

ISSN 0120-1867
ISSN-e 2145-615
Estud. Derecho

Estudios de Derecho

Directora
Amaya Querejazu Escobari

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MEDELLÍN, COLOMBIA

Año LXXV- segunda época.
julio - diciembre 2018
No. 166

Directora

Amaya Querejazu Escobari

Comité Editorial

María Rocío Bedoya Bedoya	Doctora en Gobierno y Asuntos Públicos, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Colombia.
Mónica Vásquez Alfaro	Doctora en Derecho, profesora del Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Colombia.
Adrián Albala	Doctor en Ciencia Política, profesor en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia, Brasil.
Manuel Alberto Restrepo Medina	Doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Colombia.
Karen Isabel Cabrera Peña	Doctora en Derecho, profesora del Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Colombia.
Gloria Amparo Rodríguez	Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Colombia.
Mónica María Bustamante	Doctora en Derecho, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, Colombia.
Andrés Gómez Rey	Magíster en Derecho Administrativo, profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Colombia.
Julia Sandra Bernal Crespo	Doctora en Derecho, profesora del Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Colombia.
Diego Eduardo López Medina	Doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia.
Sorily Figuera Vargas	Doctora en Derecho, profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador.
Carolina Isaza Espinosa	Doctora en gobierno y administración pública, profesora en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Colombia.
Alessandro Somma	Doctor en derecho comparado, profesor del Departamento de Jurisprudencia de la Università degli Studi di Ferrara, Italia.
Gerardo Antonio Durango Álvarez	Doctor en Derechos Fundamentales, profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
Martha Esthela Gómez Collado	Doctora en Paz, Conflictos y Democracia, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Diego M, Papayannis	Doctor en Derecho, profesor del Departamento de Derecho Privado de la Universidad de Girona
Mary Luz Alzate Zuluaga	Doctora en Ciencia Política, profesora de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
Jorge Eduardo Vásquez Santamaría	Magíster en Derecho, profesor de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Colombia.
Mercedes Fernández López	Doctora en Derecho, profesora del área de Derecho Penal de la Universidad de Alicante, España.

Comité Científico

Marcelo Cavarozzi	Doctor en Ciencia Política, profesor de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
Victoria Camps	Doctora en Filosofía, profesora del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.
Silvia Barona Vilar	Doctora en Derecho Procesal, profesora del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Valencia, España.
Juan Carlos Monedero	Doctor en Ciencia Política, profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid, España.
Jaime Pastor Verdú	Doctor en Ciencia Política, profesor colaborador honorífico del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.
Manuel Atienza Rodríguez	Doctor en Derecho, profesor del Departamento de Filosofía del Derecho y Derecho Internacional Privado de la Universidad de Alicante, España.
Guillermo Lariguet	Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Miembro del Programa en Ética y Filosofía Política de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
Ricardo Hoyos Duque	Exmagistrado del Consejo de Estado. Profesor universitario, Colombia.
Juan Antonio García Amado	Doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de León, España.
Benoit Delooz Brochet	Doctor en Ciencias Jurídicas, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chile, Chile.
Juan Antonio Cruz Parcero	Doctor en Derecho, investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Pierre Matus A.

Doctor en Derecho Penal, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile.

Josep Maria Vallès

Profesor emérito de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat Autònoma de Barcelona, España.

Adrián Rentería Díaz

Doctor en Filosofía Analítica y Teoría General del Derecho por la U. de Milán. Profesor de Filosofía del Derecho en la Università degli studi dell'Insubria, Italia.

Árbitros

Jaime Pastor Verdú, adscrito a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España Correo: jpastor@poli.uned.es

Camilo Echandía Castilla, adscrito a la Universidad Externado, Colombia. Correo: camilo.echandia@uexternado.edu.co

Alejandro Matta Herrera, adscrito a la Universidad de EAFIT, Colombia. Correo: alemattaherrera@gmail.com

Jaime Rodríguez Alba, adscrito a la Universidad Siglo 21, Argentina albajaime@hotmail.com

Carolina Isaza Espinosa, adscrita a la Universidad Externado, Colombia. Correo: carolina.isaza@uexternado.edu.co

Verónica Giordano, adscrita a la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correo: veronicaxgiordano@gmail.com

Luis Daniel Vázquez Valencia, adscrito a la Universidad Nacional autónoma de México, México. Correo: lvazquez@flacso.edu.mx

Julián Carlos Ríos Martín, adscrito a la Universidad Pontificia Comillas, España. Correo electrónico: jríos@icade.comillas.edu

Alicia Cabezudo, adscrita a la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: acabezudo@unr.edu.ar

Francisco Jiménez Bautista, adscrito a la Universidad de Granada, España. Correo electrónico: fjbautis@ugr.es

Martha Esthela Gómez Collado, adscrita a la Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo electrónico: marthagomez_tutoria@yahoo.com.mx

Óscar Martínez Peñate, adscrito a la Escuela de Formación Registral (ESFOR), El Salvador. Correo electrónico: ompenate@yahoo.com

Clara María Mira González, adscrita a la Universidad CES, Colombia. Correo electrónico: claramira@gmail.com
Cástor Miguel Díaz Barrado, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos. Correo electrónico: castordiaz1@gmail.com
Carlos Ariel Sánchez Torres, adscrito a la Universidad del Rosario, Colombia. Correo electrónico: carlos.sanchez@urosario.edu.co
Paloma De la nuez, adscrita a la Universidad Rey Juan Carlos, España. Correo electrónico: paloma.delanuez@urjc.es
Ledis Bohórquez Farfán, adscrita a la Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia. Correo electrónico: ledis.bohorquez@upb.edu.co
Fátima Esparza, adscrita a la Universidad del Rosario, Colombia. Correo electrónico: fatyesparza@hotmail.com
Deicy Patricia Hurtado Galeano, adscrita a la Universidad de Antioquia, Colombia. Correo electrónico: deicy.hurtado@udea.edu.co
Juan Pablo Isaza Gutiérrez, adscrito a la Universidad del Norte, Colombia. Correo electrónico: jisaza@uninorte.edu.co
Jorge Francisco Malem Seña, adscrito a la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Correo: jorge.malem@upf.edu

Asistente editorial	Santiago Carmona Cardona
Edición y revisión de textos	Marcela Gómez Toro
Traducción y revisor de textos en inglés y portugués	Jorge Alberto Cossio Acevedo
Diseño y diagramación	Carolina Velásquez Valencia, Imprenta Universidad de Antioquia
Impresión	Imprenta Universidad de Antioquia (574) 219 53 30 imprenta@udea.edu.co

Estudios de Derecho aparece registrada en los siguientes índices y bases bibliográficas:

- Web Of Science
- Lexbase
- Sociological abstracts
- International Bibliography of the Social Sciences
- CLASE
- Latindex
- EBSCO PUBLISHING
- MIAR
- Emerging Sources Citation Index
- International Bibliography of the Social Sciences (IBSS)
- International Political Science Abstracts (IPSA)
- Political Science Complete
- vLex
- Worldwide Political Science Abstracts
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Biblat
- LatinRev
- Academia



El contenido de esta revista está amparado bajo licencia de Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

ISSN 0120-1867

Estud. Derecho

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Diagramación, impresión y terminación: Imprenta Universidad de Antioquia.

Fotografías:

Hugo Alexander Villegas Hernández

@hvillegas7

Periodista y fotógrafo

Universidad de Antioquia

CANJE / EXCHANGE / PERMUTA / AUSTAUSCH VON PUBLIKATIONEM

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia

Dirección: calle 70 No. 52-72, Oficina 404, edificio de Extensión

Teléfono: (574) 219 58 55

Correo electrónico: revistaestudiosdederecho@udea.edu.co

Página web: www.udea.edu.co/revistaestudiosdederecho

Número temático sobre Democracia y Corrupción

Índice

Editorial

Juan Carlos Monedero 11

Entre la Democratización y la República. Revisitando el ciclo de movilización en el último gobierno kirchnerista (Argentina, 2012-2015)

Ana Natalucci 30

La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia

Diego Fernando Católico Segura y Gerardo Santos 52

Abandonos forzados y despojos de tierras en el sur de Colombia: el caso de Neiva-Huila. 2002-2017

Eder Maylor Caicedo Fraide y Daniel Alfonso Barragán Ronderos 78

Lobo con piel de oveja o democracias corruptas

Oscar Diego Bautista 96

Libertad, derecho y democracia: un análisis desde el paradigma del contrato (individual y social)

Joaquín Acosta 116

Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional
Claudio Nash..... 138

Instrucciones para quienes deseen publicar en la revista Estudios de Derecho 163

Editorial

La corrupción en el modelo neoliberal: más oportunidades, menos herramientas

Juan Carlos Monedero¹

DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a01

La cartelización de los partidos políticos expresada por Katz y Mair (1995), así como el proceso de parlamentarismo racionalizado (Vergottini de, 1983) (que ha ido dando de manera creciente más tareas a los Ejecutivos en detrimento de los Parlamentos), tiene como una de sus consecuencias una mayor inclinación en las democracias liberales a la corrupción. Esto tiene que ver con al menos cuatro aspectos.

Por un lado, el que en el sistema política *cartelizado* el ganador nunca gana todo y el perdedor nunca se queda sin nada, de manera que todos los partidos que están dentro del sistema político apuestan por el pacto porque tienen razones para mantenerse dentro del juego político. Una derivada de este compromiso institucional tiene que ver con lo que expresó Maurice Duverver hace medio siglo: un diputado de extrema izquierda tiene más que ver con un diputado de extrema derecha que con sus propias bases. La conclusión es que hay una serie de acuerdos entre los partidos que se turnan en tareas de gobierno en las democracias liberales que pasa por no perseguir al anterior por casos de corrupción. Como si perder las elecciones fuera el precio que se paga por una mala gestión del dinero público. Y así se garantiza que ese comportamiento será recíproco llegado el caso.

En segundo lugar, hay que considerar lo que Huntington, Crozier y Watanuki propusieron en su libro de 1975 *La crisis de la democracia*. En este informe a la Comisión Trilateral, estos autores planteaban la necesidad de poner freno a lo

¹ Miembro del Comité Científico de la Revista Estudios de Derecho, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España. Correo electrónico: juancarlos.monedero@gmail.com ORCID: 0000-0002-5566-9655

que llamaban “exceso de democracia”. Uno de los remedios para ese *mal* consistía en financiar pública y privadamente a los partidos políticos para evitar que los militantes determinaran la línea ideológica del partido. Al emancipar las campañas electorales de la tarea de los militantes, siempre más orientados ideológicamente que los cuadros, se lograba acercar las líneas del partido a posiciones sistémicas. De alguna manera, todos los partidos políticos de la democracia liberal tienden hacia el centro en las campañas electorales pues es el lugar donde menos se molesta al votante y, por tanto, menos se arriesga. Pero la separación del militante de la gestión de los partidos, crecientemente funcionarizados, hacía que se perdieran los controles internos dentro de las propias fuerzas partidistas. Desaparecía lo que O'Donnell llamaba *accountability horizontal* (1997), esto es, la rendición de cuentas cotidiana que los votantes, y más en especial los militantes, hacían sobre los dirigentes y su patrimonio.

En tercer lugar, la primacía del ejecutivo en los actuales Estados de partidos implica un evidente debilitamiento del Estado de derecho al debilitarse la tarea del Parlamento y del poder judicial (García Pelayo, 1986; 1986 b). En el caso del poder judicial el proceso es más complicado al ser un ámbito donde la democratización iniciada con los procesos de transición de los años setenta y ochenta no ha llegado a todo el colectivo de jueces y fiscales. Además de que la selectividad estratégica del Estado opera en el ámbito de las leyes de manera especialmente rígida.

La judicialización de la política en las democracias liberales es una expresión de ese debilitamiento de la división de poderes, de la misma manera que el papel creciente de los grandes litigios nacionales e internacionales de tipo económico construye una vinculación muy estrecha entre la judicatura y los grandes bufetes de abogados –las puertas giratorias entre la justicia y el ejercicio privado de la abogacía– que debilitan la defensa de los intereses nacionales de los Estados y facilitan el comportamiento de las empresas multinacionales o de las grandes empresas nacionales. Dependiendo de los países, no es extraño ver ámbitos del poder judicial plegados a intereses políticos concretos, por lo general vinculado a partidos políticos conservadores, si bien se identifica también esa parcialidad desde algunos Gobiernos regidos por partidos que se reclaman de izquierda.²

Por último, los procesos de privatización del sector público vinculados al modelo neoliberal, así como la globalización de la economía han abierto posibilidades

2 En las elecciones en Brasil de octubre de 2018, que ganó Jair Bolsonaro, fue determinante en la victoria del candidato de extrema derecha que el candidato del PT, Lula Da Silva, fuera encarcelado. Antes de su apresamiento, la intención de voto de Lula Da Silva era de más de 30 puntos respecto de Bolsonaro. Después de la victoria, el juez Moro, que había encarcelado a Da Silva en un proceso muy contestado por los juristas brasileños, fue nombrado por el Presidente Bolsonaro Ministro de Justicia e Interior, pese a que había manifestado, en las discusiones del apresamiento de Da Silva, que no tenía ningún interés en la política. Desde el ámbito de la izquierda, Venezuela es señalada frecuentemente como un país donde no funciona el Estado de derecho. En cualquiera de estos casos, parece necesario que funcionaran organismos supranacionales con credibilidad –que la OEA ha perdido por su beligerancia– para garantizar las bases democráticas en la región.

de negocio ilegal, que nacen de una autorización política, por lo general gubernamental. Las privatizaciones han generado enormes oportunidades de negocio al desmantelarse los monopolios estatales y dejar enormes lagunas legales así como ámbitos de mercado a ocupar. El otorgamiento de las oportunas licencias por parte del poder político han abierto presiones por parte de intereses económicos que tienen como destinatarios los funcionarios públicos de los que depende la decisión. Lo mismo ocurre con todos los rescates bancarios o con contratos blindados con empresas ligadas a la financiación ilegal de los partidos.

La vinculación entre el crimen organizado y la corrupción no es menos evidente. No solamente por la protección pública a mafias, paramilitares y bandas internacionales de todo tipo, sino porque el tipo de negocio supranacional que desató la economía globalizada y financiera hacía que el dinamismo de los ámbitos ilegales desbordara la capacidad estatal para controlarlo. La mayor capacidad de actuación al no tener que respetar las leyes, la desinhibición a la hora de ejercer la violencia, la mayor movilidad internacional, la capacidad de contratar los más eficaces –y costosos– bufetes de abogados nacionales e internacionales, así como la capacidad de contratar a los gerentes más eficaces con nacionalidad y movilidad internacionales ha situado a los estados nacionales en una situación de indefensión que debilita aún más su capacidad de tener recursos para financiar su funcionamiento.

