

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INTEK-AMÉRICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



34-35

Edición Especial sobre Participación Política

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$36.00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las Instituciones Académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

ÍNDICE

Presentación9

PARTICIPACIÓN POLÍTICA. ASPECTOS GENERALES

Participación política y derechos humanos15
José Enrique Molina Vega
Carmen Pérez Baralt

Participación, democracia y derechos humanos.
Un enfoque a partir de los dilemas de
América Latina79
José Thompson

Participación política en la democracia actual:
crisis de los paradigmas modernos y búsqueda
de alternativas105
Adriana Murillo Ruin

La participación política frente a los sistemas
de justicia: de lo constitucional a lo electoral149
José de Jesús Orozco

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en
situaciones de marginación, desempleo y pobreza.
Necesidad de una democratización de la democracia
para garantizar la efectiva participación
política de todos165
Liliana Giorgis

A concretização-efetividade dos direitos sociais,
economicos e culturais como elemento constitutivo
fundamental para a cidadania no Brasil211
Milena Petters Melo

Para empezar el siglo XXI.
Un diagnóstico sobre la participación política de la
sociedad civil en México243
Marisol López Menéndez

PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SITUACIONES ESPECIALES Y GRUPOS MARGINADOS

Restricciones a la democracia local en
municipios con presencia de grupos alzados
en armas en Colombia279
Fredy Preciado

Derecho Internacional Humanitario:
¿teoría o realidad? Algunos resultados regionales del
ejercicio de la diplomacia humanitaria329
Tathiana Flores Acuña

El monopolio de los partidos políticos y los
derechos de los pueblos indígenas de Bolivia351
José Antonio Álvarez Melgar

El sistema axiológico de la CEDAW como
parámetro de control constitucional en la
formulación e implementación de
leyes y políticas públicas417
Guiselle Molina Subirós

Análisis de la participación política
de lesbianas y gays en Paraguay483
Rosa María Posa

**PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO Y
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

Dinero y política: la cuadratura del círculo de la
democracia en América Latina521

Jorge Mario García Laguardia

Observación electoral, balance y perspectivas551

Rafael Roncagliolo

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 34-35 de su Revista IIDH, tercer número especial consecutivo y especializado, en esta oportunidad, en el tema de la participación política. En este ejemplar incluimos trabajos de investigación desarrollados por participantes del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, cuyo programa giró en torno a los temas y dilemas de este conjunto de derechos en la realidad americana actual. Se incorporan, igualmente, investigaciones realizadas por consultores externos del Instituto y ponencias de algunos de los profesores del Curso.

Para el IIDH la escogencia de la participación política como uno de los ejes de derechos que constituyen la prioridad de su acción académica tiene un significado profundo. Esto no solo se debe a que uno de sus Departamentos operativos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) tiene por mandato la promoción de la democracia y por énfasis la cercanía con los Organismos Electorales del Continente, sino porque, en la concepción de este Instituto, la participación política es una noción compleja que involucra diversas facetas, como se plasma en el concepto de ella como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas

públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”*. En este sentido, la participación política reclama el ejercicio de derechos humanos antes, durante y después de un proceso electoral específico, abarcando una diversidad de ámbitos que requieren investigación y profundización. En esta línea se orienta la publicación que ahora ve la luz.

Esta Revista se estructura en cuatro secciones. La primera, sobre aspectos generales de la participación política, reúne aportes de José Enrique Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, consultores del IIDH, en un desarrollo sobre cuestiones fundamentales inherentes a la participación política y derechos humanos, que brinda un marco referencial vital para entender otras especificidades del tema. Por su parte, la perspectiva sobre participación, democracia y derechos humanos en relación con los dilemas de América Latina, desarrollada por José Thompson, Director Académico de ese Curso y de CAPEL, busca ahondar en las implicaciones que estas interrelaciones traen consigo. Adriana Murillo, participante del Curso, elabora un estudio concienzudo que presenta la actual crisis de los paradigmas modernos respecto de la participación política en la democracia actual, dejando planteadas algunas opciones de salida.

Como parte de una preocupación vital, la primera sección cierra con el trabajo de José de Jesús Orozco, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, quien nos ofrece una panorámica clara sobre los aspectos de protección jurídica y los mecanismos apropiados para que la participación política pueda discurrir entre lo que debería entenderse como justicia constitucional o justicia electoral, una frontera cuyos límites no siempre están claros.

* Definición acuñada por el IIDH para efectos del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

Una de las principales preocupaciones con el tema de la participación política es la incidencia que sobre este aspecto tiene o debe tener la sociedad civil, por lo que se presenta una sección en este sentido que incluye los trabajos de las participantes Liliana Giorgis y Milena Peters Mello: “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos” y “A concretização - efetividade dos direitos sociais, economicos e culturais como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil”, respectivamente. Marisol López, consultora, presenta un diagnóstico sobre la participación política de la sociedad civil en México, modelo de investigación cuyas metodologías y hallazgos son útiles para cualquiera de los países de nuestra región.

La tercera sección, *Participación Política, Situaciones Especiales y Grupos Marginados*, es una oportunidad para tratar las llamadas situaciones **especiales**, que es cuando deben buscarse acciones afirmativas y soluciones novedosas para poner a disposición de grupos en desventaja, nuevos instrumentos de participación política. La situación de las personas que se encuentran en presencia de grupos armados es tratada por el participante Fredy Preciado, quien nos hace un estudio contextual sobre la situación en Colombia. Relacionado con lo anterior, pero desde una óptica general del Derecho Internacional Humanitario, Tathiana Flores Acuña, funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, presenta algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria.

Sobre los distintos grupos marginados, José Antonio Álvarez ofrece un trabajo amplio en el que enfrenta el monopolio de los partidos políticos tradicionales *vis a vis* los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia. La sociología de

la mujer es desarrollada por la participante Giselle Molina con su trabajo “El sistema axiológico de la CEDAW como parámetro de control constitucional en la formulación e implementación de leyes y políticas públicas”. Finalmente, la participante Rosa María Posa, hace un estudio pionero sobre los grupos discriminados sexualmente con un análisis de la situación de lesbianas y gays en Paraguay en materia de participación política.

La última sección trata de temas actuales que afectan por igual a todos nuestros países: el financiamiento de los partidos políticos y la verificación electoral. Jorge Mario García Laguardia, primer Director de CAPEL y ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, nos deja planteadas grandes inquietudes con su investigación “Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina”, mientras que Rafael Roncagliolo, profesor del Curso, nos pone como lectura obligatoria su ponencia “Observación electoral, balance y perspectivas”.

Esperamos que esta publicación especializada venga a llenar espacios fundamentales sobre un tema vital dentro del cambio de paradigmas que reclama la realidad americana. A la vez, la ofrecemos como un producto adicional del Curso Interdisciplinario, en la búsqueda constante por generar doctrina y compartirla de la manera más amplia posible, en cumplimiento del mandato académico de este Instituto. Confiamos en que será fuente de consulta para los interesados en esta materia y albergamos la esperanza de que inspire investigaciones adicionales para beneficio del crecimiento de la democracia y la participación en una parte del mundo que ha visto grandes luchas por lograr su recuperación y ahora requiere de constantes esfuerzos para su conservación.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
SITUACIONES ESPECIALES Y
GRUPOS MARGINADOS**

RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA LOCAL EN MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE GRUPOS ALZADOS EN ARMAS EN COLOMBIA

*Fredy Preciado**

Introducción

La construcción de una verdadera democracia en Colombia, viene resultando demasiado costosa para los movimientos, partidos o iniciativas políticas, tendientes a encontrar o construir una nueva democracia. Enfrentan la acción de fuerzas pequeñas pero poderosas, empeñadas en una acción desestabilizadora. Sus métodos de crimen y terrorismo indiscriminado contra la población indefensa hablan muy bien de su naturaleza totalitaria. Extremismos de esta naturaleza deben ser subordinados y vencidos por todas las fuerzas de la democracia, para construir la patria en la que podamos discutir y construir de manera civilizada y concertada el presente y futuro de los colombianos.

El objetivo de conquistar la institucionalidad política democrática radica en la convicción de que para lograr nortes y propósitos de desarrollo nacional, de bienestar y de superación de las desigualdades sociales existentes, así como para la eliminación de la violencia, debería conquistarse precisamente un Estado democrático que tenga como base del

* Abogado. Coordinador y responsable en la formulación y desarrollo de programas y proyectos de las municipalidades de Yopal y Aguazul, Departamento de Casanare. Participante del XIX Curso Interdisciplinario del IIDH.

poder la soberanía de sus ciudadanos, la transparencia, la amplia información a sus asociados, el combate al enriquecimiento ilícito y a la defraudación de los recursos públicos así como al respeto por las decisiones de la mayoría y la garantía de la existencia de las minorías. Todo ello fundado en respeto por los derechos humanos y por las libertades públicas.

El objetivo del presente trabajo es hacer un acercamiento a la situación actual por la que atraviesa la democracia colombiana en las actuales circunstancias del conflicto armado interno que vive, especialmente la influencia que ejercen los actores armados¹ en los procesos de conformación, ejercicio y control del poder político en las zonas geográficas en donde tienen presencia².

Desde una perspectiva jurídica y de los derechos humanos se hace una visión en conjunto de incidentes violentos, situaciones o circunstancias que han vivido o que viven algunos los ciudadanos colombianos, electores o elegidos, especialmente en desarrollo del pasado proceso electoral del año 2000 en donde se eligieron autoridades locales.

¹ Debe entenderse como grupos armados al margen de la ley, por un lado a los dos principales grupos guerrilleros; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército Popular FARC- EP llamadas FARC y la Unión Camilista -Ejército de Liberación Nacional EC- ELN, llamada ELN. Por el otro lado las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. La referencia a paramilitares, la hacen algunos teóricos a los cuerpos armados ilegales, cuando se considera que como Autodefensas operan con apoyo logístico y táctico en conjunto con las Fuerzas Armadas de Colombia.

² De acuerdo con el D.A.S. en el periodo 1993-1995 aparecen 342 municipios afectados por la violencia, 306 de estructura rural y 36 urbana. En este periodo se registraron las mayores tasas de asesinato y/o secuestro y/o elevada intensidad del conflicto armado; en 284 de estos municipios se encuentra presente la Guerrilla. Alfredo Rangel, ex-consejero presidencial para la seguridad nacional, señala que para 1985 la guerrilla tenía presencia en 175 municipios y para 1988 en cerca de 600. Las organizaciones paramilitares de justicia privada y al servicio del narcotráfico, se encuentran presentes en 152 de los 342. Cifras oficiales de diferente fuente señalan que en cerca de 400 municipios se ejerce el poder intimidatorio de las autodefensas. (En la Rev. Defensa Nacional; Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia. Pág. 12. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001).

