicación de la LJP en relación con cada postulado, <<http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Postulados975.asp>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2009).

39 A la fecha de mayo de 2009, había 935 postulados de las AUC privados de la libertad, 654 de estos desde antes de las desmovilizaciones colectivas; véase Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, Matriz del 31 de mayo de 2009 (documento inédito), y <<http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=3374&idcompany=2>> (visitado por última vez el 19 de febrero de 2009).

40 Art. 17 de la LJP, art. 1º inc. 2º del decret. 4417 de 2006.

41 Art. 18 de la LJP, art. 6º inc. 2º del decret. 4760 de 2005, art. 158 de la Ley 906 de 2004.

42 Sala del TJP, Rad. 110016000253200680526, (supra nota 12), para. 119, 128, 136.

homicidios<sup>43</sup>. Se trata además de uno de los pocos casos en los cuales la etapa de versión libre ha terminado y se realizó una imputación completa<sup>44</sup>. Los cargos contra Laverde Zapata incluyen hasta el momento 32 hechos con 170 homicidios<sup>45</sup>. El desplazamiento de la población de Mampujan (338 familias o 1544 personas), el secuestro de siete de sus pobladores y la posterior masacre de 11 campesinos de la vereda Las Brisas en el caso de Cobos Téllez/Banquez Martínez y la formulación de cargos contra los comandantes del frente Fierro Flórez (aproximadamente 310 hechos relacionados sobre todo con homicidios, desaparición forzada, desplazamiento forzado) y Mangónez Lugo (564 homicidios y 110 casos de desplazamiento con más de 1000 víctimas), muestran la heterogeneidad del número de hechos y víctimas incluidos en las actuaciones judiciales.

En cuanto al ámbito de aplicación personal, los casos más avanzados y en etapa de juicio se caracterizan igualmente por su diversidad (un comandante de bloque, dos comandantes de frentes y cuatro patrulleros, quienes pertenecieron a cuatro bloques y siete frentes diferentes). En total, las imputaciones (parciales) realizadas hasta el momento implican a aproximadamente 165 postulados con 9.422 conductas delictivas confesadas e investigadas, y las formulaciones (parciales) de cargos a aproximadamente 73 postulados con 4.471 conductas delictivas<sup>46</sup>. Como en los casos más avanzados, figuran entre los imputados comandantes de bloques, mandos medios y patrulleros, colectivamente desmovilizados o ya privados de la libertad en el momento de la desmovilización<sup>47</sup>. Resulta probable que los procesos contra estos 156 postulados

vayan a dominar durante los próximos meses las agendas de los Tribunales de Justicia y Paz y los debates sobre la efectividad de la reparación económica y simbólica vía judicial bajo el marco de la LJP.

## Lecciones y perspectivas para el futuro de los procesos penales

Las lecciones arrojadas por las experiencias con el problema legal y práctico de las imputaciones parciales, y el desarrollo de las dinámicas de investigación y juzgamiento de postulados según la LJP deberían dar lugar a una profunda reflexión sobre los objetivos perseguidos por los procesos penales. Hasta el momento se ha caracterizado la aplicación de la LJP por la falta de una adecuada estrategia integral de investigación<sup>48</sup>, cuya existencia a mediano y largo plazo resultará trascendental ante el gran número de víctimas, hechos denunciados y casos tratados en el proceso. Un primer paso podría ser la revisión del ámbito de aplicación personal actual de la LJP, dado que, de los 4.112 postulados a la LJP<sup>49</sup>, aproximadamente un 30% (1.126 postulados) han renunciado durante los últimos tres años a su postulación, un 50% (2.160 postulados) aún no han iniciado la etapa de versión libre y sólo 726 postulados han participado en la aplicación de la LJP durante los últimos 4 años<sup>50</sup>. Las críticas frente a las imputaciones parciales son reflejo de esta situación.

Sin embargo, es importante aclarar que la figura de las imputaciones parciales como tal no libera a los postulados de su

43 CSJ, Rad. 32022, (supra, nota 8), Antecedentes, 7.

44 Si la confesión fue completa y veraz debe ser verificada por el TJP en la audiencia de legalización de cargos.

45 Sala del TJP, Rad. 110016000253200680281, (supra, nota 12), Competencia 1.1.

46 Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, Matriz del 31 de diciembre de 2009 (documento inédito).

47 Véase de manera detallada el listado de postulados imputados con los respectivos delitos, en: <<http://www.verdadabierta.com/archivos-para-descargar/category/72-imputaciones>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

48 Michael Reed, Imputaciones, cargos y sentencias parciales en Justicia y Paz, en: Razón Pública, 11 de enero de 2010, <[http://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=728&Itemid=161](http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=728&Itemid=161)> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

49 Véase <<http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Documentos/Postulados975.pdf>> (visto por última vez el 19 de febrero de 2010).