Otro ángulo de este crimen internacional muy vinculado al modelo neoliberal tiene que ver con lo que David Harvey ha llamado *acumulación por desposesión*–la recuperación de las herramientas de la acumulación originaria– y que tiene a la guerra, tanto comercial y financiera como tradicional, como la principal herramienta del mismo (Harvey 2004). Las guerras se han convertido en oportunidades de negocio que, además, están vinculadas al *deep State*, esto es, a ese ámbito del Estado opaco y ajeno a cualquier control bajo la excusa de la guerra contra el terrorismo, el secreto de Estado, las tareas de contrainteligencia o la salvaguarda de los intereses económicos nacionales. Todos los procesos de compra de armas están ligados a tareas de lobby con sus correspondientes comisiones. E igualmente, el control del crédito por parte de unos pocos organismos financieros internacionales hace que los Estados, siempre necesitados de fondos, tengan mayores tentaciones para caer en las trampas que ponga el país o la empresa que asegure financiación, crédito, obras, o intercambios sin necesidad de dinero –petróleo, minerales, gas a cambio de bienes manufacturados–, etc.

La conclusión de este escenario es devastadora para la democracia, toda vez que la corrupción rompe los principales acuerdos de la convivencia democrática en prácticamente todos los órdenes sociales. Rompe la idea de igualdad cuando quiebra el principio de libre competencia empresarial, permitiendo a algunos grupos eludir la búsqueda de competitividad sustituyéndola por los acuerdos políticos. Rompe la igualdad en los procesos electorales, ya que permite a los partidos

corruptos una financiación ilegal que les ayuda a ir “dopados” a la competición electoral. La corrupción debilita el sistema judicial cuando lo penetra, generando indefensión jurídica en la ciudadanía y lo mismo ocurre cuando afecta al ejército o a la policía, ciudadanos armados que usan su monopolio de la violencia física no para hacer cumplir la Constitución sino para usos espurios y arbitrarios. La corrupción aumenta las desigualdades, tanto porque genera enriquecimientos enormes como porque debilita la capacidad económica del Estado para redistribuir la renta. Por último, la corrupción genera anomia. ¿Por qué tendrían los ciudadanos que cumplir las leyes cuando los funcionarios públicos, el gobierno, los partidos, oficiales y grandes empresarios no las cumplen? La desafección ciudadana bebe buena medida de la corrupción, por lo que combatirla, en tiempos donde muchos comportamientos sociales la alimentan, es una obligación para que la respuesta a la crisis de la democracia liberal no sea la negación de la democracia.

La corrupción se señala siempre como aquel comportamiento que vulnera la ley por parte de funcionarios públicos con vistas a obtener algún tipo de beneficio. La corrupción, sin embargo, tiene dos ámbitos que son legales pero nocivos para la ética pública. Por un lado, la frivolidad de la corrupción o el uso interesado por parte de los medios. La corrupción puede ser minimizada o construida como un escándalo por parte de los medios de comunicación, vinculados a los grandes grupos económicos y a los partidos *sistémicos* dentro de cada país. En América Latina y también en Europa y Estados Unidos hemos visto que la crisis de los partidos políticos tradicionales generadas por gobiernos de cambio ha sido confrontada por los medios convertidos en el principal *partido de la oposición* a los gobiernos de Kirchner, Da Silva, Correa, Morales, Chávez, Clinton, Obama, Rodríguez Zapatero, Tsipras, etc. El caso del grupo Clarín en Argentina es emblemático, pero es el mismo comportamiento de CNN en español o de las principales cabeceras en todos los países. La corrupción está vinculada a la idea de *escándalo* de una manera contradictoria, ya que son los medios los que tienen la capacidad de ocultar un caso de corrupción o maximizar un error hasta convertirlo en un asunto público. Al tiempo, la publicación de más casos de corrupción, que generan alarma social, no son sino una señal de que la corrupción se persigue. La desaparición en los medios del periodismo de investigación –que es caro- y su sustitución por *chivatazos*, casi siempre interesados, no ayuda a la defensa de la democracia frente a esta amenaza.

Por último, la corrupción tiene una manifestación contradictoria cuando un comportamiento ilegítimo y visto como corrupto pasa a estar legalizado. Las desregulaciones liberales han ido en esa dirección. Y lo mismo ocurre con las tierras robadas y todos los procesos de desposesión.

En conclusión, la pregunta acerca de si la corrupción es el lubricante de las democracias liberales es pertinente. Sólo la elección de Donald Trump en los Estados Unidos ha generado una alarma académica acerca de la crisis de la democracia liberal, como si las gestiones de Reagan, Clinton, Bush y Obama fueran

ejemplos virtuosos de comportamiento democrático (pensemos simplemente en las ejecuciones extrajudiciales autorizadas por los Presidentes norteamericanos o su apoyo a guerras de conquista). Es igualmente pertinente notar que los actores políticos y sociales poco comprometidos con la democracia encuentran en los mecanismos de la corrupción la posibilidad de jugar con las cartas marcadas (Levitsky, 2018; Castells, 2017; Harari, 2018; Mounk, 2018). En los tiempos del *Lawfare*, donde la judicatura puede jugar un papel arbitrario a favor de intereses particulares, la defensa del Estado de derecho, de la independencia judicial y de la transparencia y pluralidad de los medios de comunicación –incluido el big data y las redes sociales– se convierte en una de las más urgentes medidas para defender las democracias.

Referencias

- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid. Alianza Editorial.
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report On the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press.
- García Pelayo, M. (1986). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial.
- García Pelayo, M (1986 b). *El Estado de partidos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Harvey, D. (2004). *El Nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, vol.1, n° 1.
- Levitsky, S. (2018). ¿Cómo mueren las democracias? Madrid, Ariel.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia: Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona. Ariel.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Paidós.
- Vergottini de, G. (1983). *Derecho constitucional comparado*. Madrid. Espasa Calpe.

Editorial

Corruption in the neoliberal model: more opportunities, less tools

Juan Carlos Monedero¹

DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a01

The cartelization of the political parties expressed by Katz and Mair (1995), as well as the process of rationalized parliamentarism (Vergottini 1983) (which has been increasingly giving more tasks to the Executives to the detriment of the Parliaments), has as one of its conclusions a greater inclination in the liberal democracies to corruption. This has to do with at least four aspects.

On the one hand, in the *cartelized* political system the winner never wins everything and the loser never remains without anything, then all parties that are within the political system are committed to the pact because they have reasons to stay within the political game. A derivative of this institutional commitment has to do with what Maurice Duverver expressed half a century ago: a deputy from the extreme left has more to do with a deputy from the extreme right than with his own bases. The conclusion is that there is a series of agreements between the parties that take turns in tasks of government in the liberal democracies that passes by not persecuting the former president due to cases of corruption. As if losing the elections was the price paid for mismanagement of public money. And thus it is guaranteed that this behavior will be reciprocal if necessary.

Second, we must consider what Huntington, Crozier and Watanuki proposed in their 1975 book *The crisis of democracy*. In this report to the Trilateral Commission, these authors raised the need to curb what they called “excess of democracy”. One of the remedies for this *evil* was to publicly and privately finance the political

1 Member of the Scientific Committee of the journal Estudios de Derecho

parties to prevent the militants from determining the ideological line of the party. By emancipating the electoral campaigns from the task of the militants, always more ideologically oriented than the cadres, it was possible to bring the lines of the party closer to systemic positions. In a way, all the political parties of liberal democracy tend towards the center in electoral campaigns because it is the place where the voter is least annoyed and, therefore, less risk. But the separation of the militant from the management of the parties, increasingly functionalized, led to the loss of internal controls within the party forces themselves. What O'Donnell called *horizontal accountability* (1997) disappeared, that is, the daily accountability that the voters, and more especially the militants, made about the leaders and their patrimony.

Third, the primacy of the executive in the current party States implies a clear weakening of the rule of law as the task of Parliament and the judiciary weakens (García Pelayo 1986, 1986b). In the case of the judiciary, the process is more complicated as it is an area where the democratization started with the transition processes of the seventies and eighties has not reached the whole group of judges and prosecutors. In addition to that the strategic selectivity of the State operates in the field of laws in a particular rigid manner.

The judicialization of politics in liberal democracies is an expression of this weakening of the division of powers, in the same way that the growing role of large national and international economic disputes builds a very close link between the judiciary and the big law firms- the revolving doors between justice and the private practice of the legal profession- that weaken the defense of the national interests of States and facilitate the behavior of multinational companies or large national companies. Depending on the countries, it is not strange to see areas of the judicial power folded to specific political interests, usually linked to conservative political parties, although that bias is also identified from some governments ruled by parties that claim to be leftist².

Finally, the processes of privatization of the public sector linked to the neoliberal model, as well as the globalization of the economy, have opened possibilities for illegal business, which arise from a political authorization, usually governmental. Privatizations have generated enormous business opportunities by dismantling state monopolies and leaving huge legal gaps as well markets areas to occupy.

2 In the elections in Brazil in October 2018, which Jair Bolsonaro won, it was decisive in the victory of the far-right candidate that the PT candidate, Lula Da Silva, was imprisoned. Before his arrest, Lula Da Silva's intention to vote was more than 30 points for Bolsonaro. After the victory, Judge Moro, who had imprisoned Da Silva in a very contested trial by Brazilian jurists, was appointed by president Bolsonaro Minister of Justice and Interior, although he had stated, in the discussions of the arrest of Da Silva, who had no interest in politics. From the perspective of the left, Venezuela is frequently identified as a country where the rule of law does not work. In any of these cases, it seems necessary to operate supranational bodies with credibility -which the OAS has lost due to its belligerence- to guarantee de democratic foundations in the region.

The granting of the appropriate licenses by the political power has opened pressures on the part of economic interests that have as recipients the public officials on whom the decision depends. The same applies to all bank rescues or armored contracts linked to the illegal financing of political parties.

The link between organized crime and corruption is no less obvious. Not only for the public protection of mafias, paramilitaries and international gangs of all kinds, but also because the type of supranational business unleashed the globalized and financial economy, made by the dynamism of the illegal spheres exceed the State's capacity to control it. The greater ability to act by not having to respect the laws, disinhibition when exercising violence, greater international mobility, the ability to hire the most effective –and expensive- national and international firms, as well as the ability to hiring the most effective managers with international citizenship and mobility has placed the national States in a situation of defenselessness that further weakens their capacity to have resources to finance their operation.

Another angle of this international crime closely linked to the neoliberal model has to do with what David Harvey (2004) called *accumulation by dispossession* –the recovery of the tools of original accumulation- and that has war, both commercial and financial, as the main tool of it. Wars have turned into business opportunities that, besides, are linked to the *deep State*, that is, to that area of the opaque State and alien to any control under the excuse of the war against terrorism, the State secret, the tasks of counterintelligence or the safeguarding of national economic interests. All weapons purchase processes are linked to lobbying tasks with their corresponding commissions. And likewise, the control of credit by a few international financial organizations means that States, always in need of funds, have greater temptations to fall into the traps set by the company that guarantees financing, credit, works, or exchanges without the need for money –oil, minerals, gas in exchange for manufactured goods-, etc.

The conclusion of this scenario is devastating for democracy; since corruption breaks the main agreements of democratic coexistence in practically all social orders. It breaks the idea of equality when the principle of free enterprise competition breaks down, allowing some groups to avoid seeking competitiveness by substituting it for political agreements. It breaks the equality in the electoral processes, since it allows the corrupt parties and illegal financing that helps them to go “doped” to the electoral competition. Corruption weakens the judicial system when it penetrates, generating legal defenselessness in the citizenship and the same occurs when it affects the army or the police, armed citizens who use their monopoly of physical violence not to enforce the Constitution but for spurious and arbitrary uses.

Corruption increases inequalities, both because it generates enormous enrichment and because it weakens the State's economic capacity to redistribute

income. Finally, corruption generates anomie. Why would citizens have to comply with the laws when public officials, government, parties, official and big business do not comply? Citizen disaffection largely draws on corruption, so combating it, in times where much social behavior feed it, is an obligation so that the response to the crisis of liberal democracy is not the negation of democracy.

Corruption is always referred to as the behavior that breaches the law on the part of public officials with a view to obtaining some kind of benefit. Corruption, however, has two areas that are legal but harmful to public ethics. On the one hand, the frivolization of corruption or the interested use by the media. Corruption can be minimized or constructed as a scandal by the media, linked to large economic groups and *systemic* parties within each country. In Latin America and also in Europe and the United States we have seen that the crisis of the traditional political parties generated by governments of change have been confronted by the media converted into the main *opposition party* to the governments of Kirchner, Da Silva, Correa, Morales, Chávez, Clinton, Obama, Rodríguez Zapatero, Tsipras, etc. The case of the Clarín group in Argentina is emblematic, but it is the same behavior of CNN in Spanish or the main headers in all countries. Corruption is linked to the idea of *scandal* in a contradictory way, since it is the media that have the ability to hide a case of corruption or maximize an error until it becomes a public issue. At the same time, the publication of more cases of corruption, which generate social alarm, are only a sign that corruption is being persecuted. The disappearance in the media of investigative journalism –which is expensive- and its replacement by *snitches*, almost always interested, do not help the defense of democracy in the face of this threat.

Finally, corruption has a contradictory manifestation, when illegitimate behavior seen as corrupt becomes legalized. Liberal deregulations have gone in that direction. And the same happens with the stolen lands and all the processes of dispossession.

In conclusion, the question of whether corruption is the lubricant of liberal democracies is relevant. Only the election of Donald Trump in the United States has generated an academic alarm about the crisis of liberal democracy, as if the efforts of Reagan, Clinton, Bush and Obama were virtuous examples of democracy behavior (think simply of authorized extrajudicial executions by the American Presidents or their support for wars of conquest). It is equally pertinent to note that political and social actors little committed to democracy find in the mechanisms of corruption the possibility of playing with marked cards (Levitsky, 2018; Castells, 2017; Harari, 2018; Mounk, 2018). In the times of *Lawfare*, where the judiciary can play an arbitrary role in favor of particular interests, the defense of the rule of law, judicial independence and the transparency and plurality of the media –including big data and social networks- becomes one of the most urgent measures to defend democracies.

References:

- Castells, M. (2017). *Ruptura. The crisis of liberal democracy*. Madrid. Alianza Editorial.
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975) *The crisis of democracy. Report On the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press.
- García Pelayo, M (1986 b) *The State of parties*. Madrid. Alianza Editorial.
- García Pelayo, M. (1986). *The transformations of the contemporary State*. Madrid. Alianza Editorial.
- Harari, Y.N. (2018). *21 lessons for the 21st century*. Barcelona. Debate.
- Harvey, D. (2004). *The new imperialism*, Madrid, Akal.
- Katz, R. & Mair, P. (1995) Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, vol.1, nº 1.
- Levitsky, S. (2018) *How do democracies die?*, Madrid, Ariel.
- Mounk, Y. (2018) *The people against democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Barcelona. Ariel.
- O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Paidós.
- Vergottini de, G. (1983). *Comparative constitutional law*. Madrid. Espasa Calpe.

Editorial

A corrupção no modelo neoliberal: mais oportunidades, menos ferramentas

Juan Carlos Monedero¹

DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a01

A cartelização dos partidos políticos expressa por Katz e Mair (1995), bem como o processo de parlamentarismo racionalizado (Vergottini, 1983) (que tem dado, de forma crescente, mais tarefas aos Executivos em detrimento dos Parlamentos), tem como uma de suas conclusões uma maior inclinação à corrupção nas democracias liberais. Isto tem a ver com pelo menos quatro aspectos.