La crisis del sistema democrático que se percibe en todos sus niveles se hace más expresivo en lo local; por lo que se ha querido profundizar más en él. Aunque este no es razón para no retomar en un momento dado el análisis sobre lo nacional y las consecuencias que representan para el futuro de los colombianos.

Antecedentes

La historia política de Colombia se caracteriza por su tradición civilista reflejada en gobiernos civiles durante un periodo mayor que el de la mayoría de países en toda América Latina. Colombia es el país con mayor continuidad de procesos electorales. Desde la independencia de España se han producido cuatro dictaduras militares sin origen electoral: La de Urdaneta (Sep. 1830-Abr. 1831) y la de Melo (1854-1855) en el siglo XIX y la de Rojas Pinilla (1953-1957) y la Junta Militar de Gobierno que lo sucedió (1957-1958) en el siglo pasado. Tampoco sufrimos la presencia de regímenes caudillistas ni los militares propios de la doctrina de "Seguridad Nacional"; los partidos políticos liberal y conservador tienen raíces en las ideologías políticas de la Europa del Siglo XIX y han tenido predominio desde entonces. En la actualidad el sistema político tiene todos los rasgos de la democracia clásica: las elecciones se suceden ininterrumpidamente dentro de los plazos fijados por la ley, en las corporaciones públicas que son también de origen democrático están representados miembros de diferentes grupos políticos, existe separación de poderes, hay libertad de expresión y de organización, los medios de comunicación no están sometidos a censura oficial, hay libertad de huelga de cátedra y otras garantías y derechos protegidos por la constitución; razones que obligatoriamente deberían llevarnos a presumir su carácter democrático e institucional o deberían

llevarnos a trazar a grandes líneas el panorama de una democracia muy viva, en proceso de apertura y renovación, pero esta democracia esta continuamente habitada por el terror en toda la trama de sus relaciones y en todo el territorio nacional.

El fenómeno de la violencia política en épocas electorales no es nuevo. Dejando a un lado las épocas todavía más antiguas, desde los años cincuenta, la explosión de la violencia partidista entre liberales y conservadores, instauró en Colombia una forma de política armada, tolerante con el uso de la intimidación, y una determinada promoción de medios violentos para disuadir opositores, proteger simpatizantes y asegurar lealtades partidistas. En ese sentido en los últimos años se ha recrudecido la tendencia hacia esta política armada, tanto por parte de la guerrilla frente a sectores civiles, del narcotráfico frente a políticos tradicionales, de paramilitares frente a la población civil, y por parte del Estado y de políticos tradicionales que buscan, mediante arreglos con sectores armados, acceso a zonas controladas por ellos para poder hacer proselitismo político³.

La política es en ciertas regiones de Colombia un ejercicio derivado del control armado. No se la concibe sin protección armada y de otro lado toda organización armada, tiene intereses en la vida política y electoral.

Con todo ello se puede decir que la crisis democrática en Colombia, no nace con el conflicto armado interno contemporáneo, es una crisis que responde a causas que se han venido acumulando desde hace muchos años, especialmente la manera como se construyó el Estado colombiano a partir de la configuración política de la Colonia, y la manera como fracasaron, al menos en parte, los diversos intentos de crear un

³ Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. "Una nueva Sociedad en un Nuevo Mundo" Revista *Análisis Político*, Edición Especial, Universidad Nacional Jul-1997, Colombia, pág. 29.

Estado de carácter moderno. Esta incapacidad se expresa en la dificultad para construir estructuras políticas que permitan expresar los cambios recientes de la sociedad colombiana y los problemas permanentes del mundo campesino⁴, sobre todo de las zonas de colonización marginal⁵.

Los agudizaron los problemas resultantes de la violencia de los años cincuenta; como se organizó el sistema del Frente Nacional⁶ que hacía difícil la expresión política de tensiones y grupos sociales que no pasaron por los canales de los partidos tradicionales, liberalismo y conservatismo, la rápida urbanización de la población colombiana y la migración aluvional de campesinos a las ciudades, que sobrepasaron la capacidad del Estado para proporcionar servicios públicos adecuados a la creciente población urbana y la posibilidad de la industria nacional para absorber esa mano de obra en aumento.

A partir de los años sesenta, se produce una rápida apertura del país a las corrientes del pensamiento mundial, un acelerado proceso de secularización de las capas medias y altas, el aumento de la cobertura educativa, el surgimiento de nuevas capas medias, una transformación del papel social de la mujer; hechos, que sobrepasan los marcos institucionales y las referencias culturales que tenía el país para canalizar y dar sentido a los procesos sociales.

Por otra parte, hay que tener también en cuenta procesos desarrollados en el corto plazo, como la penetración del

⁴ Dentro de ellos es necesario hacer referencia a la concentración de la propiedad rural en las mejores tierras del país por parte de los narcotraficantes, las cuales les ha dado una especial condición de dominio territorial, expresado en la conformación de grupos armados para proteger sus intereses y en la incidencia en la política local, y la conducción de los asuntos públicos y privados de las localidades.

⁵ González, Fernán, *Una nación fragmentada: Una aproximación a la violencia Colombiana*. CINEP, Bogotá, 2000.

⁶ El clientelismo, creciente y rampante desde el Frente Nacional, distorsionó la naturaleza de la política y le expropió a los ciudadanos el sentido de la participación en los asuntos públicos.

narcotráfico en la economía, la política y la sociedad colombiana, las transformaciones de los movimientos guerrilleros al operar en nuevas circunstancias y territorios distintos de los originales, el surgimiento y auge de grupos paramilitares y de autodefensa de derecha, todas ellas causas que contribuyeron de manera protagónica a la creciente deslegitimación del régimen político.

Las relaciones de poder en Colombia, como resultado de los fenómenos descritos, han llegado a ser altamente desinstitucionalizadas e interferidas por el imperio de las armas. Al haberse perdido el sentido de lo público, se ha clientelizado el ejercicio del poder, se ha sectorizado el ejercicio de la política, se ha perdido la capacidad de hacer consensos, y en general se ha desinstitucionalizado el ejercicio del gobierno y la función pública. La sociedad civil ha estado relegada históricamente y la crisis de la política la ha debilitado. Ha sido sustituida progresivamente por formas armadas de participación; y la crisis de representatividad común a la política y a la organización social y popular es también una deficiencia que realza la debilidad de las expresiones legítimas de la verdadera sociedad civil.

La prolongada existencia de grupos armados ilegales en Colombia, ha sido un problema sin solución. Desde los años cincuenta las agrupaciones armadas, han tenido presencia en la compleja geografía colombiana. De estos grupos el mayor nivel de organización y la mayor capacidad de perturbación ha sido el de las guerrillas. Sus fuentes de financiación (drogas, secuestro y extorsión) les ha permitido un fortalecimiento territorial y militar. En años recientes el crecimiento del paramilitarismo y las autodefensas, en respuesta al auge guerrillero, en el contexto de un comportamiento ineficaz de las Fuerzas Armadas y con el respaldo del narcotráfico y de empresarios rurales, ha agudizado de manera dramática el deterioro del orden público y la violación del derecho internacional de los derechos humanos.

Otro fenómeno que se ha generado, es la pérdida del imperio de la ley, lo cual crea las condiciones propicias para un desarreglo societal profundo y a la vez visible e inmediato que es la ruptura de las normas básicas de convivencia ciudadana, entendida como aquella que se rige mediante el tipo de normas rectoras en derecho, acordadas por los miembros de la sociedad.

Políticamente estamos frente a una doble crisis de participación; de un lado, los colombianos poco participan en las decisiones políticas, poco utilizan las posibilidades que les ha dado la constitución de 1991 y poco creen en general en los beneficios de la participación. De la misma manera vivimos una profunda crisis de representatividad; a pesar de un número alto de organizaciones de base y de una extensa red de organizaciones e instituciones de representación de intereses, existe una gran debilidad en el desarrollo de su papel.

Hoy más que nunca se percibe con mayor agudez las fallas de nuestro sistema democrático, materializadas en las violaciones a los derechos humanos, para este caso, las violaciones al derecho a participar libremente en la conformación, ejercicio y control del poder de manera democrática. Unido a ello la pérdida de la institucionalización del Estado, que conduce al resquebrajamiento de funciones y responsabilidades básicas e inalienables del mismo y a la paulatina sustitución por parte de grupos de intereses privados poderosos, relegándose la imperancia del bien común a favor de propósitos individualistas o grupales que no necesariamente reflejan el interés colectivo perdurable.

Con el avance de la erosión de la convivencia ciudadana se va asentando, una cultura del imperio de la violencia con la creciente utilización del uso de la fuerza o la coacción del poder de influencia o predominio de unos grupos sobre otros, para el logro de sus propios fines individuales, incluso, en

contra de la estabilidad social y de los intereses propiamente públicos.

Es claro entonces percibir como problema para los colombianos el presente proceso de destrucción social que padecemos, lo cual conduce al rompimiento y tal vez suplantación del ordenamiento político democrático en contra del orden jurídico societal.

Si pudiéramos hacer una simple caracterización del conflicto armado colombiano, diríamos en principio que en Colombia las regiones con mayores tasas de violencia presentan:

- Rentas en conflicto: oro, petróleo, tierras productivas, cultivos ilícitos.
- Altos niveles de desigualdad (superiores al promedio del país).
- Débil presencia institucional para el cumplimiento de normas. Los conflictos violentos surgen ante la carencia de control gubernamental efectivo.
- Insuficiente infraestructura social.
- Búsqueda del control del Estado: grupos organizados en busca del control del aparato estatal.
- Formación del Estado: grupos buscan autonomía, secesión ó creación de un nuevos centros de poder.
- El CAI colombiano está mutando de búsqueda de control del Estado a formación del Estado.
- El deterioro institucional resultante del conflicto, medido como la incapacidad del Estado para proveer salud y educación ha sido significativo.
- Lo prolongado del conflicto hace que su efecto sea mayor sobre el capital social y las instituciones (largo plazo) que sobre la tasa de crecimiento anual (corto plazo).

Este fenómeno de violencia sin duda está constituido por una progresiva subordinación de lo público a intereses privados que han venido adquiriendo poder político, económico, cultural y social de manera legítima como ilegítima generando una profunda fragmentación del tejido social y la desinstitucionalización del Estado⁷.