50 Comité Interinstitucional (supra, nota 47): de las 1952 versiones libres iniciadas entre finales de 2006 y 31 de diciembre de 2009 han terminado 1226 versiones sin confesión de crímenes por la no ratificación o renuncia de los postulados de participar en Justicia y Paz, en 726 casos continúan las versiones libres contra postulados, y contra los restantes 2160 postulados aún no se ha iniciado la etapa de versión libre.

obligación de confesar de manera completa sus crímenes y no permite el otorgamiento de la pena alternativa, porque su ejecución queda suspendida hasta el momento que la confesión haya sido completada y los cargos hayan sido legalizados por el TJP. De esta manera, se crea un incentivo para que los postulados confiesen los delitos de manera rápida y sin demoras. Las imputaciones parciales tampoco aumentan el riesgo del ocultamiento de hechos por parte de los postulados, si se les exige que aclaren al final de las sesiones de versión libre si solicitan una ampliación de sus confesiones. Así, se puede evitar que se repita en el futuro una situación como la en el caso de Martínez Ossias.

Además, mediante la figura de la acumulación de penas pueden unirse las penas principales impuestas como consecuencia de las imputaciones parciales, mientras que la pena alternativa quede suspendida. De esta manera, tienen las autoridades judiciales la posibilidad de evaluar de manera integral el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte del postulado. Bajo estas condiciones pueden tener las imputaciones parciales también el efecto positivo de incentivar a las autoridades judiciales para que realicen investigaciones exhaustivas, si bien estas se demoran más tiempo. Ante la preocupación que las imputaciones parciales tengan el efecto de equiparar a crímenes internacionales con delitos comunes, es importante resaltar que el número de delitos documentados, denunciados, confesados y tratados durante las versiones libres e imputaciones y formulaciones de cargos no dejan la menor duda sobre el carácter sistemático y masivo de las graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Lo que sí ha causado más dificultades durante las audiencias de Justicia y Paz es el hecho que Colombia no haya incorporado explícitamente el delito de lesa humanidad como tipo penal en su Código Penal.

Para el futuro sería recomendable que las experiencias prácticas con las imputaciones y formulaciones parciales de cargos y la amplia jurisprudencia al respecto sirvan para garantizar un uso menos arbitrario

y más transparente y previsible de esta figura. El desarrollo gradual y razonable de las labores investigativas a mediano y largo plazo debería fundarse en criterios de contexto o nexo temporal, territorial, material o personal entre los delitos denunciados, confesados o investigados. Para esto, puede resultar favorable la unificación de casos y procesos contra varios postulados por hechos ocurridos dentro de ciertos patrones de victimización o como resultado del funcionamiento de una estructura jerárquica y organizada de poder<sup>51</sup>.

Los problemas estructurales que trae la LJP y que han dado lugar a las imputaciones parciales no se resolverán sin el mejoramiento de la coordinación intra-institucional e inter-institucional entre Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo y otras instituciones como la CNRR y Acción Social, para garantizar una adecuada preparación de las audiencias de Justicia y Paz y la participación amplia, activa y efectiva de las víctimas. Una agilización de los procedimientos penales podría lograrse también a través de una re-estructuración y fusión de varias de las cinco audiencias judiciales existentes<sup>52</sup>.

La descentralización de los procedimientos penales que se adelantan ante cinco MCG en tres ciudades y solamente un TJP en Bogotá, en condiciones adecuadas de seguridad y con el acompañamiento y la representación judicial de las víctimas, el fortalecimiento de los mecanismos de información existentes y la implementación de nuevos mecanismos de acceso directo a la información relevada y recaudada durante

51 En este contexto resultaría importante la revisión del marco legal y la jurisprudencia actual entorpecida a la reparación vía judicial para víctimas de grupos armados ilegales sin victimario identificado, pues según la interpretación judicial actual del art. 42 inc. 2º de la LJP, solamente al terminar la etapa de versión libre contra todos los postulados de un bloque o frente desmovilizado es posible decidir sobre la reparación vía judicial para víctimas sin victimario determinado; véase CSJ, autos del 11 de diciembre de 2007, Rad. 28769, M.P. María del Rosario González Lemos, 21 de abril de 2008, Rad. 29240, M.P. Javier Zapata Ortiz.

52 Son las audiencias de imputación, formulación y aceptación de cargos, legalización de la aceptación de los cargos formulados, incidente de reparación y audiencia de sentencia.





Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/stasiland/>

las actuaciones y audiencias judiciales podrían ser otros aspectos para facilitar una aplicación más eficaz de la LJP en relación con los procesos penales<sup>53</sup>. Finalmente, los procesos y las medidas de reparación vía judicial, los programas de reparación colectiva y el trabajo de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB) deberían ser llevados a cabo de manera concertada e integral<sup>54</sup>.