Por um lado, o fato de que no sistema político *cartelizado* o ganhador nunca ganha tudo e o perdedor nunca fica sem nada, de modo que todos os partidos que estão dentro do sistema político apostam pelo pacto porque têm razões para manter-se dentro do jogo político. Uma derivada deste compromisso institucional tem a ver com o que expressou Maurice Duverver há meio século: um deputado de extrema esquerda tem mais a ver com um deputado de extrema direita do que com as suas próprias bases. A conclusão é que existe uma série de acordos entre os partidos que se revezam em tarefas de governo nas democracias liberais que passa por não perseguir o anterior por casos de corrupção. Como se perder as eleições fosse o preço a pagar por uma má gestão do dinheiro público. E assim garante-se que esse comportamento será recíproco se for o caso.

Em segundo lugar, é preciso considerar o que Huntington, Crozier e Watanuki propuseram em seu livro de 1975 *A Crise da Democracia* (1975). Neste relatório à

1 Membro do Comitê Científico Revista Estudios de Derecho.

Comissão Trilateral, estes autores propunham a necessidade de pôr termo ao que chamavam de “excesso de democracia”. Um dos remédios para esse *mal* consistia em financiar pública e privadamente os partidos políticos para evitar que os militantes determinassem a linha ideológica do partido. Ao emancipar as campanhas eleitorais da tarefa dos militantes, sempre mais orientados ideologicamente que os quadros, conseguia-se aproximar as linhas do partido de posições sistemáticas. De alguma maneira, todos os partidos políticos da democracia liberal têm uma orientação ao centro nas campanhas eleitorais, pois é o lugar onde menos é incomodado o votante e, por tanto, menos se arrisca. Mas a separação do militante da gestão dos partidos, crescentemente funcionarizados, fazia com que se perdessem os controles internos dentro das próprias forças partidistas. Desaparecia o que O’Donnell chamava de *accountability horizontal* (1997), isto é, a prestação de contas cotidiana que os votantes, e mais especialmente os militantes, faziam sobre os dirigentes e o seu patrimônio.

Em terceiro lugar, a primazia do executivo nos atuais Estados de partidos implica um evidente enfraquecimento do Estado de direito ao tornar-se fraca a tarefa do Parlamento e do poder judicial (García Pelayo, 1986; 1986b). No caso do poder judicial o processo é mais complexo ao ser um âmbito onde a democratização iniciada com os processos de transição dos anos setenta e oitenta ainda não chegou a todo o coletivo de juízes e procuradores. Além disso, a seletividade estratégica do Estado opera no âmbito das leis de maneira especialmente rígida.

A judicialização da política nas democracias liberais é uma expressão desse enfraquecimento da divisão de poderes, da mesma forma que o papel crescente dos grandes litígios nacionais e internacionais de tipo econômico constrói uma ligação muito estreita entre a magistratura e as grandes firmas de advogados -as portas giratórias entre a justiça e o exercício privado da advocacia- que enfraquecem a defesa dos interesses nacionais dos Estados e facilitam o comportamento das empresas multinacionais ou das grandes empresas nacionais. Dependendo dos países, não é raro observar âmbitos do poder judicial submetidos a interesses políticos concretos, em geral vinculado a partidos políticos conservadores, embora identifica-se também essa parcialidade desde alguns Governos regidos por partidos que se dizem de esquerda².

2 Nas eleições no Brasil em outubro de 2018, cujo vencedor foi Jair Bolsonaro, foi determinante na vitória do candidato de extrema direita o fato de que o candidato do PT, Lula da Silva, fosse preso. Antes da sua detenção, a intenção de voto de Lula da Silva era de mais de 30 pontos com relação a Bolsonaro. Depois da vitória, o juiz Moro, quem tinha encarcerado Lula da Silva em um processo muito contestado pelos juristas brasileiros, foi nomeado pelo Presidente Bolsonaro Ministro da Justiça e Interior, apesar de que tinha expressado, nas discussões do encarceramento de da Silva, que não tinha interesse algum em política. Desde o âmbito da esquerda, a Venezuela é apontada frequentemente como um país onde não funciona o Estado de direito. Em qualquer um destes casos, parece necessário que funcionassem órgãos supranacionais com credibilidade -que a OEA perdeu por causa de sua beligerância- para garantir as bases democráticas na região.

Finalmente, os processos de privatização do setor público vinculados ao modelo neoliberal, bem como a globalização da economia abriram possibilidades de negócio ilegal, que nascem de uma autorização política, geralmente governamental. As privatizações geraram grandes oportunidades de negócio após serem desmantelados os monopólios estatais e deixar enormes lacunas legais bem como âmbitos de mercado a ocupar. A concessão das oportunas licenças pelo poder político abriram pressões por parte de interesses econômicos que têm como destinatários os funcionários públicos de quem depende a decisão. O mesmo ocorre com todos os resgates bancários ou com contratos blindados com empresas ligadas ao financiamento ilegal dos partidos.

A ligação entre o crime organizado e a corrupção não é menos evidente. Não só pela proteção pública de máfias, paramilitares e gangues internacionais de todo tipo, mas também porque o tipo de negócio supranacional que desencadeou a economia globalizada e financeira fazia com que o dinamismo dos âmbitos ilegais desbordasse a capacidade estatal para controlá-lo. Com uma maior capacidade de atuação, ao não ter que respeitar as leis, a desinibição no momento de exercer a violência, a maior mobilidade internacional, a capacidade de contratar as mais eficazes -e caras- firmas de advogados nacionais e internacionais, bem como a capacidade de contratar os gerentes mais eficazes com nacionalidade e mobilidade internacionais colocou os estados nacionais em uma situação de vulnerabilidade enfraquecendo ainda mais a sua capacidade de ter recursos para financiar o seu funcionamento.

Outro ângulo deste crime internacional muito ligado com o modelo neoliberal tem a ver com o que David Harvey chamou de *acumulação por desapossamento* -a recuperação das ferramentas da acumulação originária- e que tem na guerra, tanto comercial e financeira quanto tradicional, a sua principal ferramenta (Harvey 2004). As guerras se tornaram oportunidades de negócio que, adicionalmente, estão ligadas ao *deep State*, isto é, àquele âmbito do Estado opaco e alheio a qualquer controle sob o pretexto da guerra contra o terrorismo, o segredo de Estado, as tarefas de contrainteligência ou a salvaguarda dos interesses econômicos nacionais. Todos os processos de compra de armas estão ligados a tarefas de lobby com as suas correspondentes comissões. E, além disso, o controle do crédito por umas poucas instituições financeiras internacionais faz com que os Estados, sempre carentes de fundos, tenham maiores tentações para cair nas armadilhas do país ou da empresa que garantir um financiamento, crédito, obras ou intercâmbios sem necessidade de dinheiro -petróleo, minerais, gás em troca de bens manufaturados-, etc.

A conclusão deste cenário é devastadora para a democracia, pois a corrupção rompe os principais acordos da convivência democrática em praticamente todas as estruturas sociais. Rompe a ideia de igualdade quando quebra o princípio de livre concorrência empresarial, permitindo a alguns grupos eludir a busca de competitividade substituindo-a pelos acordos políticos. Rompe a igualdade

nos processos eleitorais, pois permite aos partidos corruptos um financiamento ilegal que os ajuda a ir “dopados” à competição eleitoral. A corrupção enfraquece o sistema judiciário quando o penetra, gerando vulnerabilidade jurídica na cidadania e o mesmo ocorre quando afeta as forças armadas ou a polícia, cidadãos armados que usam o seu monopólio da violência física não para fazer cumprir a Constituição, mas sim para usos espúrios e arbitrários. A corrupção aumenta as desigualdades, tanto porque gera enriquecimentos enormes como porque enfraquece a capacidade econômica do Estado para redistribuir a renda. Por último, a corrupção gera anomia. Por que deveriam os cidadãos cumprir as leis quando os funcionários públicos, o governo, os partidos, oficiais e grandes empresários não as cumprem? A desafeição cidadã bebe, em grande medida, da corrupção, por isso combatê-la, em tempos em que muitos comportamentos sociais a alimentam, é uma obrigação para que a resposta à crise da democracia liberal não seja a negação da democracia.

A corrupção é apontada sempre como aquele comportamento que vulnera a lei por parte de funcionários públicos com o objetivo de obter algum tipo de benefício. A corrupção, no entanto, tem dois âmbitos que são legais, mas prejudiciais à ética pública. Por um lado, a frivolição da corrupção ou o uso interessado pela mídia. A corrupção pode ser minimizada ou construída como um escândalo pela mídia, vinculada aos grandes grupos econômicos e aos partidos *sistêmicos* dentro de cada país. Na América Latina e também na Europa e nos Estados Unidos vemos que as crises dos partidos políticos tradicionais geradas por governos de câmbio têm sido confrontadas pela mídia, transformada no principal *partido da oposição* aos governos de Kirchner, da Silva, Correa, Morales, Chávez, Clinton, Obama, Rodríguez Zapatero, Tsipras, etc. O caso do grupo Clarín na Argentina é emblemático, mas é o mesmo comportamento da CNN em espanhol ou dos principais cabeçalhos em todos os países. A corrupção está ligada à ideia de *escândalo* de uma maneira contraditória, pois é a mídia quem tem a capacidade de ocultar um caso de corrupção ou de maximizar um erro até torná-lo um assunto público. Ao mesmo tempo, a publicação de outros casos de corrupção, que geram alarme social, são apenas um sinal de que a corrupção é perseguida. O desaparecimento na mídia do jornalismo de investigação -que é caro- e a sua substituição por *furos*, quase sempre interessados, não ajuda na defesa da democracia diante desta ameaça.

Por último, a corrupção tem uma manifestação contraditória quando um comportamento ilegítimo e visto como corrupto passa a ser legalizado. As desregulações liberais vão nessa mesma direção. E o mesmo fenômeno ocorre com as terras roubadas e todos os processos de desapossamento.

Em conclusão, a pergunta sobre se a corrupção é o lubrificante das democracias liberais é pertinente. Só a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos gerou um alarme acadêmico sobre a crise da democracia liberal, como se as

administrações de Reagan, Clinton, Bush e Obama fossem exemplos virtuosos de comportamento democrático (pensemos simplesmente nas execuções extrajudiciais autorizadas pelos presidentes norte-americanos ou o seu apoio a guerras de conquista). Também é pertinente salientar que os atores políticos e sociais pouco envolvidos com a democracia encontram nos mecanismos da corrupção a possibilidade de jogar com as cartas marcadas (Levitsky, 2018; Castells, 2017; Harari, 2018; Mounk, 2018). Nos tempos do *Lawfare*, onde a magistratura pode ter um papel arbitrário em favor de interesses particulares, a defesa do Estado de direito, da independência judicial e da transparência e pluralidade da mídia -incluído o big data e as redes sociais- torna-se uma das mais urgentes medidas para defender as democracias.

Referências

- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid. Alianza Editorial.
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report On the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press.
- García Pelayo, M. (1986). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial.
- García Pelayo, M (1986 b). *El Estado de partidos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Harvey, D. (2004). *El Nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, vol.1, nº 1.
- Levitsky, S. (2018). *¿Cómo mueren las democracias?* Madrid, Ariel.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia: Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona. Ariel.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Paidós.
- Vergottini de, G. (1983). *Derecho constitucional comparado*. Madrid. Espasa Calpe.



Resistencia. Fotografía. Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Entre la Democratización y la República. Revisitando el ciclo de movilización en el último gobierno kirchnerista (Argentina, 2012-2015)*

Ana Natalucci**

Resumen

El ciclo de movilización activado luego de 2012 configuró nuevas experiencias organizativas y redefinió las gramáticas movimentista y liberal de acción política, trayendo como corolario la polarización del campo político. El objetivo de este artículo es reconstruir ese ciclo prestando atención a ambas gramáticas, y en especial a la liberal respecto de cómo operaron las ideas de corrupción para la constitución y consolidación de una nueva expresión político-electoral. El argumento principal es que la disputa política se expresó en términos de Democratización y República; donde las denuncias de casos de corrupción jugaron un rol central en la configuración del polo anti-kirchnerista y en la revitalización de la gramática liberal. El artículo muestra resultados de la investigación "The end of the left turn in Latin America? New actors and discourses shaping the political arena of the post-transition", en la cual se realizó un exhaustivo trabajo de campo. En términos metodológicos, sigue una estrategia genealógica por la que se intenta identificar los principales los protagonistas de la disputa política y las narrativas que se construyeron durante el ciclo de movilización.

Palabras clave: gramáticas de acción política; sujetos políticos; ciclos de movilización; corrupción

Between Democratization and the Republic. Revisiting the cycle of mobilization in the last Kirchnerist government (Argentina, 2012-2015)

Abstract

The cycle of mobilization activated after 2012 configured new organizational experiences and redefined the movimentista and liberal grammars of political action, leading to a polarization of the political arena. This paper aims to reconstruct this cycle focusing on both grammars, with special attention on how the ideas of corruption claimed by liberals contributed to the establishment and consolidation of a new centre-right political party. The main argument is that within the political dispute, expressed in terms of democratization versus Republic, the reports of corruption cases played a key role in the configuration of the anti-Kirchnerist pole. This paper shows the results of the research study "The end of the left turn in Latin America? New actors and discourses shaping the political arena of the post-transition", in which exhaustive fieldwork was carried out. Methodologically, it follows a genealogical strategy in an attempt to identify the main actors in the political dispute and the narratives shaped during the mobilization cycle.

Keywords: grammars of political action; political subjects; mobilization cycle; corruption

Entre a Democratização e a República. Revistando o ciclo de mobilização no último governo kirchnerista (Argentina, 2012-2015)

Resumo

O ciclo de mobilização ativado após 2012 criou novas experiências organizativas e redefiniu as gramáticas movimentista e liberal de ação política, trazendo como corolário a polarização do campo político. O objetivo deste artigo é reconstruir esse ciclo prestando atenção a ambas as gramáticas, e especialmente, à liberal em relação a como operaram as ideias de corrupção para a constituição e consolidação de uma nova expressão político-eleitoral. O argumento principal é que a disputa política foi expressa em termos de Democratização e República; onde as denúncias de casos de corrupção desempenharam um papel central na configuração do polo anti-kirchnerista e na revitalização da gramática liberal. Este artigo mostra resultados da pesquisa "The end of the left turn in Latin America? New actors and discourses shaping the political arena of the post-transition", na qual se realizou um minucioso trabalho de campo. Em termos metodológicos, segue uma estratégia genealógica a partir da qual tentou-se identificar os principais protagonistas da disputa política e as narrativas que se construíram durante o ciclo de mobilização.

Palavras-chave: gramáticas de ação política; sujeitos políticos; ciclos de mobilização; corrupção

* Artículo de investigación. Este artículo presenta resultados de la investigación "The end of the left turn in Latin America? New actors and discourses shaping the political arena of the post-transition", que busca a partir de la comparación entre el primer mandato de Dilma Rousseff (Brasil) y el segundo de Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), entender la crisis del proceso conocido como giro a la izquierda. Iniciada en julio de 2016, la investigación fue financiada por la Universidad de Bath, Reino Unido, y dirigida por el Dr. Juan Pablo Ferrero y coordinada por las Dras. Luciana Tatagiba Ferreyra y Ana Natalucci.