La profundidad de este proceso se hace evidente a todas luces, con sólo mencionar algunas de las múltiples anomalías societales que nos aquejan. A manera de ilustración basta con citar que Colombia se caracteriza, entre otros rasgos por:

1. Ocupar el segundo lugar de las Américas en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes y el sexto lugar del mundo en violación de derechos humanos, con el agravante de enfrentar una actividad criminal creciente organizada – o potencializada no necesariamente con actividades ilegales y el narcotráfico;
2. Desempeñar el tercer lugar en el hemisferio y el séptimo en el mundo, según Transparencia Internacional, en corrupción pública y privada, con la proliferación de prácticas de enriquecimiento ilícito;
3. Presentar una grave pérdida de credibilidad y confianza en el sistema de justicia al punto que se estima, según una encuesta reciente, que un 40% de los ciudadanos considera que la justicia no opera, un 15% que hay ausencia de autoridad, un 12% que es de difícil acceso, y además que un 70% ha disminuido su credibilidad en la justicia, llegando a un nivel de confianza promedio en el sistema legal de apenas 4.7 en una escala de 1 a 10⁸. Todo lo cual refleja la presencia de elevados grados de impunidad e inequidad en

⁷ Garay, Luis Jorge, “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”. Ponencia Seminario derechos humanos y paz. El Tiempo – Departamento de Estado; Medellín, marzo de 1999.

⁸ Corporación Excelencia para la Justicia, Bogotá D.C., 2000.

el sistema y explica los reducidos niveles de denuncia de delitos por parte de los ciudadanos;

4. Sufrir una crisis de institucionalidad del estado, y en cierta medida, en su legitimidad, por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad, cuando por ejemplo, el nivel de confianza en las diferentes instancias del gobierno no supera el 4.2 en la escala de 10 (gobiernos locales con 4.2 vs. gobierno nacional con 3.8).

La Dignidad Humana como principio y fundamento del Estado

Abordar el tema de los derechos humanos y dentro de su ámbito el de la participación política, nos lleva a vislumbrar la estrecha relación que existe entre la dignidad humana y democracia; ella como eje fundamental de la comprensión de los derechos humanos en una sociedad democrática, referida al derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Afirmaba Aristóteles, “el hombre es un animal político”. De allí se deriva la natural propensión del hombre a participar en política y a trascender en los demás, lo que Hegel denominaba “el reconocimiento”; según el cual es inmanente a la naturaleza humana el deseo de ser tenido en cuenta por los demás o más que ello.

En Colombia el sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana. La razón última de la nueva Carta no es el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo comunidad, y no se podría comprender la efectividad de los derechos humanos sin un marco ideológico establecido por la Constitución. El hombre sólo

adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. El hombre en su condición de ontológicamente perfecto pero moralmente en búsqueda de la perfección, se constituye en protagonista de la construcción de su propio destino dentro del respeto así mismo. Participar en formulación del deber-ser es un derecho natural e inalienable. El individuo, sujeto de derechos y de obligaciones, dentro de la noción tradicional Kantiana de “Autonomía del Individuo”, está llamado a participar en la vida política como único modo de realizar su autonomía⁹.

Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.N., art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.N., Preámbulo, art. 2º).

El respeto de la dignidad humana justifica y debe inspirar todas las actuaciones del Estado, la integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal.

Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política Colombiana de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia -aún de su concepción y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él; así, son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana.

⁹ Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Editorial Tecnos, Madrid, pág. 92.

La Carta Política de 1991 constituyó a Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho¹⁰; régimen político que abarca tres aspectos fundamentales: Poder participar en la formación de la voluntad política; poder gobernar o acceder libremente a los diversos órganos de poder y poder controlar al gobierno de manera que los ciudadanos garanticen entre sí la efectiva protección de las libertades públicas.

Las cualidades distintas de la organización política nacional se asientan en el libre intercambio de ideas y opiniones, en la activa vinculación de los individuos en la toma de las decisiones que los afectan, en la tolerancia y en la diversidad y multiplicidad de concepciones del mundo de los diferentes grupos étnicos que conforman la sociedad (C.N., art. 7º)¹¹.

El poder participar, gobernar y controlar presupone la existencia de la libertad y de la igualdad, es decir que la democracia tiene un fundamento real y objetivo. Por ello, la democracia es también concebida como un régimen de libertad. No resulta extraño que un sector de la doctrina considere algunos derechos humanos, especialmente los llamados de primera generación; como libertades públicas, para querer significar que la organización política no puede desconocer ese ámbito propio de la libertad esencial de toda persona, que jurídicamente se traduce en la protección de las libertades esenciales en todo sistema democrático: Libertad de conciencia, la libertad religiosa, libertad de pensamiento, libertad de cátedra y libertad de prensa¹².

¹⁰ “ART. 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹¹ C. Const., sent. T-439, jul. 2/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C.

¹² Hoyos Castañeda, Ilva Myriam, “Los derechos humanos: Expresión de la recuperación de la dignidad de la persona humana en una época de crisis”, en *Conférence on Moral Crisis of Western Democracies*. The Phoenix Institute. Roma 1995.

La dignidad de la persona y su expresión jurídica, es decir, los derechos que se derivan de ella, son algunos de esos principios que se constituyen en el supuesto de toda constitución y de toda regulación sobre los derechos humanos.

Una de las características del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente¹³. Sin derechos humanos no hay democracia y sin democracia no hay paz. Estos son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existe las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos.

Los derechos humanos son la expresión del respeto a la dignidad humana y se caracterizan por ser fundamentales, iguales, inalienables e inherentes a la dignidad de la persona. Los derechos humanos son la base de la sociedad política y pilar fundamental de un régimen de derecho

La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación. La democracia es el medio para la auto-determinación individual y colectiva.

La democracia no es simplemente una forma de organización estatal. Es un proyecto político cuyo fundamento material es la dignidad humana y sus manifestaciones concretas de la diversidad y la libertad. La estrecha relación entre democracia, dignidad humana, pluralismo y autonomía individual explica el frágil equilibrio de valores necesario para lograr su realización; por ello la participación de todos los

¹³ Nikken, Pedro, "Documentos de Trabajo. XIX Curso Interdisciplinario". Serie: *Estudios de Derechos Humanos* Tomo 1, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2001, pág. 16.

sectores de la población es indispensable en el proceso democrático.

El Estado Social de Derecho

El Estado se califica y define en función a la efectiva realización y ejercicio de los derechos por parte de todos los miembros de la sociedad. El Estado Social de Derecho exige la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades que estén a su alcance.

Con la reforma constitucional de 1991 se pensó en reforzar el marco democrático pasando de la democracia representativa a la democracia participativa lo que implica que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno.

En este sentido, con el fin de permitir el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, la Constitución de 1991 creó los mecanismos para que ésta se lleve a cabo, y amplió los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas para que su resultado sea real y efectivo.

Los derechos políticos son derechos fundamentales en una democracia; en la carta política colombiana se encuentran ubicados en el Capítulo 1 -De los derechos fundamentales- del Título II -De los derechos, las garantías y los deberes-.

El artículo 40¹⁴ estableció los derechos políticos como de aplicación inmediata, ya que el artículo 85 de la Constitución los considera como derechos que no requieren de previo

¹⁴ ART. 40.—Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación legal o administrativa para su eficacia directa y que no contempla condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que son exigibles de forma directa e inmediata.

El artículo 103¹⁵ de la Carta estableció, -entre otros mecanismos- el derecho a elegir y ser elegido, constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato de los elegidos conforme a la Constitución y a la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, participar en los cabildos abiertos, consultas populares, referendos para aprobar determinadas reformas constitucionales y consultas populares. Igualmente el voto programático, establecido en el artículo 259, es otro de los mecanismos democráticos.

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

¹⁵ ART. 103.—Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Para que se cumpla la aspiración propia del Estado social de derecho y el poder y su aparato se construya a partir de la sociedad misma, cuya participación por esta razón resulta decisiva, debe brindarse a los miembros de la comunidad posibilidades reales e iguales de participación en un proceso político abierto, libre, transparente y pluralista.

Los derechos de participación política junto a los restantes derechos y garantías previstos en la Constitución, entre los que cabe mencionar la libertad de conciencia, expresión, reunión, entre otros, tienen una clara incidencia en el proceso político que, si se pretende democrático y legitimador, debe asegurar a los miembros de la comunidad el mayor nivel de participación, el cual no se logra sino en condiciones de libertad e igualdad reales.

La efectividad de los derechos y garantías, resulta ser una condición esencial para la existencia de un régimen democrático y en su ausencia no es posible apelar al principio de autodeterminación del pueblo como origen del poder público y sustento de la voluntad política.

Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y resoluciones de la Organización de Naciones Unidas relacionadas con la participación y la democracia

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los tratados internacionales sobre derechos humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

Desde la misma Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano la

participación. Kant ligaba directamente el aspecto que consideraba positivo de la Revolución con el derecho de un pueblo a decidir por sí mismos su destino; este derecho según Kant, se habría revelado primeramente en la Revolución Francesa y este derecho era el derecho de libertad en uno de los dos sentidos principales del término, como autodeterminación, como autonomía, como capacidad de darse una legislación a sí mismos, como la antítesis de toda forma de poder paternal o patriarcal que había caracterizado los gobiernos despóticos tradicionales¹⁶. Este principio fue ratificado por el artículo 23 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica en 1969.

El mismo principio quedó plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 74 de 1968, artículo 6º, garantía de las libertades políticas.

Tenemos como normas internacionales protectoras de los derechos humanos a la participación política las siguientes:

1. Declaración universal de Derechos Humanos, artículo 21, derecho de participación.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 74 de 1968, artículo 6º, garantía de las libertades políticas.
3. Declaración Americana sobre Derechos Humanos, Ley 16 de 1972, artículo 23, Derechos Políticos. ART. 23.; Derechos Políticos.

¹⁶ Bobbio, Norberto, "La Revolución Francesa y los Derechos del Hombre", Revista *Letra Internacional*, N° 17 – Otoño de 1989, Madrid.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Artículo 27: En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia del Estado Parte... 2-La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos... 23 (derechos políticos) .
4. Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. L. 74/68. ART. 25.—Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
5. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47. La promoción y consolidación de la democracia.
6. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la

base del informe de la Tercera Comisión (A/55/602/Add.2)] 55/96. Promoción y consolidación de la democracia.

7. La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/36 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia.

Los derechos humanos frente al Estado y la sociedad

Los elementos o condiciones de desigualdad o subordinación en las relaciones de poder como elementos característicos para identificar los agentes violadores de derechos humanos caben predicarse hoy en día al Estado como a los particulares.

Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del Estado como de la sociedad. Si bien es cierto que es el Estado el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos, los particulares organizados o de manera individual juegan un papel trascendental en alcanzar la plena efectividad de los mismos. En un mundo globalizado y regido por las relaciones económicas y por las grandes organizaciones privadas de carácter trasnacional; las relaciones de poder y la detentación del mismo han cambiado significativamente, pasando de un modelo de Estado detentador a uno regulador u observador.

Esta postura guarda relativa distancia de la expresada por el jurista venezolano Pedro Nikken, quien señala que solo el Estado puede violar los derechos humanos, afirma:

la lucha por lo que hoy llamamos derechos humanos ha sido, precisamente, la de circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana ... La nota característica de las violaciones a los derechos humanos es

que ellas se comenten desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen ... No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos ... Pueden ser crímenes, incluso gravísimos, pero si es la mera obra de particulares no será una violación de los derechos humanos¹⁷.

Sin embargo y a pesar de las consideraciones anteriores, Nikken en el mismo texto citado, hace una salvedad a su postura de la que es preciso hacer referencia a ella, toda vez que se ajusta al análisis desarrollado en este escrito, Afirma el autor:

...Existen desde luego, situaciones límites, especialmente en el ejercicio de la violencia política. Los grupos insurgentes armados que controlan de una manera estable áreas territoriales o, en términos generales, ejercen de hecho autoridad sobre otras personas, poseen un germen de poder público que están obligados, lo mismo que el gobierno regular, a mantener dentro de los límites impuestos por los derechos humanos. De no hacerlo no solo estarían violando el orden jurídico del Estado contra el que insurgen, sino también los derechos humanos. Puede incluso considerarse que quienes se afirman en posesión de tal control, aun si no lo tienen, se están autoimponiendo los mismos límites en su tratamiento a las personas sobre las que mantienen autoridad...si un grupo insurgente conquista el poder, son imputables al Estado las violaciones a obligaciones internacionales -incluidas las relativas a derechos humanos- cometidas por tales grupos antes de alcanzar el poder¹⁸.

¹⁷ Nikken, Pedro, "Documentos de Trabajo. XIX Curso Interdisciplinario", *El Concepto de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. IIDH, San José, Costa Rica, 2001, pág. 27.

¹⁸ *Ibid.*, pág.8.

A partir de estos supuestos seguramente podremos abordar con mayor propiedad el problema de democracia y derechos humanos que vivimos actualmente en Colombia, en especial el relacionado con la intervención de los actores armados del conflicto para restringir o suprimir el derecho a la conformación, ejercicio y control de los poderes democráticos locales.

Aproximación a las características geográficas y políticas de Colombia

Colombia es un estado situado en el extremo noroeste de América del Sur, con un área de 1.141.748 Km² y una población de 35.886.280 habitantes¹⁹ la que se estima que para el 2007 llegará a los 50.000.000 de habitantes²⁰. La ciudad de Bogotá D.C. es su centro político y administrativo.

El país está dividido territorial y políticamente en 32 departamentos, 4 distritos y 1.052 municipalidades, que constituyen sociológicamente 11 regiones con características geográficas propias y en donde sus habitantes se identifican en intereses y rasgos socio-culturales comunes²¹.

El Estado Colombiano es precario; no representa los intereses mayoritarios de la sociedad y puede decirse que hay más gobierno que Estado. Esto tiene que ver con la escala de legitimidad y el débil alcance territorial del Estado que no llega a todas las regiones y cuya presencia no se extiende a todos los sectores sociales. Un Estado incapaz de aplicar y de hacer respetar las leyes, genera una proliferación de alternativas

¹⁹ DANE, Departamento Nacional de Estadística, Censo 1993, Bogotá D.C.

²⁰ Defensoría del Pueblo, Revista, *Su Defensor*, Mayo/Agosto 2000; Luis Fernando Gaviria Trujillo, Fuente: DANE.

²¹ 1-Nariño y Cauca. 2-Valle y sur del Choco. 3-Viejo Caldas. 4-Antioquia y Norte del Choco. 5-La costa occidental. 6-Al occidente del río grande de la Magdalena. 7-Santanderes. 8-Tolima y Huila. 9-Cundinamarca y Boyacá. 10-Orinoquía. Y 11-Amazónica.

privadas, muchas veces armadas, para la resolución de conflictos, lo que hace muy tenue la legitimidad de las instituciones.

Muchos de los conflictos políticos, sociales y económicos que se viven responden a los diferentes esquemas estructurados del sistema político, que en un siglo ha pasado de un extremo centralismo político y administrativo (C.P. 1886) a un esquema de descentralización administrativa (C.P.1991).

La marginación y las tensiones acumuladas en la periferia colombiana llevaron, a las autoridades a emprender de manera gradual procesos descentralistas desde los años 60; bajo el principio de centralismo político y descentralización administrativa; pretendiendo acabar con la asfixia convulsiva local, debido al manejo aberrante de las administraciones municipales por parte de los gobernadores, la ineficacia de la descentralización por servicios (establecimientos públicos nacionales encargados del fomento municipal) y a la penuria fiscal. Así, las entidades territoriales municipales lograron un proceso de autonomía administrativa en lo fiscal²², administrativo²³, de planeación²⁴ y política (elección popular de alcaldes)²⁵ buscando que la división espacial del Estado colombiano, no tuviera como propósito exclusivo un fenómeno de administración de competencias y recursos sino también un fenómeno de distribución territorial del poder político.

Las elecciones para la escogencia de autoridades locales tuvieron como propósito el otorgarle independencia a las entidades territoriales para la elección de sus propios representantes, reflejando el interés general y las necesidades particulares que pueden ser totalmente diferentes a las de otros

²² Ley 14 de 1983 y las leyes 1ª y 12 de 1986.

²³ Ley 11 de 1986.

²⁴ Ley 76 de 1985, decreto 3270 de 1986.

²⁵ Acto legislativo N° 1 de 1986.

sectores. Ello, ratificado por la reforma a la Constitución de 1991 que de conformidad con la autonomía le confirió a las entidades territoriales en el artículo 1° concordado con el numeral 1° del artículo 287.

El Centro Nacional de Consultoría²⁶ en una encuesta sobre elección popular de alcaldes, advirtió que la mayoría de colombianos prefieren elegir alcaldes (92.1%) a que los nombren ((6.6%) y que la elección ha democratizado la vida municipal (83.6%). La elección de alcaldes se ha constituido desde su implantación en 1988 en la más importante después de la presidencial²⁷.

La descentralización puesta en marcha a mediados de los años ochenta, es la reforma política de mayor contenido y alcance que el país haya acometido durante las últimas décadas. Constituye una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para generar una apertura democrática capaz de incorporar a quienes argumentando falta de espacios políticos han optado por la vía de las armas para la obtención del poder político en el nivel regional y local²⁸. La descentralización redistribuyó el poder político-administrativo del Estado, que estaba concentrado en unas pocas manos: las del gobierno nacional y las del congreso. Le devolvió a la provincia colombiana la capacidad que tuvo en otras épocas para decidir su destino y manejar sus propios asuntos. Creó centros de poder regional en cada uno de los departamentos y, sobre todo, mil centros de poder local. Por eso precisamente los grupos armados al margen de la ley buscan por todos los medios interferir de una manera u otra en

²⁶ CNC; Institución privada dedicada a la investigación y realización de encuestas.

²⁷ Gaitán, Pilar, "Análisis de la primera encuesta nacional de alcaldes y presidentes de concejos municipales", *Comunidad y recursos fiscales*, 1992.

²⁸ Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Editorial. Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1998, pág. 13.

el desarrollo de las elecciones, evitando que el Estado se consolide por la base y conquiste democráticamente los espacios territoriales que los violentos necesitan someter a su autoridad para ganar la guerra.

La descentralización busca, fundamentalmente, darle vigencia plena a los principios y valores democráticos, particularmente a los de la llamada democracia local. Garantizarle a la ciudadanía el derecho de participar, con poder real y efectivo, en el gobierno y la administración de los asuntos de interés público que más le interesan; en la construcción de su propio destino; en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Para lograrlo, distribuye territorialmente el poder político-administrativo del Estado. Reparte oportunidades y cumple así uno de los propósitos que algunos le asignan a toda la democracia. La descentralización se convierte por ello, en un instrumento válido de modernización y apertura política. A pesar de incorporarle consideraciones de índole geográfico, fiscal, económico, financiero, administrativo y técnico, es un proceso eminentemente político, el cual se le considera una pieza clave para la consolidación de un Estado pluralista y democrático y en razón de ello legítimo.

Para el actual proyecto descentralizador colombiano, el objetivo central es el municipio. Es el lugar donde el ciudadano tiene los mayores recursos para su realización personal y para el respeto a su dignidad. El municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, a la que se le asignan estas importantes responsabilidades y para ello se le canalizan recursos y se le radican poderes. La vida municipal significa para los colombianos un mejoramiento de las condiciones de vida y la construcción hacia el futuro de la base de un nuevo modelo de desarrollo nacional con mayor identidad.

Desafortunadamente poco a poco se ha ido rompiendo de manera legal e ilegal con los elementos fundamentales que

soportan estos propósitos de la democracia descentralización y la vida municipal del Estado colombiano. Quiero referirme especialmente a lo que tiene que ver con los alzados en armas, que han venido implementando como estrategia de guerra, el dominio territorial a través de su posicionamiento en el control de áreas de interés económico, político y militar y como uno de sus efectos el condicionamiento en el desarrollo de su gestión de las administraciones municipales en la orientación e inversión de los recursos, la participación burocrática, la asignación de contratos y hasta en el recaudo de tributos destinados a la lucha armada, violando por esta vía los derechos humanos de los ciudadanos.

Los actores armados han redefinido sus objetivos. La revolución socialista latinoamericana, la lucha contrainsurgente y la construcción de un hombre nuevo han cedido paso al dominio político de los municipios de Colombia y a la creación de clientelas a través de la acción armada. Las aspiraciones a tomarse el poder nacional o elaborar planes quinquenales para edificar un proyecto político, ha sido sustituido por la imposición de planes de desarrollo municipal que orienten los recursos de inversión pública hacia sus clientelas y le garanticen recibir, de parte de los contratistas, un porcentaje un porcentaje del valor de los contratos de las obras públicas. La guerrilla durante los quince años anteriores no ha estado empeñada en derrotar militarmente al Ejército ni en tomarse el poder central del país; se ha concentrado en sacar a la Policía del mayor número posible de pueblos para tomarse muchos poderes locales y así ampliar su dominio territorial con el fin de tener más capacidad de negociación cuando llegue el momento oportuno para hacerlo²⁹. Los objetivos internacionales de la guerrilla se volvieron municipales y la desproporción que existía entre unos fines pretenciosos -la

²⁹ Rangel, Alfredo, *Guerra en el fin del siglo*, Tercer Mundo editores y Uniandes, Bogotá, 1998 pág. 2.

revolución latinoamericana- y unos medios tan molestos -la recuperación de las armas- se ha revertido hacia un nuevo balance entre unos fines más modestos -el poder municipal- con unos recursos casi ilimitados. Consecuencia: La feudalización del país, su división en comarcas o principados dominados por grupos armados y una escalada de confrontación entre bandas que se han prometido guerra sin cuartel. Lo que, para ser sinceros y retomando lo ya expresado con anterioridad, tampoco es extraño a la tradición colombiana si recordamos la homogenización política municipal que ocasionó la violencia clásica de los años cincuenta, y como ella estableció linderos partidistas territoriales durante un buen tiempo³⁰, guardadas las razonables proporciones en cuanto a disposición de poder económico y de la capacidad de destrucción de los nuevos grupos armados irregulares.