Los debates jurídicos sinuosos y la amplia jurisprudencia sobre la legalidad,

<sup>53</sup> Véase Kai Ambos, Florian Huber, Rodrigo González-Fuente Rubilar, John Zuluaga Taborda, Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional – Estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal Internacional a la luz del denominado proceso de “justicia y paz” en Colombia, Bogotá: Temis, 2010, pp. 213-219.

<sup>54</sup> Por ejemplo, un trabajo concertado debería realizarse en el caso de Mampuján, parte del proceso penal contra Cobos Téllez y Banquez Martínez y elegido como plan piloto por la CRRB de Cartagena.

efectividad e impacto de las imputaciones parciales muestran el verdadero dilema y reto para el futuro: la difícil y compleja tarea de diseñar una estrategia investigativa integral que tenga la capacidad de captar la multiplicidad y sistematicidad de los crímenes internacionales cometidos. Las decisiones judiciales sobre las imputaciones parciales enseñan que este reto no es tanto de carácter legal, sino un asunto eminentemente práctico y relacionado con el diseño de una política criminal eficaz, razón por la cual les ha resultado difícil a los magistrados de los TJP y la CSJ dar ante casos concretos respuestas satisfactorias sobre la manera más adecuada para realizar las investigaciones. Mientras tanto, las imputaciones parciales continuarán ser una realidad de los procesos penales, y con estas los debates al respecto.

# PAUTE EN LA REVISTA FORO



La Revista Foro es un esfuerzo colectivo de un grupo de intelectuales colombianos interesados en construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional, e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 70 ediciones de la revista, incluido el presente número. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

- Contenido sobre temas como democracia, política, gobierno, medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, cultura y sociedad, y otros relacionados con los anteriores.
- Más de 120 suscriptores entre bibliotecas, universidades, ONG, y otras instituciones.
- La Fundación realiza canjes de nuestra revista con más de 300 publicaciones de orden cultural, científico y social a nivel nacional e internacional.

## CONTÁCTENOS

Carrera 4A No. 27- 62 Barrio La Macarena - Bogotá  
Teléfonos: (57) (1) 2822550 Ext 11-14  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

Con el apoyo de





# Foro Municipal

Foro Municipal es el boletín del programa de Defensa y fortalecimiento de la institucionalidad política democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

En nuestros 47 números, hemos ido recogiendo distintas miradas sobre la realidad regional de nuestro país frente a temas de actualidad como desplazamiento, gestión pública, elecciones, género y medio ambiente, entre otros.

Descargue los ejemplares de Foro Municipal, totalmente gratis, desde [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

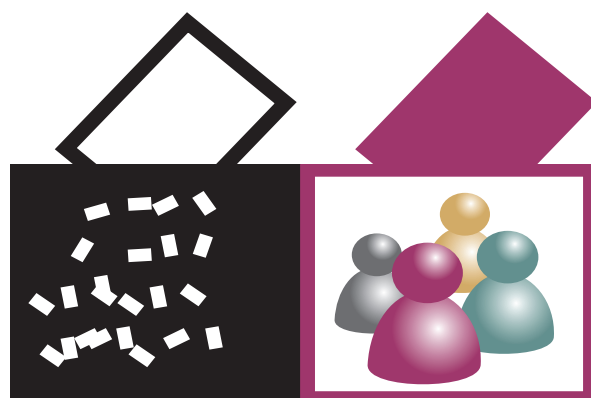


Publicado con el apoyo de:





# 7 Claves para que **NO bote el VOTO**



¿Qué se juega el país en las elecciones presidenciales y cómo eso se refleja en la campaña electoral?

¿Cómo decidir de manera responsable por quién votar?

¿Cuáles son las propuestas más importantes de los candidatos sobre los temas que le interesan a la gente?

¿Qué se debe tener en cuenta para votar?

Con el propósito de entregar información básica Foro Nacional por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata (NDI) decidieron unir esfuerzos para impulsar la campaña de pedagogía electoral **No bote el voto**.

**Encuentre adjunto a este ejemplar de Revista Foro,  
la cartilla *No bote el voto*, o descárguela de [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)**

La cartilla recoge el contenido de las entregas hechas por Foro y NDI a través de internet sobre las propuestas de los candidatos en torno a diversos asuntos, e incluye otros temas relevantes del debate electoral. En ella las lectoras y lectores interesados podrán obtener información sobre los perfiles, programas y partidos de la candidata y los candidatos en contienda, y sobre un conjunto de claves para entender mejor la mecánica y el sentido de la elección presidencial.