** Investigadora Adjunta CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Doctora en Ciencias Sociales. Licenciada en Comunicación Social. Directora del Grupo de Estudios sobre Participación y Movilización Política. Correo electrónico: anatalucci@gmail.com. ORCID: 0000-0001-5362-2098



Entre la Democratización y la República. Revisitando el ciclo de movilización en el último gobierno kirchnerista (Argentina, 2012-2015)

Introducción

En el tiempo transcurrido del siglo XXI, se produjeron en Argentina tres acontecimientos en la política nacional, aunque con diferentes niveles de magnitud y de efectos sobre el sistema político. Se tratan de la crisis de diciembre de 2001, de la crisis *del campo* entre el gobierno y el sector agropecuario en 2008 y de la crisis del giro a la izquierda iniciada en 2012 y que se manifestó en el proceso electoral de octubre y noviembre de 2015. Siguiendo a Koselleck (2001), en un acontecimiento se condensan experiencias pasadas, procesos de largo y de corto alcance como expectativas de los sujetos involucrados. Los acontecimientos tienen como potencialidad conectar con otros y, al mismo tiempo, reinventar las narrativas con las cuales los sujetos explican las decisiones que tomaron en determinadas condiciones de posibilidad y las trayectorias que siguieron.

Coincidentemente, a los acontecimientos mencionados se los refiere como crisis, o bien la crisis de 2001, o la crisis *del campo* o la crisis del giro a la izquierda. De acuerdo con Koselleck, el concepto de crisis deriva del griego, de "*krino*, separar, elegir, decidir; juzgar; en voz mediam medirse, discutir, luchar" (2012, p. 132). Algo de la noción de crisis remite al orden de una resolución definitiva, irrevocable. La crisis de 2001 primero refería al problema respecto de la representación política y su relación con las formas de acción colectiva en el marco de una sociedad reconfigurada por las reformas neoliberales. La crisis de 2008 reorganizó el campo político entre kirchnerismo y anti-kirchnerismo, mientras el primer polo recuperaba la premisa tradicional peronista de pueblo- anti-pueblo, el segundo aludía a una memoria más reciente, la de la "gente" contra los "políticos". La crisis del giro a la izquierda anudaba varios acontecimientos que cuestionaban la incapacidad del gobierno para resolver las demandas que habían emergido durante su propio proceso y por la crisis internacional de 2008-2009 que había hecho evidente los problemas estructurales de la economía doméstica; pero también una disputa mayor sobre el Estado en un contexto posneoliberal. En este marco,

la corrupción aparecía como un síntoma de esa incapacidad. A su manera, cada crisis suponía cuestionamientos a la élite política, tanto a su desempeño como al régimen de dominación política. Siguiendo a Boltanski (2014), este último es entendido genéricamente como una forma de orientar un determinado poder al servicio de una política; en pos de su legitimación social y frente a acusaciones de arbitraria, se vuelve necesaria la elaboración de justificaciones de modo de ampliar su grado de generalidad.

En el devenir de estas crisis, y como consecuencia del cuestionamiento a las élites, se generaron procesos de polarización que reordenaban el campo político y propiciaban la emergencia de nuevas experiencias que intentaban redefinir el régimen de dominación. Esas experiencias fueron el kirchnerismo y Propuesta Republicana (PRO); ambas se constituyeron en 2003 a propósito de contiendas electorales, el kirchnerismo para la elección nacional de abril y Compromiso para el Cambio para la elección de agosto en la que se disputaba la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires. Dirigentes de ambas fuerzas políticas han reconocido a la crisis de 2001 como la condición de posibilidad para su emergencia. Es decir, esa crisis cerraba un ciclo mientras abría otro con novedades para tener en cuenta. Una de ellas fue la reactivación de dos gramáticas, de larga tradición en la historia nacional, que habían mutado durante las reformas de mercado neoliberales y fueron recreadas en el transcurso de esas crisis. Se trata de las gramáticas movimentista y liberal; cada una fue construyendo una narrativa a partir de determinadas palabras: *justicia social, democratización, inclusión social y república, libertad, corrupción* respectivamente. Estas palabras se convirtieron en denominaciones con las que cada sector se identificaba y organizaba su actuación política.

A partir de esta breve contextualización, el objetivo de este artículo es reconstruir esa crisis iniciada en 2012 como acontecimiento prestando atención a ambas gramáticas, y en especial a la liberal respecto de cómo operaron las denuncias de corrupción para su consolidación y expresión electoral. El argumento que organiza el texto es que la disputa se organizó entre la democratización y la República como principales denominaciones, pero que aparejaban otras como *inclusión social, justicia social, pueblo* frente a las corporaciones, o bien *libertades individuales, división de poderes y corrupción*.¹ Durante el ciclo, las denuncias de casos de corrupción jugaron un rol central en la configuración del polo anti-kirchnerista y en la revitalización de la gramática liberal. Siguiendo a Pereyra, el estudio de la corrupción y su vínculo con la política puede abordarse desde tres registros diferentes "a) la constitución de un movimiento anti-corrupción; b) la multiplicación de escándalos en la prensa; y c) la incorporación de la corrupción

1 Se utilizará el recurso de cursiva para señalar las palabras o frases utilizadas por los actores sociales y políticos, llamadas nativas o "categorías de la práctica".

como tema de campaña y de producción de política pública por parte del campo político” (2013, p. 15).

De estas posibilidades, en este artículo nos vamos a concentrar en el último registro, específicamente en el ciclo de movilización ocurrido entre 2012 y 2013. Durante este ciclo se activó la presencia callejera de los sujetos políticos, la gramática liberal tuvo una revitalización y demandas vinculadas al gobierno y contra la corrupción contribuyeron a la polarización del campo político. En términos metodológicos y desarrollo del argumento, se sigue una estrategia genealógica que permita identificar a los protagonistas y desentrañar las disputas políticas que entablaron entre sí como las narrativas que construyeron para tal fin.²

Pensar desde las gramáticas

La noción de gramática remite, sin dudas, a la obra de Ludwin Wittgenstein. Hannah Pitkin (1984) ha sostenido que pese a que el reconocido filósofo no realizó una contribución concreta a la “teorización de la política contemporánea” en tanto no escribió sobre “la historia, la revolución o la alienación” (1984, p. 455), lo hizo al postular que el mundo se estructura mediante el lenguaje y que este no es un simple vehículo de pensamientos. Para Pitkin, el aporte concreto de “pensar en un modo de wittgensteiniano de teorizar sobre lo político” (Pitkin, 1984, p. 469) consiste en que esta perspectiva configuró las “bases de una concepción pragmática de la política [como una] “red de significados en acción, como juego de lenguaje” (1984, p. 469). Concretamente, definir el lenguaje como juego donde su uso es relativo a determinado contexto implica que su sentido/significado no puede sólo vincularse a la práctica lingüística, sino también a los agentes que se apropian de ellos y los actualizan en su uso.

La noción de “juego de lenguaje” está relacionada con la de “gramática”, que sintetiza el carácter recursivo de la acción estructurándola. Por esta razón, se trata de una acción situada que reconoce las capacidades de los agentes para hacer uso de ella. Una gramática son las reglas no escritas que gobiernan nuestro lenguaje y regulan los juegos de lenguaje. Siguiendo la lectura que Pitkin hace del segundo Wittgenstein, una “gramática nos dice cómo hay que llamar a algo en un caso

2 Para la elaboración de este artículo se utilizaron datos contruidos a partir del trabajo de campo realizado en el marco de la investigación mencionada en la nota 1. El campo se llevó adelante en el segundo semestre de 2016 en el área metropolitana de Argentina que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Comprendió la realización de 24 entrevistas en profundidad a dirigentes de organizaciones sociales, sindicales, civiles y políticas, el tratamiento de fuentes documentales y de fuentes periodísticas con las cuales se elaboró una base cuantitativa de protestas sociales ocurridas entre el 10 de diciembre de 2011 y el 9 de diciembre de 2015. Por cuestiones éticas y de compromisos de reservar el anonimato de los entrevistados vía consentimiento informado se omitirán las iniciales de sus nombres o cualquier referencia que pueda facilitar su identificación.

concreto, por ejemplo, lo que en un caso concreto *llamaríamos* “llegar a saber” (1984, p. 177. *Cursivas y comillas en el original*). Su carácter convencional reside en “las regularidades de nuestra gramática que enlazan diversos fenómenos en un solo concepto” (1984, p. 197). En este sentido, “las convenciones están “fijadas” no por costumbre o por acuerdo, sino más bien “por la naturaleza de la vida humana misma” (1984, p. 199). No se trata de una lógica contractual sino de su relación con las formas de vida en tanto pautas, regularidades y configuraciones que aluden al “tejido de la existencia y actividad humana” (1984, p. 199). Esas convenciones hablan de aquello que se comparte en el mundo empírico, con lo cual tienen una base experiencial; se trata en definitiva de la relación entre el mundo y las palabras.

Siguiendo a Lemieux (2017), este giro pragmático en ciencias sociales y específicamente el giro gramatical realizaron un aporte sustancial al estudio de la acción colectiva y sus vínculos con el sistema político. Como indica Lemieux no se trata de esperar de este enfoque una “utopía refundadora [sino más bien] ciertas mejoras en la comprensión *que ya tenemos*” (2017, p. 17. *Cursivas en el original*). En este marco, vamos a definir a la gramática política como el juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones orientadas a cuestionar y transformar o ratificar el orden social. Constituyen un sistema de reglas de acción que liga el tiempo y espacio de la experiencia de los sujetos, definiendo formas válidas de resolver problemas de los recursos de asignación y de autoridad (Giddens, 2011). Los primeros refieren a “los recursos materiales empleados en la generación de poder [que] derivan del dominio humano sobre la naturaleza” (2011, p. 398); los de autoridad aluden a aquellos que “derivan de la posibilidad de aprovechar las actividades de seres humanos [...] nacen del dominio de unos actores sobre otros” (Giddens, 2011, p. 398). En definitiva, una gramática delinea la manera en que un agente colectivo interviene en el espacio público, encuentra motivos de justificación y razones para actuar, establece estrategias de coordinación y articulación política y propone un modo de ordenamiento social.

A fines metodológicos, cada gramática expresa un modo diferente de actuar respecto de cinco criterios para continuar el planteo de Wittgenstein: 1) el sujeto de transformación; 2) la forma de construcción política y el lugar que se le otorga a la movilización, 3) la concepción sobre el Estado, 4) las tradiciones políticas, y 5) la relación entre lo sectorial y particular con lo universal o entre lo corporativo y lo propiamente político.³ En este artículo, nos vamos a concentrar en el criterio de las tradiciones políticas. Entendidas como dispositivos intergeneracionales, las tradiciones dan cuenta de los modos en que las organizaciones entienden el

3 En investigaciones previas (Natalucci, 2015) se estableció la siguiente tipología para el estudio del espacio piquetero: autonomista, clasista y movimentista.

mundo, comparten preceptos ideológicos y cosmovisiones. Desde una perspectiva hermenéutica, en las tradiciones se condensan las experiencias ofrecidas, aquellas que no son vividas directamente por los sujetos pero que les son transmitidas. De esta manera, las tradiciones abren un campo de acción al habilitar la fundación de una experiencia originaria por la cual los sujetos políticos pueden coordinar acciones, establecer lazos de articulación y constituir frentes electorales. Desde el campo de la acción colectiva se ha realizado un aporte significativo para entender cómo se redefinen esas experiencias ofrecidas y se actúa sobre el presente. Siguiendo a Cefaï (2011), en una movilización no rige una única racionalidad, por lo que la tarea consiste en identificar sus diferentes regímenes de compromiso y justificación.

A su vez, si acordamos con esa idea de Pitkin respecto que una gramática nos dice cómo llamar a algo en un caso concreto, que palabras utilizar, en qué tradiciones incluirlo, entonces la elaboración de demandas y su inscripción en un problema público nos dicen algo acerca de cómo los sujetos construyen horizontes e imaginarios para orientar su acción al futuro. En esta clave cobran relevancia los vocabularios que los sujetos políticos usan para referirse al mundo en el que actúan y el que disputan con otros. Ya Giddens (2011) justificó la necesidad de informarse de las perspectivas hermenéuticas y pragmáticas; para el estudio de la acción colectiva es necesario incorporar aportes específicos que nos permitan su indagación desde una perspectiva multidimensional. En esta clave antes de avanzar con el análisis empírico es pertinente hacer dos aclaraciones respecto de los sujetos políticos, los procesos de movilización y sus efectos políticos. Vamos a entender por sujeto político aquel colectivo con capacidad de construir un relato propio y renovar tradiciones. Un sujeto capaz de producir un espacio de tensión entre lo sedimentado y lo reactivo, entre su posibilidad de impugnar y de instituir nuevas formas sociales y ethos subjetivos. De acuerdo con Rancière los sujetos políticos reactualizan el desacuerdo democrático, es decir ponen en tensión las formas instituidas en que se distribuye y organiza lo privado y lo público, lo particular y lo universal así como los dispositivos que asumen en determinado momento histórico (Pérez & Natalucci, 2008).

Por otro lado, tanto la movilización como la acción colectiva implican el compromiso de participación de los sujetos, la definición de una situación como problemática para lo cual usan “un nombre, pronombres personales —nosotros, ustedes, ellos—, adjetivos posesivos —nuestra historia, nuestros derechos—, en todo caso deícticos que le dan un lugar gramatical en las frases y que les otorgan un lugar en los juegos de interacciones” (Cefaï, 2011, p. 141). De esta manera, no se trata de identificar intereses preconstituídos que pueden agregarse, sino que en el mismo proceso de movilización los agentes redefinen sus experiencias, elaboran demandas y construyen una narrativa que justifica sus acciones en pos de su legitimidad social. Como ya se mencionó, estas demandas son susceptibles de

ser inscriptas en un problema público de acuerdo a los imaginarios y vocabularios que se ofrecen como horizontes para esa acción.