Uno de los testimonios cómo opera esa forma de clientelismo armado está en el del Ex-Gobernador del valle del Cauca Gustavo Álvarez Gardeazabal:

Cuando fui Alcalde descubrí que en Tulúa (Valle del Cauca) la guerrilla tenía el dominio de 23 de los 26 corregimientos. Entonces me di cuenta de tres cosas: que ésta había reemplazado al Estado en esas áreas, que la ley me prohibía tener contacto con ella, y que ésta podría tener contacto con el Alcalde a través de los campesinos. La guerrilla se comprometió a no agredir ni los puestos de policía, ni a los policías, ni a los campesinos. Las sugerencias que tuvieran como controladores de esas zonas podían tener eco en el gobierno a través de acciones gubernamentales, como obras. En ese momento fue visto como una violación de las normas. La Procuraduría hizo investigaciones, a petición del Ministro de Gobierno Fabio Villegas, y no encontró nada. Yo creo que

³⁰ Deas, Malcolm, y Fernando Gaitán, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Fonade, DNP, TM Editores, Bogotá D.C. 1995, pág. 40.

ese micromodelo puede ser usado sin uno perder ni la dignidad de gobernante, ni violar la ley³¹.

Las elecciones y los grupos armados

La municipalización ha cambiado, sin retorno, al país y también a los grupos alzados en armas. Al país porque en la administración pública, los procesos no volverán a ser los mismos con la descentralización; a los grupos alzados en armas, porque al ubicar la influencia municipal como unos de sus principales focos de acción, sus estrategias, objetivos y formas de acción ya no podrán ser los mismos de antes. Lo cual les abre grandes oportunidades, pero igualmente los somete a grandes riesgos, especialmente en municipios con importantes recursos económicos que se administran con autonomía.

El asesinato de varios dirigentes políticos, como los congresistas Jorge Cristo en el departamento de Norte de Santander, el secuestro y posterior muerte de Rodrigo Turbay Cote, de su hermano Diego Turbay y su madre en el departamento del Caquetá, el secuestro del ex-gobernador Alan Jara en el departamento del Meta y de un número importante de congresistas, entre otros muchos, han sido parte de la violencia política con fines electorales realizados en los últimos tiempos y que ha tenido como principales protagonistas los grupos armados ilegales. No es casualidad sino por el contrario muy significativo, que las víctimas escogidas hayan sido unos de los más representativos exponentes de la clase política que, sin tener una gran notoriedad ni liderazgo a nivel nacional, tenían un gran respaldo y control electoral a nivel regional.

Para comprender integralmente los alcances de estos hechos y de otros igualmente graves, pero en los que las víctimas han

³¹ *El Tiempo*, Noviembre 4 de 1997, pág. 8A.

sido dirigentes políticos de menor importancia, es necesario entenderlos como expresión de la táctica política electoral que a su vez parte de la estrategia general de guerra y de agudización del conflicto que está determinando sus proyecciones hacia el futuro, especialmente en la conformación de los poderes nacionales en las elecciones de Congreso y Presidencia de la República en el 2002. Ya se empieza a notar los primeros vestigios en los acuerdos regionales, coaliciones y consultas populares manipuladas bajo la intimidación, para el determinado apoyo a candidatos a Congreso y la Presidencia de la República.

El 29 de octubre del año 2000, los colombianos elegimos gobernadores, diputados departamentales, alcaldes, concejos municipales y juntas administradoras locales en los lugares en donde están instituidas. Las elecciones estuvieron marcadas por el recrudecimiento de la violencia del conflicto armado que vive el país y de duros ataques a los partidos tradicionales y a sus representantes. En algunos lugares se llegó a temer que los comicios no se celebrarían, debido a las presiones de los actores armados fuera de la ley. Sin embargo, contrariamente a lo sucedido en 1999, cuando la guerrilla buscó impedir las elecciones, en el pasado proceso electoral tanto las guerrillas como las autodefensas quisieron incidir en los resultados de los comicios, en un claro intento, por legitimar políticamente el control militar que ejercen en sus respectivas áreas de influencia.

Las elecciones a nivel municipal, distrital y departamental del 29 de octubre, parecieron adquirir una mayor relevancia para la institucionalidad del país con respecto a las celebradas en 1997, en la medida que la crisis social, política y económica del país se profundizó y fue conduciendo a la pérdida de la dinámica del liderazgo político a nivel nacional, y a la consolidación de aquel de tipo local y regional donde la guerrilla y las fuerzas paramilitares y de autodefensa han

probado cada vez mayor empeño y eficacia en controlar los procesos electorales a través de un creciente y sólido dominio territorial.

Las elecciones se desarrollaron en un contexto de agudización del conflicto interno, el cual se extiende progresivamente a todo el territorio nacional, en un profundo debilitamiento de la democracia política, unida a la crisis económica, un déficit fiscal sin precedentes, un desempleo superior al 20% un empobrecimiento general de la población, la corrupción, una profundización de las brechas económicas y a la atomización de alternativas ideológicas y políticas, las que conducen, a pesar de la participación política electoral, a una crisis de la representación política nacional, produciendo una crisis de gobernabilidad y de la democracia y favoreciendo salidas de tipo autoritario y populista, reflejado en más de un número significativo de alcaldes y concejales muertos, otros que renuncian a sus cargos o que despachan desde municipios vecinos, y el abandono de candidaturas ante el temor y la amenaza del control militar o ideológico de sus programas de gestión.

Los asesinatos, secuestros, extorsión y amenazas se sucedieron de parte de la guerrilla y las autodefensas para obligar a renunciar a quienes aspiraban a ocupar cargos de elección popular o para demostrar su capacidad de control en los municipios y las zonas donde hacen presencia. Fue la situación vivida en diferentes departamentos, en los que un centenar de candidatos a gobernaciones, alcaldías y concejos municipales se vieron en la obligación de renunciar a sus aspiraciones por amenazas contra su vida.

Para el año 2000 la intimidación no se dio frente al proceso electoral, sino frente a los candidatos que no se consideraban como sus aliados o representantes de sus intereses, por ello, es característico el comportamiento de los grupos armados al mantenerse al “margen” de los comicios con el propósito de no

alejarse de las urnas a los electores que en algunas regiones respaldaban sus propios intereses. No se posee información acertada sobre el avance que hayan podido tener en el poder local por intermedio de las urnas, pero muchos analistas han advertido que su control podría extenderse a la mitad de las alcaldías del país³².

La competencia por el poder local en zonas periféricas explica muchos enfrentamientos de los paramilitares y autodefensas con las guerrillas, lo mismo que la guerra sucia contra las supuestas o reales bases sociales de la guerrilla. En estos enfrentamientos intervienen también autoridades del orden local, formales o informales, lo mismo que algunos de los mandos de las fuerzas de seguridad del mismo ámbito. En este espacio de poder local, aparece también la acción de las guerrillas sobre las autoridades locales de sus zonas de influencia, donde tratan de ejercer una especie de veeduría sobre la administración pública y el gasto social.

Alfredo Rangel caracteriza a la guerrilla como bandolerismo “estatizante”, que ejerce -de manera bastante autoritaria- funciones que el Estado no cumple o cumple mal³³. Y aprovecha las medidas de descentralización introducidas por la nueva normatividad y las debilidades de la autoridad estatal en el nivel local, donde los aparatos coercitivo y judicial son muy precarios, para ir ampliando su control territorial e ir copando algunas regiones, con prácticas clientelistas no muy diferentes de las de las elites tradicionales de los partidos, pero reforzadas con la coacción armada³⁴. Se combinan las alianzas premodernas con los viejos caciques de las localidades con la

³² Sánchez, Rubén David, “Visión Global del Proceso Electoral del 29 de Octubre de 2000”. En *Colombia elecciones 2000*; Pontificia Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fundación Konrad Adenauer. Bogotá 2001, pág. 13.

³³ Rangel, Alfredo, *Guerra en el fin del siglo...*, pp. 149-151.

³⁴ *Ibid.*, pp. 35-41.

tutela, por la vía del terror, sobre funcionarios públicos modernos. El número de alcaldes y concejales, muertos, secuestrados o amenazados, va en aumento constante³⁵.

En 1988 empezó a elegirse mediante voto popular a los alcaldes del país, aparecieron, con intensidad particular en los meses anteriores a las elecciones, los fenómenos de asesinatos y secuestros, tanto de alcaldes y concejales municipales, como de quienes aspiraban a sustituirlos³⁶.

En 1997 las FARC dieron la orden generalizada de no votar por medio de una circular en la que se advertía:

NO AL VOTO ... Señores candidatos a las alcaldías, a los concejos, y demás aspirantes a corporaciones públicas de los municipios de: San Juan de Río Seco ... (Siguen 22 más) reciban un fraternal saludo de parte del Estado Mayor del Frente 42 de las FARC-EP. A continuación les haremos saber lo siguiente:

1. deben renunciar inmediatamente y quien no lo haga se convierte en objetivo militar nuestro.
2. Las FARC-EP llaman al pueblo colombiano a no votar y empezar la construcción de un verdadero poder popular.

Atentamente: FARC-EP . Frente Manuel Cepeda Vargas

Para el año 2000 las declaraciones de la dirigencia de las FARC dejan ver con nitidez la posición táctica frente al proceso electoral. De acuerdo con un documento que aparentemente recoge las conclusiones del pleno de las FARC, celebrado en marzo de 2000 y publicado cinco meses después por la revista *Semana*, las FARC tomaron como consigna lo siguiente:

³⁵ Rangel, Alfredo, "Las FARC-EP: una mirada actual", en Malcolm (Deas) y María Victoria (Llorente) (compiladores), *Reconocer la Guerra para construir la Paz*, CEREC, Ediciones Uniandes, Grupo editorial Norma, Bogotá D.C. 1999.

³⁶ Gaitán, Pilar, "Primera Elección Popular de Alcaldes; Expectativas y frustraciones". *Análisis Político*, N°4 mayo-agosto de 1988. Bogotá, pp. 64-67.

...Trabajaremos por lograr que los candidatos populares sean elegidos en asambleas democráticas, con elaboración ciudadana de sus programas y rendición permanente de cuentas sobre la gestión administrativa. Nuestro apoyo, cuando sea necesario, será exclusivamente a candidatos de movimientos cívicos. Mantendremos la guerra contra los candidatos del paramilitarismo y el veto para los candidatos y las campañas de los partidos tradicionales en nuestras zonas de influencia³⁷.

Posteriormente en declaraciones de algunos voceros y comandantes de la organización anunciaron: "...que no se opondrán a la celebración de elecciones regionales del 29 de octubre, pero advirtieron que quienes aspiren a concejos y alcaldías deberán contar con el apoyo de asambleas populares... los candidatos serán cívicos, previamente elegidos por las juntas comunales donde la población será la encargada de fiscalizar las gestiones administrativas³⁸. Así, se permitieron celebrar elecciones pero bajo condiciones muy precisas, aplicables específicamente a las zonas de influencia de las FARC y a la elección popular de alcaldes y concejales en dichas zonas; que los candidatos sean escogidos en asambleas democráticas, con elaboración ciudadana de sus programas, que los candidatos sean cívicos y previamente escogidos por juntas comunales y que estarán sujetos a una rendición permanente de cuentas sobre la gestión administrativa. Queda de alguna manera plasmada la concepción democrática de las FARC o plasmada su estrategia política en desarrollo del conflicto. Es claro que es un modelo excluyente por quienes armados convocan la realización de "asambleas populares" y ante quienes debe rendir cuentas en juicios revolucionarios que pueden llevar hasta el fusilamiento.

³⁷ Revista *Semana*, Bogotá Agosto 7 de 2000, pág. 34.

³⁸ "FARC no sabotearan elecciones de octubre afirma Raúl Reyes", *El Tiempo*, Bogotá, Abril 25 de 2000.

Dentro de una estrategia de guerra prolongada y que busca combinar todas las formas de lucha adoptada por las FARC, estas recurren preferiblemente a las armas, pero no desprecian otros mecanismos de acción por la vía política, particularmente por la vía electoral. En este contexto se ubica su decisión de crear un Movimiento Bolivariano para la Nueva Colombia, que empieza a tomar forma, según parece, desde finales de 1997. El movimiento estaría destinado a ser el partido político mediante el cual las FARC participen en la vida política del país, una vez el proceso de paz se encuentre adelantado. Entre tanto, y a fin de preservar la vida de los dirigentes del movimiento, las FARC han decretado que éste permanezca clandestino³⁹.

Para el ELN, y quizás por las limitaciones en su capacidad de fuerza de imponer la política de rechazo frontal a las elecciones de 2000, que anteriormente habían manifestado, optaron en utilizar en esta contienda la misma estrategia de las FARC, pero de manera menos sistemática. La acción que más impacto social tuvo, fue el secuestro, por algunos días, del secretario de gobierno del departamento del Valle y del presidente del concejo municipal de Cali, quienes debieron rendir un informe de sus actuaciones y de los programas de gobierno. En esta ocasión el ELN amenazó secuestrar a cada uno de los candidatos a la alcaldía de Cali, pero no desarrollaron su amenaza.

En cuanto las AUC, su máximo dirigente, Carlos Castaño, aseguró que “...sus hombres no sabotearan las elecciones, no lanzarán candidatos propios y no vetarán a nadie, ni siquiera a los candidatos de izquierda, a menos que descubran en las listas de aspirantes a personas con antecedentes de corrupción”⁴⁰.

³⁹ “FARC alistan partido político”, *El Tiempo*, Bogotá ene.15 de 1999.

⁴⁰ “El voto amenazado”, Revista *Cambio* Bogotá, Mayo 29 2000, pág. 15-25.

Sin embargo las AUC pretenden ahora, también tener objetivos políticos y quieren legitimar su accionar criminal con planteamientos populares. Aspiran a convertirse en un movimiento contrainsurgente de alcance nacional, que sea reconocido como actor político por parte del Estado y la ciudadanía durante el desarrollo del proceso de negociación política con los grupos guerrilleros. Pretenden justificar su existencia señalando ciertas debilidades del Estado y de la Fuerza Pública en su lucha contra los grupos subversivos; pero también busca perfilarse como una opción política independiente.

Sin duda de manera estratégica y racional, los grupos armados presentes en el conflicto buscan como fin maximizar beneficios, utilizando la alternativa que más se acerque a sus propósitos de guerra. Uno de ellos es el financiamiento de la actividad bélica, por ello su interés en dominar aquellos municipios que representan particular importancia como fuentes de financiación. Los grupos armados en mayor o menor proporción hoy en día obtienen sus ingresos ante todo del procesamiento de la coca y la amapola, así como de las actividades de transporte de la cocaína y la heroína. Son también fuentes considerables de sus ingresos el secuestro y la extorsión a ganaderos y otros empresarios del campo y de la ciudad y algunas compañías mineras. Por último, contribuyen en grado mucho menor, pero no menos importante, a esos ingresos el desvío de recursos de las administraciones municipales y los rendimientos de las inversiones⁴¹. Se podría hacer una aproximación al tema comparando la lista de los municipios con narcocultivos⁴², con la lista de municipios

⁴¹ Trujillo, Edgar y Martha Elena Badel, "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia", en *Planeación y Desarrollo*, 1991-1996, Vol. XXVIII; N° 4, Bogotá, pág. 289-295.

⁴² En 15 departamentos y 60 municipios hay presencia de narcocultivos de acuerdo con el mapa de "cultivos ilícitos en Colombia", aparecido en el diario el Espectador, Bogotá, Febrero 14, 1999, pág. 8/a, que cita como fuente el Departamento de Estado de los Estados Unidos y Organismos Gubernamentales de Colombia.

donde las FARC, ELN, o las AUC, han adelantado violencia intimidatoria contra los candidatos a cargos públicos y contra los mismos electores en los comicios de 1997 y de 2000. Los municipios con narcocultivos incluye 60 municipios: de estos, 43 (76.8%) vivieron el tipo de violencia aludida en 1997 y 40 (71.4%) en 2000.

Para constatar la complejidad de la situación, convendría señalar, como hace Fernando Cubides, que la expansión paramilitar parece darse en contravía de la guerrillera: mientras que la guerrilla se incrementa más en áreas del minifundio cafetero (recientemente), en ciudades intermedias y en zonas agroindustriales con mayor población urbana, la presencia paramilitar nace en zonas más desarrolladas e integradas y se expande en las zonas periféricas, donde hay más debilidad institucional y mayores reclamos por la presencia del Estado⁴³.

En cuanto al desvío de fondos públicos para financiarse, no existen datos que informen sobre en cuáles municipios se está registrando este fenómeno, y con qué intensidad. Pero cabe esperar que tenga lugar ante todo en municipios donde, en virtud de la violencia de tipo intimidatorio contra los alcaldes, los grupos armados hayan logrado imponer su voluntad. Se ha logrado de alguna manera identificar el *modus operandi* de estas organizaciones, actuando como proveedores o grandes contratistas de las administraciones públicas.

Entre los años 1987 a 1989, 177 municipios registraron altos índices de violencia armada, de los cuales 156 pertenecen a la estructura rural y 21 a la urbana. Para el periodo de 1990-1992, los municipios con altos índices de violencia, se incrementan en 265, los cuales ya no poseen características

⁴³ Cubides, Fernando, "Los paramilitares como agentes organizados de violencia: su dimensión territorial", en Fernando Cubides, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La Violencia y el municipio colombiano*, 1980-1997. Facultad de Ciencias Humanas y Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad Nacional, Bogotá, 1998.

rurales. En el periodo 1993-1995 aparecen 342 municipios afectados por la violencia 306 de estructura rural y 36 urbana. En este periodo se registraron las mayores tasas de asesinato y/o secuestro y/o elevada intensidad del conflicto armado; en 284 de estos municipios se encuentra presente la Guerrilla⁴⁴. Las organizaciones paramilitares de justicia privada y al servicio del narcotráfico, se encuentran presentes en 152⁴⁵ de los 342. La relación más fuerte se establece en los municipios afectados por la gran intensidad del conflicto armado guerrillero, de los cuales 112, es decir el 58%, registran presencia paramilitar. 77 de los municipios con altas tasas de secuestro, que representan el 50% cuentan con la presencia de estos actores de la violencia⁴⁶.

En medio de la lucha por el poder territorial que caracteriza el conflicto armado interno, en amplias zonas del país en donde generalmente no hay fuerza pública⁴⁷, las administraciones municipales se encuentran a la merced de los violentos, que acosan el erario, que es visto como un botín para financiar la guerra; los estigmatizan como simpatizantes de uno u otro bando en disputa, los secuestran para realizarles **juicios revolucionarios**, por supuestos casos de corrupción o negligencia, y por apoyar acciones de la contraparte, e incluso los demandan ante los organismos de control para entorpecer su labor y dañarles el futuro político.

Negarse a escuchar las exigencias de cualquiera de los actores, ha significado la muerte, el exilio y la inseguridad

⁴⁴ Fuente: DAS (Departamento Administrativo de Seguridad).

⁴⁵ “En cerca de 400 municipios se ejerce el poder intimidatorio de las autodefensas.” En la Revista. *Defensa Nacional*; “Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia”. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001, pág. 12.

⁴⁶ “Estadísticas generales sobre violencia en Colombia”. Presidencia de la República (1988-1995), *Censo nacional de Personerías*, realizado por la Procuraduría General de la Nación (1993); y Reyes (Alejandro), “Identificación de municipios para reforma agraria en zonas de violencia”, Incora 1992.

⁴⁷ En 192 municipios no existe seguridad pública, lo que hace más vulnerable la gobernabilidad y las administraciones locales.

permanente de la alcaldes, muchos de los cuales se ven obligados a renunciar o despachar desde otra población.