Breve caracterización de las gramáticas en juego

Desde su asunción en mayo de 2003, el kirchnerismo construyó una frontera respecto del neoliberalismo y del gobierno de Carlos Menem (1989-1999). En esta construcción había dos ejes centrales: el *regreso del Estado* y el imaginario de movilidad social ascendente posibilitado por el crecimiento económico y la recuperación del mundo del trabajo. En la narrativa kirchnerista, el *regreso del Estado* era usado para legitimar la intervención de la elite política en cuestiones sociales y económicas y al mismo tiempo promover la reconstrucción del vínculo político con los diferentes sectores sociales luego de la crisis de 2001. Esto último, fundamento de la alianza estratégica y programática que el kirchnerismo entabló con organizaciones de base territorial y sindicales, fue decisivo para la construcción del movimiento político. El kirchnerismo hablaba de *inclusión, justicia social, intervención en la economía, derechos* y con el tiempo de *democratización*. Entre sus consignas estaban “un modelo de crecimiento económico con inclusión social” y un “proyecto Nacional, Popular y Democrático”. Siguiendo a Sidicaro (2011), el kirchnerismo fue al mismo tiempo un ciclo de gobierno con tres mandatos⁴ y un movimiento político. En tanto gobierno comprendió tres mandatos: Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Como movimiento político estuvo integrado por tres afluentes: organizaciones de base territorial, sindicales y político-partidarias, todas inscriptas en la tradición nacional y popular. Estas interpretaron al kirchnerismo en la clave de una posibilidad identificatoria que les permitía recuperar al peronismo como tradición y práctica política y, a la vez, como una oportunidad política para recobrar protagonismo y participación en el Estado. En este doble rasgo constitutivo se recreó la gramática movimentista de acción política bajo el liderazgo de Néstor Kirchner.⁵ Entre los objetivos estaban consolidar la base electoral, compensar el peso del PJ en la estructura gubernamental así como aprovechar la capacidad de movilización, el capital territorial⁶ y el pasado de lucha anti-neoliberal de las organizaciones de base territorial.

4 Como parte de su desempeño, se incorporó a lo que se denominó el giro a la izquierda en América Latina. Siguiendo a Stefanoni (2016) adhirió a tres pactos: de consumo (para propiciar el mercado interno), de inclusión social (políticas sociales) y de soberanía (autonomía frente a Estados Unidos y estableciendo nuevos alineamientos). Desde otras perspectivas, se ha pensado que este giro a la izquierda se plasmó en la capacidad de innovación, de articulación y de incorporación (Ferrero, Natalucci & Tatagiba, 2019).

5 Para profundizar sobre esta gramática, véase Natalucci, 2016.

6 La noción de capital territorial alude a que las organizaciones no tenían un electorado propio para acceder al gobierno y desconocían las reglas del juego político institucional, sin embargo, tenían capacidad de movilizar a sus bases y de tramitar y crear demandas a partir de reclamos concretos. En esto residía su potencial. Véase Ortiz de Rozas (2011).

Con una alta capacidad de innovación política, el kirchnerismo logró en poco tiempo consolidar su base de apoyo y ganar las elecciones legislativas de 2005 y las presidenciales de 2007. Pese a la crisis con *el campo* y la crisis internacional de 2009 y la derrota electoral en 2009, el kirchnerismo logró ganar las elecciones de 2011 con un amplio porcentaje electoral, 54,11% de los votos frente al 16,81% obtenido por Hermes Binner perteneciente al Partido Socialista y candidato de la coalición Frente Amplio Progresista.

El otro sujeto político de este ciclo ha sido el PRO, constituido a propósito de las elecciones en la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2003 donde asumió el nombre de Alianza Frente Compromiso para el Cambio, adoptando definitivamente el PRO en 2008. En las elecciones de 2003, en la primera vuelta electoral, Mauricio Macri obtuvo el 37,55% de los votos contra el 33,54% de la Alianza Fuerza Porteña que encabezaba Aníbal Ibarra, aliado del Kirchnerismo. Aunque Ibarra logró revertir este resultado y obtener la jefatura de la ciudad, este acontecimiento fue decisivo para la construcción partidaria de este polo de centro-derecha. Debido a la densa trama multiorganizacional que caracteriza a Argentina, suele destacarse su alto nivel de movilización y de organización de colectivos militantes; pasando desapercibido el amplio mundo de las ONG y Fundaciones. Ambas se conformaron a fines de los 80 y durante los 90, se construyeron a distancia de los partidos políticos y de las organizaciones para remarcar su carácter apartidario y un rasgo más profesional respectivamente (Pereyra, 2013). En ambas, sus integrantes asumían su participación “como una renuncia a un bienestar privado en pos de donar tiempo a la sociedad y lo comunicaban través de una “narrativa del don” (Vommaro & Armesto, 2015, p. 113). Con una lógica de *think tanks* en términos de productoras de ideas, Fundaciones como Pensar, Creer y Crecer, Sophia proveyeron de cuadros técnicos y de especialistas en determinadas políticas públicas. Este proceso se había generado a fines de 2001 y 2002 -antes del bautismo electoral de Macri en 2003-, no obstante cuando el PRO logró triunfar en las elecciones y obtener la Jefatura de la Ciudad en 2007 fue reforzado al facilitar el ingreso de estos técnicos a la administración pública (Vommaro & Morresi, 2014).

Los técnicos formados en ONG, Fundaciones e integrantes del voluntariado católico, no fueron los únicos afluentes del PRO. Otro ha sido el de los partidos políticos, cuyos partidarios han tenido una familiaridad mayor con el juego y reglas de la política. Muchos provenían de partidos de la derecha tradicional (como el Partido Demócrata de la provincia de Buenos Aires y la UCEDE) y otros de fracciones de la derecha peronista o de la Unión Cívica Radical (UCR) que se habían alejado de sus partidos de origen por la asunción de Kirchner o por la crisis partidaria luego de 2001 respectivamente. Estos dos últimos, tenían arraigos de base que le permitieron al PRO su expansión territorial, desplegándose desde el norte de la ciudad hacia el sur, de características más populares, consolidando su proyección electoral. De esta manera, en el PRO han convivido dirigentes con

diferentes trayectorias de vida y política, donde se han priorizado dos mundos sociales de los cuales reclutar partidarios: el de las ONG y el empresarial.

Hasta 2007, la construcción del PRO estaba localizada en la ciudad de Buenos Aires. El conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario fue significativo para la proyección nacional del PRO. Vale recordar que un sector de la UCR se había aliado con el kirchnerismo en las elecciones presidenciales de 2007 por el cual uno de sus máximos dirigentes, Julio Cobos, había accedido a la vicepresidencia de la Nación. Durante el conflicto, dirigentes del PRO participaron de las manifestaciones públicas en apoyo al sector agropecuario. Este proceso tuvo un declive en 2011 cuando Macri decidió no presentarse como candidato a presidente, cediendo el lugar de oposición a Binner. No obstante, generó la creación de redes entre el PRO y Fundaciones o Ateneos que dependían de las asociaciones agropecuarias como el Ateneo de la Sociedad Rural Argentina, o los grupos de jóvenes de la Federación Agraria Argentina.⁷ El ciclo de movilización de 2012-2013 volvería a generar condiciones de posibilidad para su proyección nacional y construcción de una coalición competitiva para la contienda electoral.

A diferencia del kirchnerismo, el PRO hablaba en otros términos. Fundamentado en un “vocabulario de motivos liberal-republicano” (Gold, 2017, p. 2) proponía reducir la intervención del Estado, de *liberar el mercado*, de la *República* y la lucha contra el *populismo*, de *empoderamiento individual* y la *meritocracia* como base para la movilidad social ascendente.

Para finalizar con esta caracterización, queda mencionar que a medida que el PRO fue construyendo un perfil opositor al kirchnerismo fue captando la atención de aquel sector que Torre denominó “los huérfanos de la política de partidos” en referencia a “la masa de electores que quedaron a la intemperie con la diáspora de los simpatizantes de la UCR y la desaparición del FREPASO y de la Acción por la República” (2017, p. 242). Estos electores permanecieron en esa condición de orfandad política hasta la constitución de la Coalición Cambiemos, integrada por el PRO, la UCR y la Coalición Cívica en 2015 (Torre, 2017). Esto no implica que hasta ese 2015, estos electores no participaban de las contiendas electorales, sino que fueron optando por diferentes opciones del polo anti-kirchnerista. Esta situación tuvo un punto de inflexión cuando el candidato que supuestamente era opositor al gobierno votaba leyes que el gobierno enviaba al congreso como la Ley de Servicios Audiovisuales o el Matrimonio Igualitario. Esta cuestión se erigió como una fuerte motivación para la incipiente emergencia de espacios digitales que promovían la constitución de una oferta electoral atractiva para enfrentar al kirchnerismo.

7 Entrevista a un ciberactivista anti-kirchnerista, CABA, 2 de noviembre de 2016.

Pese a sus diferencias, hay una coincidencia entre el kirchnerismo y el PRO que es para destacar, se trata de la idea de *punteo* como lógica de construcción política. Para las organizaciones kirchneristas esa idea les ha permitido pensarse como una mediación entre el Estado y los sectores populares; es decir, desde su concepción la representación política se construye en un doble sentido: del Estado hacia los sectores populares y de estos hacia el Estado. Como supuesto, el Estado es concebido como un espacio clave para transformar el orden social en tanto aquel posibilita la instauración de derechos. Debido a estas concepciones, para estas organizaciones la relación con el gobierno no sólo implicaba el “otorgamiento de reivindicaciones de inclusión económica, sino fundamentalmente la constitución como sujeto político” (Natalucci, 2014, p. 158). Para los dirigentes del PRO su “entrada en política es vista como un “salto”, producto de la construcción de “puentes” que el PRO tendió entre el mundo político y el de los negocios” (Vommaro, 2017, p. 13).

Esta coincidencia fue decisiva para que cada uno construyera al otro como antagonista. Desde la perspectiva del kirchnerismo, el PRO era el espacio de centro-derecha con el cual polarizar y reforzar esa frontera respecto de los 90; en este marco definió a específicamente a Mauricio Macri como adversario y decidió *liberar* la Ciudad de Buenos Aires al polo opositor, dejando de tener una activa política para el distrito. Para el PRO esa identificación del kirchnerismo como antagonista fue central para la construcción de la campaña electoral de 2015 y sobre todo para ganar la instancia del balotaje.

La crisis de 2012

En 2011 Beatriz Sarlo publicó el libro “La audacia y el cálculo. Kirchner, 2003-2010”, poco después del fallecimiento de Néstor Kirchner en octubre de 2010 y meses antes de las elecciones en las cuales Fernández de Kirchner fue reelecta. En ese libro, Sarlo sostuvo que el kirchnerismo había ganado la batalla cultural y así estableció el debate en torno a la hegemonía kirchnerista. Marcando los claros cursos del ciclo, Sarlo señaló las mejoras en materia económica o en políticas sociales, pero también habló de la corrupción K y la falta de institucionalidad republicana. Esto cuestionaba directamente a la consigna de campaña de 2007 donde Fernández de Kirchner había propuesto la “sintonía fina”; en sus palabras, esto implicaba la institucionalización de los cambios producidos durante el gobierno de Kirchner y fundamentalmente el mejoramiento de la calidad democrática. El triunfo contundente debido a la obtención del 54% de los votos en la primera vuelta electoral parecía haber suturado esa discusión en torno a la hegemonía, afirmando su existencia.

Sin embargo, a principios de 2012 la situación política cambió en varios sentidos. Mientras aún se sentían los efectos de la crisis internacional de 2009⁸ y la disputa con los sindicatos se mantenía, en febrero ocurrió un acontecimiento que instaló plenamente el debate en torno a la corrupción. Se trata del accidente ferroviario llamado “Tragedia de Once”, cuando un tren de pasajeros se estrelló en la Estación en el barrio de Once en plena ciudad de Buenos Aires, provocando la muerte de 51 personas. Aunque luego los peritajes judiciales comprobaron que había sido un error del maquinista, la primera hipótesis es que se trataba de un caso de corrupción entre el gobierno y grupos empresariales beneficiados por generosos subsidios estatales. De esta manera, la corrupción empezaba a construirse como un punto débil del gobierno no sólo en términos de responsabilidades personales sino de cuestionamiento a la política económica respecto de los subsidios estatales y contra la estrategia intervencionista del gobierno. Asimismo, indudablemente debilitó el discurso kirchnerista organizado en torno a la democratización y los derechos, cuestionando las implicancias del *regreso del Estado*.

En paralelo a este proceso ocurrieron dos acontecimientos más. El primero fue la radicalización del discurso de kirchnerista que podía observarse en frases de dirigentes kirchneristas como “Cristina Eterna” en alusión a su posible reelección o a las declaraciones presidenciales de “Vamos por Todo”. En términos de su recepción, esta radicalidad discursiva era interpretada de dos modos diferentes. Por un lado, para los sectores anti-kirchneristas significaba la posibilidad de que Fernández de Kirchner buscara perpetuarse en el poder rompiendo las reglas republicanas de la alternancia política, vía proyectos de reforma constitucional que habilitaran una nueva reelección en 2015.

Por otro lado, para los sectores kirchnerista esa radicalización discursiva no tenía correlato con la materialización de cambios estructurales, donde por ejemplo frente a la crisis de 2009 el gobierno había decidido gestionar los efectos de la crisis antes que introducir reformas de fondo sobre la distribución de la riqueza producida del proceso de crecimiento económico. Esto tuvo consecuencias para el kirchnerismo en tanto movimiento ya que empezaron a formularse críticas internas que derivaron o bien en la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) para señalar el problema del sector excluido de la sociedad que rondaba el 30% o bien la ruptura de la CGT en dos, Azopardo y Alsina. Aunque en la superficie esas tensiones se plasmaban en términos de disputa por la representación de ese 54% electoral o cuantos escaños había logrado cada organización; lo cierto es que de fondo había un planteo respecto de la política

8 Uno de sus mayores efectos fue la ruptura de la situación de “win-win” que había predominado hasta entonces, donde todos los sectores mejoraban sus posiciones en la estructura social. Esta ruptura tuvo un impacto significativo en la base de alianzas económicas y políticas del gobierno. Siguiendo a Wainer (2016), la contradicción entre el capital y el trabajo se desplazó del eje externo al interno.

económica y la concepción acerca de las mediaciones políticas. La respuesta de la elite kirchnerista fue desarticular progresivamente la gramática movimentista, que se evidenció en las siguientes decisiones: el fortalecimiento de La Cámpora como parte de la élite política, la ruptura con el nucleamiento sindical que lideraba Hugo Moyano y el creciente corrimiento de organizaciones territoriales y sindicales de los lugares de decisión política. Esta suerte de verticalización del kirchnerismo tuvo como consecuencia la reducción de su base de alianzas donde algunas organizaciones formaron o centrales sindicales alternativas o un nuevo frente electoral llamado Frente Renovador. A estos los llamaremos Ex-kirchneristas. Estas rupturas afectaron la eficacia de la gramática movimentista, sobre todo en términos de la capacidad de movilización, dejando al gobierno en una situación de debilidad, que se acrecentó cuando se configuró el ciclo anti- kirchnerista.

El segundo acontecimiento implicó a los sectores anti-kirchneristas. Desde principios de 2012 habían aparecido en las redes sociales, páginas de Facebook entre ellas “El Cipayo”,⁹ “El Anti-K”, “Somos el 46%”, “Argentinos en el exterior”, “No más K”, “Todos somos Argentina”, “Ciudadanía Activa” y “Como me puede la Celeste y Blanca”. Inicialmente, su objetivo era reivindicar su existencia frente a un kirchnerismo que se percibía hegemónico. Sin embargo, los rumores sobre la reforma de la Constitución y la incipiente elaboración de la corrupción como problema público aceleraron su proceso de reunión. De esta manera, se fue constituyendo una red de administradores, a los que llamaremos ciberactivistas, que empezó a viralizar las protestas que se realizaran contra el gobierno. Esta suerte de activación del espacio digital se complementó con percepciones de ciertos sectores sociales, que caracterizaban al kirchnerismo como una suerte de “jacobinismo estatista kirchnerista” (Vommaro, 2017, p. 31). En este proceso, los ciberactivistas promovieron vía redes sociales una primera marcha en el barrio de Palermo para el 31 de mayo. Esa fecha coincidía con una marcha de productores agropecuarios a la Legislatura debido a la suba de un impuesto rural que había implementado en la provincia de Buenos Aires. Ese grupo organizó cuatro cacerolazos: el 13 de septiembre y 8 de noviembre de 2012, el 18 de abril y 8 de agosto de 2013. Su horizonte no era reactivar un imaginario anti-político, sino más bien impulsar el reagrupamiento de la oposición política y disputar con un kirchnerismo que en lo electoral parecía imbatible.

Para resumir, desde 2012 se abrió un ciclo de movilización que llamamos “crisis” en el que participaron tres grandes grupos, no necesariamente homogéneos: 1) Ex- kirchneristas, vinculados al Partido Justicialista, el Frente Renovador y el sindicalismo moyanista, 2) anti- kirchnerista que siempre había optado por opciones no peronistas y 3) un grupo no identificado ni a favor ni en contra del

9 El cipayo es una forma coloquial de denominar a aquellos que están al servicio de intereses extranjeros por sobre los nacionales.

kirchnerismo, cuyas demandas eran sumamente diversas (incluían desde el funcionamiento de los servicios públicos hasta la violencia de género), pero que de alguna forma responsabilizaban al gobierno. En relación con el objetivo del artículo, en el próximo apartado nos concentraremos en el segundo grupo.

Del anti-kirchnerismo a Cambiemos

El grupo que caracterizamos como anti-kirchnerista compartía la reivindicación de una tradición liberal, no peronista y un vocabulario de motivos liberal-republicano. Sin embargo, las motivaciones o los agravios nunca son suficientes para impulsar procesos de movilización. Entonces ¿cuál fue el proceso de significación y elaboración de demandas y problemas públicos que le permitió a aquel grupo unificar esfuerzos y constituir un nosotros que les permitiera movilizarse?

Respecto del *frame* que funcionó como activador de los cacerolazos anti-kirchnerista y habilitó la constitución de un nosotros, lo primero que se observa es una tensión entre la *democracia* y la *democratización*. Esta última idea era utilizada de modo recurrente por dirigentes kirchneristas para aludir a la creciente intervención del Estado en diferentes áreas: educativa, política social, regulación de los medios de comunicación y de la renovación en las relaciones sociales, sobre todo en aquellas vinculadas con las identidades de género y la diversidad sexual. Esto era leído por estos sectores como una intromisión innecesaria del Estado en asuntos del ámbito privado. En relación con esto y lo que se mencionaba sobre el “jacobinismo estatalista”, Vommaro ha remarcado que un rasgo común al interior de este colectivo era “el temor a la chavinización de la Argentina” (2017, p. 16). Este temor, que funcionaba como una especie de pánico moral fue decisivo para la movilización callejera de sectores que no suelen hacerlo comúnmente, se agudizó luego del triunfo electoral 54%. De acuerdo a los entrevistados, había una creencia que iba generalizándose al interior de este sector por la cual se había abierto un proceso no necesariamente “dictatorial” debido a la legitimidad electoral, pero sí de visos “no-democráticos”.¹⁰ La justificación a su temor radicaba en los rumores alusivos a la reforma constitucional, los escándalos de corrupción o el proyecto de reforma del Poder Judicial en 2013. Todos estos acontecimientos que eran interpretados como un intento del kirchnerismo para perpetuarse en el poder, vulnerando principios republicanos, se articularon en una narrativa liberal que facilitó el paso de la queja individual a la protesta colectiva.

En este marco, esa disyuntiva kirchnerista / anti-kirchnerista cobró nombres: Democratización y República. Desde su perspectiva, el kirchnerismo intentaba

10 Estas ideas son recurrentes en los dirigentes del PRO y los ciberactivistas entrevistados.

hegemonizar por medio de la acción estatal a la sociedad y sus instituciones -como el caso de Venezuela- al Estado; y desde esta tradición el retraimiento que el Estado había hecho durante las reformas neoliberales no podía revertirse sin caer en un populismo, que hiciera peligrar la República. Frente a esta situación, en su narrativa reivindicaban la competencia y el libre mercado.

Resumiendo, la articulación de demandas particulares en torno a la República permitió que esos sectores que habían estado disgregados hasta entonces, sin encontrar una alternativa política de representación, se lanzaran a la calle. La condición de posibilidad para la emergencia de ese polo estaba dada por un acuerdo general en torno a la libertad. Desde esta posición y sabiéndose parte del 46% recrearon un sentido de afinidad y posición en el campo político. Ser anti-kirchnerista era la puerta de entrada en el sentido de la decisión de construir un sentimiento de pertenencia frente al otro polo, cuyos lazos y vínculos se veían sólidos y densos.

En este marco la corrupción fue un detonante. Desde estos sectores se venían realizando denuncias dispersas. El accidente de trenes de febrero de 2012 cambió esta situación. En parte al descubrirse una trama de intercambios entre altos funcionarios y empresarios bajo la forma de subsidios y, por otra, al tener un acontecimiento que permitiera cuestionar eso que el kirchnerismo llamaba *Democratización* como disputa contra las corporaciones y, fundamentalmente, marcar los riesgos de incrementar la acción estatal sobre la economía.¹¹

Los cacerolazos anti-K

El primer cacerolazo tuvo lugar el 13 de septiembre, cuando una multitud se hizo presente en la Plaza de Mayo, frente a la Casa de Gobierno y en la Residencia Presidencial en Olivos. Este primer cacerolazo fue convocado vía redes sociales, con la viralización por parte de los ciberactivistas de flyer. La consigna de la convocatoria era expresarse, cada manifestante podía llevar un cartel con su reclamo mientras no tuviera símbolos partidarios, sólo banderas argentinas. En este primer cacerolazo no participaron dirigentes de partidos políticos de la oposición. Esto no debe atribuirse tanto a la posición de los ciberactivistas como a la de los dirigentes que no sólo no tenían redes de confianza con aquellos, sino por su percepción de cierto clima destituyente como en el 2001. Sin embargo, la multitud en la calle fue decisiva para el acercamiento entre ambos que incluyeron una serie de reuniones secretas, en el sentido que no se daban a conocer, hasta

11 Una de esas acciones fue la implementación del llamado “cepo cambiario” como intento de control cambiario. Esto generó fuertes críticas de sectores que veían en esta medida otra intervención innecesaria del Estado sobre la economía. Para profundizar véase Santarcangelo & Perrone (2016).

el siguiente cacerolazo. Este ocurrió el 8 de noviembre. En este ya participaron algunos dirigentes políticos. En ese cacerolazo, la cantidad de participantes fue mayor que en el anterior. Además de la Ciudad de Buenos Aires se organizaron protestas en los centros urbanos del interior del país y frente a las embajadas en otros países, de esta manera lograban pasar las barreras nacionales y fortalecer alianzas con fundaciones extranjeras ya que ese pánico a la chavinización no era sólo exclusivo en Argentina, sino también de otros países de la región. Aunque la consigna era no usar insignias partidarias, lo cierto es que usaban un lenguaje virulento y misógino con críticas al kirchnerismo, a sus principales funcionarios y especialmente a la Presidenta.

Esta situación cambió en 2013 debido a dos factores. Por un lado, en agosto se abrió el proceso electoral, que constituía una oportunidad para canalizar políticamente la movilización. Por otro lado, el gobierno había enviado al Congreso una ley de reforma del Poder Judicial que llamaba “proyecto de democratización de la justicia”. Esto fue decisivo no sólo para la participación de dirigentes políticos en el cacerolazo del 18 de Abril, sino también para la incorporación de miembros y agentes del Poder Judicial. Un último cacerolazo se convocó el 8 de Agosto. Algunos de los ciberactivistas y, sobre todo, los dirigentes políticos creían que un cacerolazo a pocos días de las elecciones podía ser contraproducente y propiciar un triunfo del oficialismo. De acuerdo con Gold (2017), la poca concurrencia a este evento junto con la posterior desactivación de los cacerolazos aceleró una dinámica coalicional de unificación en contra del oficialismo.

Lo cierto es que entre el colectivo de ciberactivistas y los dirigentes políticos había algunos puntos en común. En principio, aquellos no renegaban de la representación política, de hecho en palabras de los entrevistados uno de sus objetivos era “ayudar a unir a la oposición”. Su propósito no era “que se vayan todos”, ni siquiera Fernández de Kirchner, sino más bien desgastar su gestión y poder construir una alternativa para las elecciones presidenciales de 2015. Aunque los dirigentes políticos compartieran esta idea, su preocupación era que en la efervescencia de la movilización el cuestionamiento al kirchnerismo se expandiera a toda la clase política. En este punto, los ciberactivistas se consagraron como una mediación entre la “gente” y los “políticos”. Por ello, su narrativa se construyó a partir de los comentarios que los propios usuarios de las redes sociales posteaban en las diferentes páginas Facebook. De alguna manera, fue una estrategia eficiente para generar cierta representación con *la gente*. A su vez, esta representación requirió de otra estrategia: la elección del cacerolazo como repertorio de acción. Este formato, por un lado, reactivaba una memoria de mediano alcance sobre la crisis de 2001 y, por otro, mostraba una suerte de horizontalidad donde cada uno llevaba su pancarta o demanda. Como contracara, rechazaban cualquier tipo de ritual que asemejara el evento a un formato clásico, como la marcha o utilización de un escenario para la lectura de un documento previamente acordado.

Ahora bien, estos cacerolazos no hubieran tenido una alta eficacia política sino hubiera sido por la respuesta del gobierno, que terminó consolidando los temores de los sectores movilizados. En sus declaraciones mediáticas, cuestionaban la legitimidad de las demandas y proponían que los sectores disconformes formaran un partido político, en sus palabras: “Si quieren tomar decisiones de gobierno, formen un partido y ganen las elecciones”. Este posicionamiento de descrédito a los sectores movilizados no generaba ningún canal donde canalizar las demandas. Aunque el tipo de demandas (contra el desempeño de los funcionarios, rechazo a la corrupción, a la reforma constitucional, al proyecto de democratización de la justicia) era difícilmente encausable por el kirchnerismo; este transmitía una posición poco dialoguista que reafirmaba esa percepción de un gobierno con visos pocos democráticos. En otras palabras, eran demandas contra el régimen político en el sentido que cuestionaban las formas en que el kirchnerismo ejercía la dominación política.

Esta particularidad de las demandas explican que este ciclo podía tener al kirchnerismo como antagonista, pero su interlocutor eran los partidos políticos de la oposición. De acuerdo a la gramática liberal esto es coherente en el sentido de no ampliar los espacios de participación, como es el caso de la gramática movimentista, sino de diferenciar entre los campos de actuación social o privada y el político. Parte de esta idea va a ser tomada por la Coalición Cambiemos en su narrativa cuando insista en reservar el gobierno a los que saben para que los ciudadanos comunes puedan dedicarse a su vida privada. En este sentido, el saldo organizativo de los cacerolazos no se cristalizó en la conformación de una organización, sino que confluyó en la coalición Cambiemos. La incorporación de los ciberactivistas no se produjo de modo orgánico o colectivo; más bien su participación ha estado mediada por esos políticos con los que entablaron relaciones durante el ciclo de movilización.

Breve notas sobre la corrupción

A lo largo del texto mencionamos que la corrupción jugó un rol central para la revitalización de la gramática liberal y la configuración de ese polo anti-kirchnerista. Haciendo un breve repaso, este efecto respondía a un entramado ya existente y a la permeabilidad de ese sector social frente a la corrupción como problema público en el marco de su vocabulario republicano. En este marco, y como resultado del proceso de movilización, este sector se asoció con una elite política de derecha, posibilitada por los ciberactivistas que funcionaron como mediadores. Estos tres colectivos, que confluyeron en Cambiemos, encontraron en los cacerolazos un espacio de socialización política.

Según datos proporcionados por Pereyra (2013), en 2001 la percepción sobre la corrupción ascendía al 94%. Si bien, ese porcentaje constituía una cifra alta, lo cierto es que sólo representaba el 10% en relación a otros problemas identificados,

entre ellos la desocupación o la economía. Alrededor de este punto, Pereryra hace un señalamiento importante y es que las percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción no siempre coinciden con sus prácticas. Por ello, sostiene que esas percepciones se asocian “a una pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas a lo largo del tiempo” (2013, p 20). Así, la incorporación de la corrupción como tema en la movilización argentina fue paulatina mientras que en general no se constituyeron grupos o colectivos que repudiaran o impugnaran esos episodios. Pese a que no hay un saldo organizativo, siguiendo a Pereyra la incorporación del tema de la corrupción aparejó un plus de violencia e ira que ha permitido reforzar la indignación de los manifestantes (Pereyra, 2013).

Este proceso de renovación de vocabularios y modalidades de la protesta ha tenido un correlato en el establecimiento de una frontera moral con los otros que identifican como antagonistas. Esa moralidad no sólo refuerza la impugnación a la actividad política, sino que sirve para rejerarquizar a la sociedad. En otras palabras, frente a los procesos de democratización y de propuestas igualitarias presentes en lo que se llamó el “relato K”, la reivindicación de aquella moralidad implicaba un reposicionamiento en el espacio social. Así funcionó como un criterio de distinción social. Esa superioridad moral fue decisiva para legitimar sus intervenciones públicas, disposiciones para la acción y tomas de posición. Como ya se mencionó, las acciones colectivas no están regidas por una única racionalidad; y en este sentido la moral podría ser una de ellas. En este proceso se construyó un nuevo “nosotros”.

En el caso específico del kirchnerismo esa demanda traía otro plus ya que permitía poner en cuestión la idea de democratización y de su lucha contra las corporaciones. Dicho rápidamente: si el kirchnerismo era una corporación política, pero corporación al fin, entonces su intento por democratizar constituía una intervención excesiva e innecesaria sobre la sociedad civil, incluyendo en ella a los grupos económicos. En este punto en la narrativa liberal se articularon la denuncia de la corrupción, el libre mercado y la democracia. De esta manera, el kirchnerismo no era lo que decía ser, un proyecto “Nacional, Popular y Democrático”, sino la *vieja política* con sus prácticas ya conocidas. Esta caracterización fue tomada por Cambiemos cuando proponía restablecer un viejo acuerdo neoliberal: acotar la intervención del Estado y de las elites sobre la sociedad y la economía.

Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue analizar en un contexto de polarización política un ciclo de movilización donde se redefinieron las gramáticas políticas movimentista y liberal, atendiendo a las formas en que las denuncias de casos de corrupción y ciertos acontecimientos activaron la movilización de sectores anti- kirchneristas. Al respecto dos comentarios finales.