Así le sucedió al alcalde de Planadas/Meta, Mario Sánchez, quien permaneció en poder de las FARC casi siete meses, acusado de malversación de fondos, y fue liberado, el 23 de mayo de 2001, después de un juicio revolucionario transmitido por la emisora clandestina “la voz de la resistencia” de esa organización, y fue condenado a consignar 100 millones de pesos en la cuenta corriente de una Asociación de Juntas de Acción Comunal e inhabilitado por ocho años para ocupar cargos públicos. Comenta:

...Los alcaldes se encuentran en medio del fuego cruzado y sufren una presión permanente de los bandos en conflicto. ¿cómo hacer para sortear esta situación? ...Los alcaldes no pueden ni deben estar ni con la guerrilla ni con los paramilitares. Alcalde que se meta en la guerra tendrá que someterse a las consecuencias. Los alcaldes no representamos ni a la guerrilla ni a los paramilitares, sino al pueblo, la institucionalidad y la constitución y las leyes. Le hemos venido exigiendo a los actores armados que respeten la autoridad de los alcaldes y que nos reconozcan la inmunidad⁴⁸.

La Federación Colombina de Municipios⁴⁹ se entrevistó con la guerrilla y los paramilitares buscando que los actores en conflicto entiendan su posición y permitan que en medio de la guerra haya gobernabilidad y el normal funcionamiento de los municipios.

...¿Pero cómo actuar cuando la guerrilla o los paramilitares están armados y el alcalde no? ... Hay que llegar a una acuerdo político. Los alcaldes deben ser investidos de facultades y

⁴⁸ *Municipios*; Publicación de la FCM. Bogotá D.C. Junio 2000.

⁴⁹ La Federación Colombiana de Municipios, es la organización nacional que reúne y representa los intereses de la municipalidades de Colombia.

condiciones visibles, pero el manejo de la guerra y el orden público es responsabilidad del Presidente de la República. Ningún alcalde es autoridad en la guerra ni en la lucha contra el narcotráfico. ... El pueblo colombiano debe exigirle al gobierno y a la guerrilla, un cese al fuego, una tregua y un inmediato acuerdo humanitario. No entendemos porque se siguen las innecesarias masacres de colombianos. ¿cuántos muertos más necesitamos para parar la guerra?⁵⁰.

...Gobernar aquí es muy difícil. Uno se convierte en la piedra en el zapato para unos y para otros; no hay cómo gobernar sin ningún temor, sin afectar a cualquier sector...” Con estas palabras la alcaldesa del municipio de la Jagua de Ibirico, Ana Lucia Quiroz Martínez, pone al descubierto una parte de la historia de aquellos burgomaestres que tienen que gobernar en medio de las balas.

...me están obligando a que les participe del 20% del presupuesto del departamento, de lo contrario mi vida corre peligro...⁵¹.

... en Casanare se está acabando la democracia. El pasado debate electoral nos mostró una democracia humillada ante los grupos armados al margen de la ley. Aquí parece generarse un gran círculo vicioso o esconderse una gran mentira: de una parte, se pregonan la transparencia y hasta se hacen juicios a los funcionarios presuntamente corruptos, pero al mismo tiempo se vacuna al empresario que obtiene negocios o contratos con el Estado⁵².

50 Palabras de Omar García, alcalde de San Vicente del Caguan, en la zona de despeje, *Municipios*; Publicación de la FCM Junio 2000.

51 William Pérez Espinel, Gobernador de Casanare, en el desarrollo de una homilía propiciada por los funcionarios de la gobernación en la que piden por la pronta liberación y el respeto a la vida de la Secretaria Privada de la Gobernación Diana Reyes, secuestrada por las autodefensas AUC, en el mes de abril de 2001.

52 Raúl Yeraldo Barón, director ejecutivo de la Cámara de Comercio de Casanare, en su intervención ante la segunda mesa de paz y derechos humanos, convocada por la Vicepresidencia de la República en Yopal-Casanare. Agosto 9 de 2001.

Las organizaciones armadas, actúan como redes de poder manejando instrumentos de fuerza e imponiendo su control sobre la población a través de la intimidación, reemplazando los lazos de solidaridad colectiva por la desconfianza mutua, que se manifiesta en la ley del silencio y en la incomunicación, a partir de lo cual es imposible que opere la justicia, se fortalezca la comunidad y se construya desarrollo.

Las cifras son desoladoras. De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, entre 1995 y el año 2000 se registraron:

- Alcaldes asesinados: 32
- Alcaldes Secuestrados: 113
- Candidatos Secuestrados: 9
- Candidatos obligados a renunciar: 920
- Retenciones de líderes políticos, concejales y alcaldes: 121
- Exalcaldes secuestrados: 2
- Candidatos asesinados: 16
- N° de desplazados en el primer semestre del año 2000: 317.000 total: cerca de 3.000.000 Fuente: Codhes.
- Municipios tomados en el año: 63
- Alcaldías destruidas: 7
- Atentados a la Registradurías: 11
- Torres eléctricas destruidas: 264
- Obligados a renunciar: 15
- Exiliados: 25

- Declarados objetivo militar: 52
- Masacres: 77 (516 víctimas)⁵³.

Una democracia política exige como requisito insustituible la libertad para postularse como candidato, para participar mediante el voto u otro mecanismo, o para participar opinando o controlando el poder político. En Colombia desde hace varios años, pueda que se sucedan elecciones en paz en el territorio nacional como el las del pasado 29 de octubre de 2000, pero en la gran mayoría de municipios, más aun en los de predominio rural, no hubo elecciones que merezcan el nombre de democráticas, porque se coartó la libertad de muchos aspirantes a cargos públicos para presentarse como candidatos a los mismos y para hacer proselitismo a favor de sus propuestas, y no solo la libertad de ellos, sino la de muchos electores que se abstuvieron de manifestar sus preferencias políticas a fin de no incurrir en desgracia ante quienes, en sus plazas y calles, y en sus caminos, portan armas con un claro propósito de dominio.

Para las elecciones de 2000 fueron 21 los departamentos y 296 los municipios que fueron víctimas de la violencia política.

Lo más preocupante de este panorama es el cierre de las posibilidades de reconciliación y de salida pacífica al conflicto armado. Algunos piensan que es esto precisamente lo que se espera: Lanzar al país por el camino del no retorno de la guerra civil.

⁵³ Se entiende como masacre la muerte sistemática, indiscriminada y colectiva de más de cuatro personas. El número de personas masacradas por las autodefensas pasó de 30 en 1997 a 111 en 1998 y a 408 en 1999. En los primeros cuatro meses del 2000 asesinaron a 507 personas. Las AUC han sido las responsables de más del 70% de las víctimas de las masacres del país. (Fuente: Centro de inteligencia de la Policía Nacional Nov. 15 de 2000 citado en Defensa Nacional; Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia, pág. 12. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001).

Cuando la insurgencia o en general los actores armados consideran que “mientras no haya una verdadera justicia social, las campañas electorales y las elecciones son marginales”, y que por eso los candidatos de la **farsa** pueden ser declarados **objetivos militares**, refuerzan en la sociedad la idea de quienes se quejan de la pobreza, la exclusión social y la injusticia son subversivos. Por esa vía impiden que la sociedad sienta como suyo el problema de la exclusión, al tiempo que favorecen las tendencias autoritarias presentes en la sociedad.

Pero tal vez lo que ocurre es que, tanto en la guerrilla como en las autodefensas, hay quienes desprecian la política porque han sido víctimas de ella y la consideran como una burla. Por ello, los actores armados resuelven defender al pueblo y a la sociedad de si mismos. De este modo, los actores armados han acogido y traducido a sus códigos de guerra los frecuentes discursos de rechazo y peyorización que los civiles hacen de la política.

Tanto civiles como actores armados olvidan que es precisamente en la actividad política, en la deliberación pública, en la negociación de acuerdos y en la concertación de intereses; lo que agrega, lo que tiende puentes entre la gente y posibilita la vida en sociedad. Porque, cuando se prohíbe o desprecia el ejercicio de la política por considerarlo un “papayazo” para los corruptos, diagnostican a la sociedad un remedio peor que la enfermedad⁵⁴. Para no ser víctimas del engaño, conminan a la sociedad a no deliberar, a no poder equivocarse, a no intentar pensarse, condenándola a una vida sin horizonte común, sin proyectos, sin debates, una vida política sin posibilidades sociales.

⁵⁴ Bolívar, Ingrid Johanna, “La Hora de las Urnas”, Revista *Cien Días Vistos por Cinep*. Bogotá D.C., Jul/Sep. 1997.

Las alternativas

Es obligatorio preguntarnos por los esfuerzos que se han realizado y lo que aun nos falta para lograr una luz en el horizonte de este oscuro panorama. Podríamos decir que el principal y central propósito en el mediano plazo, sería el de trabajar transparentemente desde y con las administraciones municipales por el restablecimiento del interés general. Es decir acabar con la corrupción que nace del sistema político.

La Federación Colombiana de Municipios con la colaboración de la Comisión Especial de alcaldes por la Paz CESPAP ha realizado algunos acercamientos de carácter humanitario con los alzados en armas, para que respeten la vida, libertad e integridad de los mandatarios locales y ha solicitado la reacción del gobierno central en cuanto a la prevención de dichos actos y la elaboración de mecanismos que garanticen la gobernabilidad local.

Inicialmente Manuel Marulanda fue claro en señalar que las FARC no podrían garantizar la vida de los alcaldes. Los mandatarios le transmitieron a las FARC las inquietudes surgidas de CESPAP, tales como el esquema cerrado de la negociación, la falta de resultados, la falta de una estrategia de paz.

Reclamaron también por la masiva destrucción de municipios, 200 en un solo año, el masivo secuestro de personas, 1500 en 12 meses, la extorsión y los métodos utilizados violatorios de Derecho Internacional Humanitario.

Luego de una prolongada exposición del proyecto político denominado “Movimiento Bolivariano” y de hacer sus observaciones al Plan Colombia, el comandante Briceño o Mono Jojoy, hizo una exposición sobre las conclusiones de la Novena Conferencia de las FARC, en donde se planteó que la acción de las FARC estaría guiada por dos estrategias; la primera la promoción del apoyo popular, y la continuación del

proceso de paz, a su vez agregó “En las próximas elecciones no habrá candidatos de los partidos tradicionales en los municipios en donde tenemos influencia. Los aspirantes deben ser escogidos por el pueblo”⁵⁵.

Finalmente, las FARC se comprometieron con los alcaldes presentes en el encuentro a ordenar el no cobro de ningún porcentaje de los presupuestos municipales, ni la retención de las maquinarias necesarias para el desarrollo local. Se comprometieron con los alcaldes para establecer mecanismos de verificación directa a través de la FCM, en casos de amenaza de los frentes guerrilleros a los alcaldes.

A pesar de las enormes expectativas que ese encuentro generó entre los alcaldes, reina nuevamente el escepticismo ante el aumento de las acciones armadas con posterioridad, contra la integridad, la seguridad y la estabilidad de los municipios y sus mandatarios.

De la misma manera el presidente de la FCM, se entrevistó el 12 de mayo del 2000 con Carlos Castaño, para exigirle respetar la vida de los alcaldes y no someter más a los pueblos de Colombia a la destrucción, la miseria y la muerte.

Se fue enfático en manifestar la preocupación de los alcaldes por las amenazas contra sus vidas, recibidas a diario de los hombres de las AUC, al negarse a pagar los “impuestos” para financiar la guerra, con recursos provenientes del erario público. Aunque Castaño se comprometió a respetar la vida de los alcaldes. luego de ese encuentro las AUC asesinaron a tres mandatarios más.

Actualmente la Comisión de Alcaldes por la Paz CESPАЗ, está desarticulada por amenazas de los actores armados. Se espera poder en los próximos días instalar de nuevo este mecanismo de trabajo en favor de la democracia local.

⁵⁵ “El voto amenazado”, Revista *Cambio*, Mayo 29 2000, Bogotá, pág. 16.

La Federación ha hecho un llamado al Ministerio del Interior, Cruz Roja Colombiana, Defensoría del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado de Paz, a la Procuraduría General de la Nación, a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y al Consejo Nacional de Paz, para crear un frente común contra la violencia y la dignificación de la vida de los alcaldes.

En la actualidad la FCM, con el apoyo del PNUD de Naciones Unidas, está diseñando un programa de asistencia humanitaria en el exterior, dirigido a los alcaldes que sean desterrados o que sufran amenazas de muerte directas o a sus familias.

El Gobierno Nacional con el apoyo de la comunidad internacional, especialmente de los Estados Unidos y como mecanismo de intervención, diseñó como principal estrategia para la búsqueda de la paz, el “Plan Colombia”.

Es una estrategia amplia para alcanzar los retos más apremiantes que enfrenta Colombia hoy: promover el proceso de paz, combatir la industria del narcotráfico, reactivar la economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad. En respuesta al “Plan Colombia” el presidente Clinton firmó la ley que el Congreso de Estados Unidos sancionó el 13 de julio de 2000 sobre la asignación de un paquete de asistencia por US\$1.300 millones.

Es una aproximación multifacética que incluye desarrollo alternativo y asistencia para los desplazados; mejoras en la capacidad gubernamental y protección de los derechos humanos básicos, respaldo al proceso de paz colombiano y apoyo a los vecinos de Colombia; erradicación de cultivos ilícitos e interdicción de drogas ilícitas. Los recursos aportados por del gobierno americano están distribuidos así:

- Desarrollo alternativo y asistencia a desplazados US \$ 106 millones
- Protección de los derechos humanos básicos y mejora de la gobernabilidad y reforma del sistema judicial US \$ 119 millones
- Apoyo al proceso de paz y apoyo a la región US \$ 183 millones
- Erradicación, sur de Colombia y apoyo a la Policía Nacional de Colombia US \$416.9 millones
- Apoyo a los esfuerzos de interdicción US \$ 378,6 millones

Ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia⁵⁶

Apoyo a los esfuerzos en el sur de Colombia	US \$416,9 millones
Apoyo a los programas de interdicción	US \$378,6 millones
Apoyo a la Policía Nacional de Colombia	US \$115,6 millones
Apoyo al desarrollo económico y alternativo (incluyendo programas nacionales y en el sur de Colombia)	US \$106 millones
Apoyo a programas de promoción de derechos humanos y de reforma del sistema judicial	US 119 millones
Apoyo a otros programas regionales y al proceso de paz	US \$183 millones
Total del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia	US \$1.319,1 millones

⁵⁶ <http://usinfo.state.gov/espanol/>.

El componente social del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia

I. Desarrollo alternativo y otros programas sociales y económicos (sin incluir el sur de Colombia)	US \$81 millones
II. Desarrollo alternativo y otros programas sociales y económicos (únicamente en el sur de Colombia)	US \$25 millones
III. Programas para mejorar la gobernabilidad, reformar el sistema judicial y para protección de los derechos humanos	US \$119 millones
IV. Apoyo al proceso de paz	US \$3.0 millones
V. Desarrollo alternativo regional	US \$93 millones

Total del componente social del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia: US \$321 millones.

Sectores importantes de la sociedad civil, la academia y las ong's se han opuesto al esquema americano del Plan, por el desequilibrio en la inversión para el sector militar, que sin duda conducirá a incrementar la violencia y de paso las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Alfredo Molano Bravo, como vocero de la sociedad civil ante el Parlamento Europeo en la Comisión de Cooperación al Desarrollo en Bruselas, 12 de Septiembre de 2000 y expresó entre otras⁵⁷:

Al comienzo de su mandato, el presidente Pastrana cursó una solicitud de ayuda a la comunidad internacional que llamó Plan Marshall para Colombia, con la idea de obtener fondos para reconstruir el país al salir de una guerra que estaba por terminar, puesto que se estaba negociando la paz. Presentado

⁵⁷ Revista número No. 27, Diciembre 2000 Enero 2001, Bogotá D.C., págs. 26-29.

en Washington, un equipo del Departamento de Estado, Planeación Nacional y un técnico de la Oxy reelaboró el proyecto definiendo como objetivo la guerra contra el narcotráfico. A su vez, el gobierno colombiano redactó un proyecto paralelo destinado a la Unión Europea y a otros países, en el cual se sustituyó el componente bélico por el social. En los dos se hace referencia a los aportes de Colombia y se formula como una estrategia conjunta de desarrollo, cuyos socios son Estados Unidos, La Unión Europea y otros países. No son, pues, proyectos independientes sino complementarios y vinculantes. El Plan Colombia se presentó a la comunidad internacional antes de divulgarse en nuestro país y, naturalmente, sin haberse puesto a consideración del Congreso de la República ni de la sociedad civil, pese a que el aporte nacional -4.000 de los 7.000 millones de dólares- hace parte del presupuesto ordinario del país.

El plan elaborado por Washington tiene tres grandes objetivos, a nuestra manera de ver:

1. Forzar un acuerdo de paz conveniente para el **establecimiento** por medio del apoyo militar al ejército colombiano. Este **conveniente** significa una negociación sobre entrega de armas y reinserción del movimiento guerrillero en las instituciones vigentes.
2. Aumentar la injerencia militar de Estados Unidos en la convulsionada región andino-amazónica con miras a controlar las reacciones sociales desencadenadas por las políticas neoliberales. A Washington le preocupa ante todo lo que representa Chávez, un caudillo que tiene las armas, los votos y el petróleo; le preocupa también lo que sucede en Ecuador con el movimiento indígena y campesino, y en el Brasil con un creciente Partido del Trabajo y el movimiento de los Sen Terra; le preocupa lo que hay debajo de la oposición a Fujimori, le preocupa Bolivia sin

Banzer, y le preocupa Panamá sin su presencia en la Zona del Canal. Lo han dicho varias veces con el título de estabilidad democrática regional.

3. El Plan Colombia tiene un objetivo doméstico en Estados Unidos: disminuir las presiones del puritanismo norteamericano, que considera la droga como sustituto del comunismo.

En diferentes partes del país está surgiendo, especialmente en zonas de conflicto, una serie de movimientos ciudadanos llamados “Proyectos de Desarrollo y Paz”, impulsados por sectores de la sociedad civil, como la iglesia, las cámaras de comercio, las universidades, las organizaciones campesinas e indígenas, entre otros, para la generación de proyectos productivos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Los proyectos coinciden en trabajar en la construcción de la confianza que les permite progresar a través de iniciativas locales concertadas con los diferentes actores, alianzas entre los diferentes actores, promoción de espacios de participación comunitaria, fortalecimiento institucional del Estado y fuertes organizaciones locales.

Han permitido consolidar las redes sociales, fortalecer la participación comunitaria y recuperar la credibilidad de la población en el Estado.

Los principales ejes de trabajo giran en torno a:

1. La difusión y promoción de los DDHH y el DIH.
2. Participación Ciudadana
3. Pequeños procesos de desarrollo económico regionales o locales
4. Inclusión social

PROYECTOS	EJECUTORES	ESTADO ACTUAL	COSTO
Magdalena Medio	Consortio Diócesis-CINEP, Ecopetrol	Finalización primera fase LII, proy. productivos y de convivencia	US \$ 6 mill.
Oriente Antioqueño	Diócesis-ISA-ISAGEN	formulación concertación Identificación de proyectos	US \$ 3 mill.
Piedemonte Oriental	Cámara de Comercio Diócesis-CINEP	Asistencia preparatoria Formulación-Asistencia Preparatoria	US \$ 1.5 mill
Vallenparz	Grupos y ONG	Identificación de actores Regionales Proyectos y financiación	US \$ 9 mill
Norte de Santander	Corporación CONSCIENCEC	Formulación, Asistencia Preparatoria	US \$ 1.5 mill
Sierra Nevada	Prosierra Nevada	En ejecución.	US \$ 6 mill

Los proyectos tienen el apoyo económico de la comunidad internacional (BID, PNUD, Banco Mundial, Unión Europea), pero lo que lo hace realmente estratégico es la organización de las comunidades en torno a propósitos comunes de mejoramiento de la calidad de vida y del logro de la paz (construcción de tejido y capital social).

Conclusión

Es claro que el desafío que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de sociedad en el respeto a los derechos humanos y no simplemente el de la negociación de conflictos parciales. No con ello se quiere afirmar que no hay que avanzar en la resolución de conflictos aislados, sino que hay que proceder en el contexto de un proceso integral de construcción social consistente en la búsqueda de un ordenamiento verdaderamente democrático en lo político, económico y social.

La mayor esperanza del país, está en la capacidad creciente de organización y participación de la sociedad civil, desde las juntas de acción comunal, las comunas municipales, los Consejos Territoriales de Planeación hasta los movimientos regionales y nacionales por la paz. La sociedad civil es quien puede obligar al Estado a ponerse a la altura de nuestra dramática situación porque la exigencia decidida, pacífica y organizada de soluciones aquí y ahora, obligará a los violentos. Ese pueblo que siente el gusto por la democracia no está dispuesto a tirarlo todo por la borda. La mezcla explosiva entre democracia y guerra sucia en que vivimos puede resolverse todavía a favor de la democracia.

De no progresarse en un proceso de concientización colectiva sobre el avance de la destrucción social en el país y de no alcanzarse un compromiso colectivo-público para la construcción de un nuevo país, la simple realización de acuerdos o procesos políticos coyunturales, no aportarían al cambio social, sino por el contrario podría configurarse en una frustración nacional más.