El primero tiene relación con la revitalización de la gramática liberal. Si recordamos la definición que ofrecimos respecto que una gramática delinea la manera en que un colectivo interviene en el espacio público, encuentra motivos de justificación y razones para actuar, establece estrategias de coordinación y articulación política y propone un modo de ordenamiento social se produjo aquella revitalización en un doble eje. Por un lado, la reactivación del imaginario construido durante los 80 a partir del proceso de transición democrática donde habían cobrado relevancia formas políticas asociadas a un vocabulario liberal-republicano, que propiciaban la movilización callejera pero encauzándola hacia la actuación institucional. Esa gramática liberal tiene como sujeto de transformación a la “gente” identificando como principal antagonista a la clase política. La movilización es pensada como un recurso de expresión del malestar, con un carácter fuertemente impugnador sin perder de vista que el objetivo de fondo es la formulación de una oferta política que viabilice su representación política. El segundo eje tiene relación con el anterior en el sentido que fueron no sólo las denuncias de casos de corrupción, sino un acontecimiento como la Tragedia de Once lo que hizo visible ese entramado turbio entre funcionarios y empresarios. Algo del orden de la realidad social venía a reafirmar esas percepciones.

El segundo comentario tiene relación con la actitud del kirchnerismo frente a este ciclo de movilización. Como se mencionó, ya desde 2011 y 2012 el gobierno -y en coincidencia con la desarticulación de la gramática movimentista como expresión de la ruptura en su base de alianzas- había radicalizado su discurso sin llevar adelante todas las transformaciones estructurales prometidas a sus aliados ni el mejoramiento en la calidad democrática que podía servir para contrarrestar los argumentos de sus adversarios. A su vez, la creciente difusión de escándalos por corrupción y hechos concretos que parecían ratificarlos, cuestionó no sólo las prácticas y políticas del gobierno sino también ese imaginario en torno a la *democratización* que pretendía instalar. Esto facilitó la instalación de demandas como la corrupción, que con visos fuertemente morales, erosionaban la legitimidad del gobierno.

Esta acumulación de procesos, algunos de los cuales fueron descriptos brevemente en este artículo, fue decisiva para generar la sensación de la crisis del giro a la izquierda, poniendo en cuestión un consenso del contexto posneoliberal respecto del regreso del Estado. El Estado había vuelto y eso había permitido el mejoramiento en las condiciones de vida, pero también implicaba el regreso de prácticas que habían sido cuestionadas durante los 90 y el 2001 y que habían contribuido a formular la consigna que se vayan todos. Desde 2015 a propósito de la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación, los escándalos de corrupción se han incrementado afectando tanto a la oposición como al oficialismo. Antes que un tratamiento serio de la corrupción como problema público, parece una puesta en escena de los medios de comunicación según como se posicionen en

el campo político. En ese cruce de denuncias, lo que se deteriora es la democracia y fundamentalmente la confianza de los ciudadanos en ella.

Referencias

- Boltanski, L. (2014). *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid: Akal.
- Cefaï, D. (2011). "Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso", en *Revista de Sociología*, N° 26, pp. 137-166.
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gold, T. (2017) "El ciber-activismo como mediador en la interacción entre protesta y oposición partidaria: el caso del ciclo de movilización anti-kirchnerista en Argentina (2012-2013)", ponencia presentada en el International Workshop *El fin del giro a la izquierda en América Latina en debate. Actores y dinámicas socio-políticas en Brasil y Argentina (2011-2015)*, Universidad Estadual de Campinas, 25 y 26 de mayo de 2017.
- Ferrero, J., Natalucci, A. & Tatabiba, L., (2019). *The Socio-Political Dynamics within the Crisis of the Left Turn: Argentina and Brazil*. Rowman & Littlefield International Ltd.
- Koselleck, R. (2012). *Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta.
- Lemieux, C. (2017). *Gramáticas de la acción social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Natalucci, A. (2016). "La cultura política del kirchnerismo". En Biagini H. y Oviedo E. (Dir.) *Pensamiento Alternativo en la Argentina Contemporánea. Derechos humanos, resistencia y emancipación (1960-2010)* (pp. 409-424) Buenos Aires: Biblos.
- Natalucci, A. (2015), "Mobilização social e mudanças políticas: revisitando o conceito de gramáticas de ação política", en *Revista Plural* da Universidade de São Paulo, Vol. 22, N° 1, pp. 83-106. URL: <http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/102215/100617>.
- Natalucci, A. (2014). "La cultura política en el kirchnerismo: dos hipótesis sobre la politización", en *Revista Sudamérica*, N° 3, pp. 155-171. URL: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1056>.
- Ortiz de Rozas, V. (2011). "Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)", en *Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 1*, N° 1, pp. 133-159. URL: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/647/681>.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Pérez, G. & Natalucci, A. (2008). "Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social" en Natalucci A. (Ed.) *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos* (pp. 81-102). La Plata: Al Margen.
- Pitkin, H. [1972] (1984), *Wittgenstein: El lenguaje, la política y la justicia. Sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rancière, J. (2006). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Santarcángelo, J. & Perrone G. (2016). "The Global Crisis and Its Effects on the Accumulation in Argentina". En Santarcángelo, J., Orlando, J. & Cooney, P. *Latin America after the Financial Crisis. Economic Ramifications from Heterodox Perspectives* (pp. 33-58). London: Palgrave Macmillan.
- Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo: Kirchner 2003-2010*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sidicaro, R. (2011). "El partido peronista y los gobiernos kirchneristas", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 234, pp. 74-94. URL: <http://nuso.org/articulo/el-partido-peronista-y-los-gobiernos-kirchneristas/>.
- Stefanoni, P. (2016). "¿Alba o crepúsculo? Geografías y tensiones del socialismo del siglo XXI". En Rodríguez M. (Dir.) *¿Por qué retrocede la izquierda?* (pp. 81-117). Buenos Aires: Le Monde Diplomatique/Capital Intelectual.
- Torre, J. C. (2017). "Los huérfanos de la política de partidos revisited", en *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2, pp. 241-249. URL: <http://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v11-n2/saap-11-2-torre.pdf>.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vommaro, G. & Armesto, M. (2015). "¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO", en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Pasado Abierto*, N° 2, pp. 100-132. URL: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/1468>.
- Vommaro, G. & Morresi, S. (2014). "Unidos y Diversificados: La construcción del partido PRO en la CABA", en *Revista SAAP*, Vol. 8, N° 2, pp. 375-417. URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702014000200002.
- Wainer A. (2016). "¿El populismo imposible? Economía y política en la Argentina reciente", en *Revista Épocas*, N° 2, pp. 3-14. URL: <http://revistaepocas.com.ar/el-populismo-imposible-economia-y-politica-en-la-argentina-reciente/>.



Estampas de mi pueblo. Fotografía: Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia*

Diego Fernando Católico Segura**

Gerardo Santos***

Resumen

El estudio evidencia la relación entre la corrupción y la transparencia de las administraciones públicas de los departamentos que acogen territorios de paz en Colombia, definidos en el marco de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y en los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Se evalúa si ha existido influencia de la corrupción en la divulgación proactiva de la información de las administraciones públicas ante la sociedad. Para ello, se diseñó un índice de transparencia (IT) y se vinculó con la cantidad de casos de corrupción que tienen incidencia en los 17 departamentos en los que se ubican dichos territorios. La relación se estudia desde la teoría de agencia, la cual explica el vínculo entre principal (ciudadanos) y agente (Estado) y los problemas de asimetrías de información que se dan entre estos. La existencia y el acceso a información pública pueden servir como una forma de acercar al principal y al agente, mitigando la discrecionalidad de los segundos y posibilitando el control por parte de los primeros. Los resultados indican niveles medios de transparencia y la existencia de una relación inversa con la corrupción, lo que reafirma que a mayor corrupción menor transparencia.

Palabras clave: transparencia; administraciones públicas; corrupción

Corruption and transparency of public administrations: an empirical study in peace territories in Colombia

Abstract

The study shows the relationship between corruption and transparency of the public administrations of the departments that host peace territories in Colombia, defined in the framework of the National Policy of Consolidation and Territorial Reconstruction and the Peace Agreements between the national government and the FARC-EP. It is evaluated if there has been influence of corruption in the proactive disclosure of information from public administrations to society. To this end, an index of transparency (IT) was designed and linked to the number of corruption cases that affect the 17 departments in which these territories are located. The relationship is studied from the theory of agency, which explains the link between principal (citizens) and agent (State) and the problems of information asymmetries that occurs between them. The existence and access to public information can serve as a way to bring the principal and the agent closer together, mitigating the discretion of the latter and enabling control by the former. The results indicate average levels of transparency and the existence of an inverse relationship with corruption, which reaffirms that the greater the corruption, the less transparency.

Keywords: transparency; public administrations; corruption

A corrupção e a transparência das administrações públicas: um estudo empírico em territórios de paz na Colômbia

Resumo

Este estudo evidencia a relação entre a corrupção e a transparência das administrações públicas dos estados que acolhem territórios de paz na Colômbia, definidos no quadro da Política Nacional de Consolidação e Reconstrução Territorial e nos Acordos de Paz entre o Governo Nacional e as FARC-EP. Avalia-se se tem existido alguma influência da corrupção na divulgação proativa da informação das administrações públicas diante da sociedade. Para isto, foi criado um índice de transparência (IT) e foi vinculado com a quantidade de casos de corrupção que têm incidência nos 17 estados onde se localizam tais territórios. A relação estuda-se desde a teoria da agência, a qual explica o vínculo entre principal (cidadãos) e agente (Estado) e os problemas de assimetrias de informação que existem entre eles. A existência e o acesso à informação pública podem servir como uma maneira de aproximar o principal e o agente, minimizando a discricionariedade dos segundos e possibilitando o controle por parte dos primeiros. Os resultados indicam níveis médios de transparência e a existência de uma relação inversa com a corrupção, o que reafirma que quanto maior for a corrupção menor será a transparência.

Palavras-chave: transparência; administrações públicas; corrupção

* Artículo de investigación. Es derivado del proyecto "Transparencia en las administraciones públicas en Colombia". Grupo: "Responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia". Línea: "Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones". Investigador principal: Diego Fernando Católico Segura. Coinvestigador: Gerardo Santos. Proyecto financiado por la Universidad de La Salle. Fecha de terminación: 11 noviembre de 2017.

** Docente Universidad de La Salle, Colombia. Contador Público, Universidad Nacional de Colombia. Magíster y Doctorando en Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza (España). Grupo: "Responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia". Línea: "Transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones". Correo electrónico: dfcatolico@unisalle.edu.co. ORCID: 0000-0003-0943-4609

*** Director del Programa de Contaduría Pública, Fundación Universitaria Unipanamericana. Colombia. Contador Público, Universidad Nacional de Colombia. Grupos: "Responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia" y "Grupo de Estudios en Gestión Empresarial". Líneas: "Transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones" y "Dirección estratégica - Transparencia informativa y rendición de cuentas". Correo electrónico: gesantos@unipanamericana.edu.co. ORCID: 0000-0001-8807-2372

Cómo citar este artículo: Católico, D. F. y Santos, G. (2018). La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia. *Estudios de Derecho*, 75 (166), pp-pp. 52-76
DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a03

Fecha de recepción: 30 de julio de 2018 • Fecha de aprobación: 20 de septiembre de 2018



La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia

Introducción

La Organización de Naciones Unidas ha señalado con preocupación la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (ONU, 2003).

Transparencia Internacional considera la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio (Transparencia Internacional, 2017). Sánchez y Lehnert (2018), citando a Jain (2001) y Lange (2008), plantean que esta ocurre cuando las personas con poder discrecional sobre los recursos públicos intencionalmente desvían estos o pervierten las rutinas organizacionales en su beneficio.

La corrupción se manifiesta en distintos ámbitos: el legislativo, correspondiente a las actuaciones que se llevan a cabo en las corporaciones públicas; el judicial, referido a las decisiones de los jueces; el administrativo, en relación con el abuso del cargo público, mediante el incumplimiento de normas jurídicas y el favorecimiento a quien otorga un beneficio; y el político, en el escenario del fraude electoral (Saiz, Mantilla & Cárdenas, 2011; Maldonado, 2011). Estas manifestaciones han afectado la institucionalidad de los países, siendo cuestionadas las políticas y la gestión pública, así como el uso de los recursos públicos, lo que ha llevado a la desconfianza e insatisfacción de ciudadanos con respecto a la actuación del Estado.

Además de algunos factores que se han identificado como causantes de la violencia en Colombia, tales como la falta de educación, la pobreza y la desigualdad, según la Comisión de Estudios sobre la Violencia de 1987, el estudio de Sarmiento (1999) o el de López y García (1999) citados por Sánchez (2007), la corrupción ha sido catalogada como un factor que ha incidido en el conflicto armado (Yaffe, 2011; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

La desatención por parte del Estado de las necesidades básicas de la población y de sus reclamos sobre la desviación de los recursos públicos y la toma de decisiones políticas, han hecho que las manifestaciones de ciertos sectores trasciendan hacia expresiones violentas y a la consecuente represión del Estado. A esto se suman, el pasado elitista y bipartidista de la democracia “bloqueada” (Pachón, 2018) y los intereses particulares que han surgido en connivencia con actividades ilícitas como el narcotráfico y el paramilitarismo y con la presencia de grupos armados ilegales, configurándose una red de captura del Estado por medio de la influencia en política y en aspectos económicos y sociales, con efectos negativos en la gestión de las administraciones públicas nacionales y territoriales y dando lugar, a su vez, a espacios de violencia económica, política y social, tal como lo exponen de diversas maneras Moser (1999), Rubio (1999), Echandía (1999), Gaviria (2000) y Montenegro *et al.* (2000) citados por Sánchez (2007).

Medina (2010) señala que tales dinámicas:

...ya no se centran exclusivamente en aspectos económicos, sino, que se inscriben en un interés superior que es el del control político del Estado y el territorio, sus recursos, esferas de decisión, instancias administrativas en el orden local, regional y nacional y el sometimiento moral de significativos grupos poblacionales en lo que podría llamarse dinámicas de *corrupción estratégica*. (p.44)

Transparencia Internacional (2010) indica que la corrupción puede prevenirse mediante la transparencia en la gestión pública, lo cual encuentra sustento en el acceso a la información y con mejores mecanismos de control. Esto implica hacer visible la gestión realizada por los gestores públicos, ya que al tener acceso a la información que da cuenta sobre su quehacer, se permite que la sociedad conozca de sus actuaciones, omisiones y situaciones que pueden cuestionar o respaldar su gestión. Si bien esto no es lo único por desarrollar, si es el primer paso para ejercer control social y atacar el flagelo de la corrupción.

Por ello, en las últimas tres décadas se ha incrementado, en el ámbito mundial, el interés por el mejoramiento en la transparencia (Vera, Rocha & Martínez, 2015; Cerrillo, 2011; McDermott, 2010; Berthin, 2008; Martínez & Martí, 2006; The Carter Center, 2006; Martín, 2005), ya que se configura como un objetivo que está presente en todas las democracias contemporáneas (Moreira & Claussen, 2011), cuyos fines son aumentar la participación ciudadana, promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción (Farioli, Capanegra & Costa, 2015; Prakash & Sudan, 2014; Neuman, 2002). Sin embargo, estudios previos (García, 2013; Pina, Torres & Royo, 2007, 2010) han planteado que la información divulgada de forma proactiva se ve influenciada por la corrupción, de forma que, a medida que disminuyen los índices de corrupción, aumenta la información divulgada, por lo

que parece razonable que una mayor corrupción dificulte la transparencia de las administraciones públicas.

Lo anterior lleva a un escenario en el cual la corrupción puede coaccionar el desarrollo institucional y, en este, las prácticas de divulgar información, ya que en escenarios de corrupción la información termina siendo un obstáculo (Searson & Johnson, 2010), es decir, lo que menos desea un actor corrupto es dar a conocer su gestión ante distintos grupos de interés.

En este sentido, el presente estudio aborda empíricamente la transparencia en las administraciones públicas en Colombia y evalúa su relación con la corrupción, considerando esta última una variable externa capaz de influenciar los índices de transparencia en este tipo de instituciones. El alcance de lo estudiado se hace en departamentos que históricamente han sido afectados por el conflicto armado y que hoy albergan zonas que se constituyen en territorios de paz, a partir de lo definido en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y del acuerdo de “terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito por el Gobierno Nacional y el, hasta entonces, grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el año 2016.

Para ello, el documento se estructura en seis partes: la primera, la introducción que se ha realizado sobre el tema. La segunda, muestra los conceptos y aspectos abordados en investigaciones previas que enmarcan el tema objeto de análisis. La tercera, expone la metodología, la cual se concreta a partir de las hipótesis y los métodos de comprobación que se utilizan en el estudio. Las tres últimas partes, dan cuenta de los resultados obtenidos, las conclusiones a las que se llega y las limitaciones de la investigación.

Marco teórico

Transparencia

La transparencia se materializa a partir del acceso público a datos o información, esto es, al considerar la existencia o no de información y de sistemas que la generan, indicando lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (Fox, 2007). Esta debe arrojar luz sobre las normas, planes, procesos y acciones, asegurando que los funcionarios públicos, gerentes, miembros del directorio y los empresarios actúan de forma visible y comprensible e informan sobre sus actividades, lo que implica que la sociedad pueda pedirles cuentas (Transparencia Internacional, 2017).

Lo anterior ha sido estudiado desde la teoría de la agencia (Sosa, 2011; Jensen & Meckling, 1976), al señalar que la existencia de una información pública

transparente puede servir como una forma de acercar al principal (ciudadanos) y al agente (Estado), con el fin de mitigar las asimetrías de información y permitir un mejor control por parte de los ciudadanos. El acceso a la información permite contrarrestar el problema de asimetría de información en las organizaciones (Stiglitz, 1999). Esta lleva a la divulgación y a la apertura de los procesos de gestión y de toma de decisiones, así como a la publicidad respecto de los actores que han participado en ellos y los criterios y argumentos utilizados (Sommermann, 2010). Esta situación se traduce en la revelación de información por parte de las organizaciones, permitiendo a los agentes externos revisar y evaluar su funcionamiento interno (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Piotrowski & Van Ryzing, 2007).

En este sentido, la transparencia debe permitir la visibilidad de la gestión realizada y ello implica la posibilidad de conocer sobre el quehacer de las instituciones (La Porte, Demchak & De Jong, 2002). A su vez, permite que los ciudadanos despierten políticamente, al involucrarse de forma más proactiva en las actividades gubernamentales (Ackerman & Sandoval, 2015), lo que contribuye en la mitigación de la discrecionalidad de los gestores públicos.

Para desarrollar lo anterior existe la transparencia activa, la cual se entiende como la divulgación voluntaria de la información de una entidad acerca de sus procesos de toma de decisiones, procedimientos, funcionamiento y rendimiento (Welch, 2012; Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Fox, 2007). En una sociedad basada en el conocimiento el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) favorece este tipo de transparencia. La disposición amplia, masiva y a menor costo de la información, posibilita la voluntad del gestor de disponer la información al público, trascendiendo el escenario de las solicitudes, peticiones y trámites en físico (Raupp & Gomes, 2016).

El acceso a la información a través del uso de las tecnologías, como lo es Internet, permite gestionar su publicación por medio de los sitios web de las instituciones. Este mecanismo reconoce la facilidad, el menor costo y la oportunidad de acceder a la información en tiempo real, de manera rápida y eficiente (Lara, Toledo & Gómez, 2012). Autores como Relly (2012) o Lio, Liu y Ou (2011) consideran que las TIC ayudan a eliminar las barreras sistemáticas en los países en desarrollo, pues representan un instrumento importante que ayuda a eliminar la corrupción. Por lo tanto, existe una contribución de las tecnologías a la reducción de esta problemática (García, 2013).

Por otra parte, la transparencia activa se ha materializado a partir de un mayor número de herramientas, ya sean del orden legal (leyes), administrativo (regulaciones) o de gestión (procesos y prácticas) (Villeneuve, 2014). En este sentido, se han emitido leyes de transparencia y de acceso a la información que posibilitan la divulgación de información a los ciudadanos (Farioli et al., 2015; Donaldson & Kingsbury, 2013; Relly & Sabharwal, 2009; Mendel, 2008), con el fin de responder

a la demanda social por la información, como manifestación de transparencia que ha surgido desde los primeros años del siglo XXI (Ávila & Romero, 2013).

Es de señalar que el acceso a la información puede llevar no solo a conocer la gestión en las instituciones, sino sacar a la luz varios casos de corrupción y, con ello, incrementar el compromiso de la ciudadanía con estos asuntos (Prakash & Sudan, 2014). Esto ha sido estudiado por distintos autores para evaluar qué tanto las administraciones públicas son transparentes ante sus grupos de interés, a partir de la aplicación de las leyes de transparencia y de acceso a la información (Farioli et al., 2015; Arellano & Lepore, 2011; Searson & Johnson, 2010), encontrando que existen limitaciones en el cumplimiento de éstas al evidenciar bajos índices de divulgación de la información y, por lo tanto, considerando que esto puede ser un riesgo de corrupción en la gestión pública (García, 2013).

Corrupción

La corrupción es un problema que se encuentra presente en los países a nivel mundial. De acuerdo con las mediciones de Transparencia Internacional de 2016 y 2017 se evidencia que ningún país se acerca a una puntuación perfecta en el Índice de Percepción de la Corrupción¹. Más de dos tercios de los países evaluados en el índice se ubican por debajo de 50 y la puntuación media es de 43. Colombia logra una nota de 37, lo que lo ubica entre los países que deben adoptar medidas que lleven a mitigar y prevenir dicho problema.

Por su parte, Transparencia por Colombia (2017) señala en su última medición 2015-2016 del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas que, en el ámbito de las administraciones públicas territoriales (APT) departamentales, existen riesgos de corrupción que acechan la gestión pública. Las decisiones y acciones relacionadas con la contratación, el empleo público y la lucha contra la corrupción siguen sin tener los resultados que se esperan, lo cual da a entender que los diseños institucionales y los procesos de gestión de la mayoría de los departamentos del país son presa fácil de la corrupción, lo que pone en peligro el desarrollo y el bienestar de los colombianos.

Este diagnóstico de la corrupción tiene mucho que ver con la opacidad, el exceso de discrecionalidad y la debilidad de las regulaciones alrededor del proceso de gestión (Transparencia por Colombia, 2017), lo cual se refleja en los tipos de corrupción que se pueden llegar enfrentar.

1 La organización no gubernamental Transparencia Internacional publica desde 1995 el índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (alta corrupción) a cien (muy transparente), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado.

Diversas clasificaciones se han realizado sobre la corrupción, en función de los análisis que con ella pretenda hacerse y de las posturas teóricas y metodológicas que se asuman. Begovic (2005) realiza una tipología en tres categorías: la primera pretende lograr acelerar la materialización de algún derecho del ciudadano o la entidad legal – corrupción sin robo; la segunda es aquella violatoria de las reglas legales o la aplicación parcial de éstas; y la tercera referida a la “captura del Estado”, orientada a cambiar las reglas y regulaciones que favorezcan el interés del corruptor.

Por su parte, Transparencia Internacional (2017) identifica la corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca: la de gran escala son hechos cometidos en el mayor nivel del gobierno y que permite a los gobernantes beneficiarse a expensas del bien común; la corrupción menor está representada por el soborno, entendido como un ofrecimiento para que otro realice una acción ilícita; y por último, la corrupción política definida como la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

Ante estas representaciones de la corrupción, Transparencia Internacional (2010) ha instado a los países a reforzar sus procesos de rendición de cuentas y transparencia, ya que se consideran que son fundamentales para restaurar la confianza y hacer retroceder la ola de corrupción.

Territorios de paz

Los territorios de paz, siguiendo la denominación dada por el monitor ciudadano de Transparencia por Colombia, se definen como aquellas zonas geográficas que acogen los municipios de consolidación territorial, las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) (Transparencia por Colombia, 2017). Los municipios de consolidación territorial son el resultado de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014), cuyo objetivo principal es la consolidación de la presencia efectiva de la institucionalidad estatal en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico, que son las principales amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, y han impedido que Colombia alcance su potencial de crecimiento y prosperidad.

Por su parte, las 20 ZVTN y los 7 PTN, derivados de los acuerdos firmados con las FARC-EP, son áreas temporales y transitorias, definidas, delimitadas y concertadas entre el Gobierno Nacional y esta guerrilla para llevar a cabo el proceso de dejación de armas e iniciar el tránsito hacia la legalidad de este grupo armado.

Los departamentos en los que se ubican las ZVTN, los PTN y los 58 municipios de consolidación territorial, son: Cesar, Norte de Santander, Antioquia, Tolima, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Arauca, Meta, Guajira, Chocó, Córdoba, Guaviare, Sucre, Valle del Cauca y Bolívar.

Ahora bien, para el caso de los territorios de paz, Transparencia por Colombia (2017) ha realizado una clasificación de los tipos de corrupción. Esta clasificación contempla cinco categorías: corrupción administrativa; corrupción política; captura del Estado; corrupción privada, y otros. La corrupción administrativa corresponde a la reproducción de distorsiones en la etapa de la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas. Por su parte, la captura del Estado es entendida como una especie de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados tienen influencia en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas para favorecer sus propios intereses egoístas en detrimento del bienestar colectivo. La corrupción política es aquella que da cuenta de la violación de deberes posicionales para el beneficio personal, en donde por lo menos una de las partes involucradas ha de cumplir un cargo de carácter político o público. Finalmente, la corrupción privada se puede entender como los comportamientos desviados de los centros de poder y de decisión en las empresas en beneficio de los administradores, empleados o personas cercanas a ellos, en detrimento de los intereses privados y colectivos de la empresa y en contra de las reglas que amparan el sistema de libre competencia.

La presencia de casos de corrupción evidenciados por Transparencia por Colombia (2017) en los departamentos que se ubican los territorios de paz, se muestran en la Tabla 1. Los casos reportados por esta entidad están asociados a aquellos hechos de corrupción que han ocurrido o que han sido sancionados entre 2010 y 2016.

Como se aprecia en la Tabla 1, la mayor frecuencia de casos ha tenido lugar en los departamentos de Nariño (18), Valle del Cauca (18) y Guajira (18), en contraste con Meta (4) y Norte de Santander (5) donde se registra la menor cantidad. Así mismo, se observa que los casos se asocian principalmente con corrupción administrativa (150) y en menor medida con corrupción privada.

Metodología del estudio

3.1. Muestra para el estudio

Se trabaja con las Administraciones Públicas Territoriales (APT), ubicadas en los 17 departamentos que acogen territorios de paz, ya que allí se localizan las 27 Zonas Veredales y Puntos Transitorios de Normalización, definidos en el marco de

Tabla 1. Casos de corrupción en departamentos que acogen territorios de paz (2010-2016)

Departamento	Captura del Estado	Corrupción administrativa	Corrupción política	Corrupción privada	Otros	Total
Guajira	1	15	2			18
Bolívar	2	11	3			16
Sucre	1	6		1		8
Córdoba	1	4	1			6
Chocó	2	14	1			17
Valle del Cauca	1	15	1	1		18
Cesar		13	1			14
Norte de Santander		4	1			5
Arauca		3	2	1		6
Antioquia		15	2			17
Tolima		4	1		1	6
Cauca		6	1			7
Nariño		14	1	3		18
Putumayo		7	2			9
Caquetá		10				10
Guaviare		6	1	1		8
Meta		3	1			4
Total	8	150	21	7	1	187

Fuente: Elaboración propia, con datos del Monitor Ciudadano de la Corrupción (Transparencia por Colombia, 2017).

la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP y los 58 municipios de consolidación territorial, que fueron seleccionados por el Gobierno Nacional en el marco de la implementación de la política de “Consolidación y Reconstrucción Territorial” iniciada en 2014 (Transparencia por Colombia, 2017).

Hipótesis y métodos de comprobación de las hipótesis

A partir de lo descrito en el segundo apartado, surge la primera hipótesis de investigación, la cual plantea:

H1: Existen limitaciones en la transparencia activa de las APT ubicadas en los departamentos que son territorios de paz en Colombia, a partir del acceso a la información en sus sitios web.

Con esta hipótesis se determina el grado de transparencia activa de las APT y, con ello, se evalúa la contribución que se hace para mejorar la cercanía que pueden

lograr los ciudadanos con este tipo de instituciones. Para resolver esta hipótesis, se propone un índice de transparencia (IT), tal como se ha planteado en investigaciones previas (Coy & Dixon, 2004; Bravo, Abad, Trombetta & García, 2010), lo cual ha sido útil para determinar los grados de divulgación de la información. El IT se construye a partir de los requerimientos de información establecidos en la Ley 1712 de 2014, la cual configura los lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información pública para las entidades estatales en Colombia.

Para la determinación de los valores del IT se considera la información publicada en los sitios web de las APT, a partir de la definición de 49 aspectos requeridos en la Ley. El tiempo en el cual se realizó la indagación de los datos en los sitios web fue en el mes de mayo de 2016. Los aspectos se evalúan de manera dicotómica (Cooke, 1989), asignando el puntaje de “1” si el aspecto se encuentra en la página web de la manera que expresamente se indica en la Ley y el puntaje de “0” si la información no está o no se encuentra en las condiciones establecidas. Las puntuaciones obtenidas son agregadas en IT, el cual se calcula de la siguiente manera:

$$IT = \sum_1^{49} Ai/n$$

Donde Ai son los aspectos publicados de la información y “n” es el número total de requerimientos exigidos en la Ley ($n=49$). Con la puntuación del IT se obtiene el grado de divulgación de la información, de tal manera, que se entiende que H1 se rechaza en el caso que todas las entidades logren una puntuación en el rango de 0.91 – 1.0, es decir, que logran un alto nivel de divulgación y, por ende, de transparencia activa.

Investigaciones previas han evaluado la existencia de factores que pueden llegar a determinar los grados de divulgación de la información, considerando aspectos asociados con el color político del ejecutivo, competencia electoral, nivel de endeudamiento y participación electoral (Polo, 2011), la emisión de bonos municipales, el nivel de ingreso y de educación de los ciudadanos (Serrano, Rueda, & Portillo, 2009), el nivel de inversiones y la competencia política (Cárcaba & García, 2008), la riqueza de la ciudad, la presencia de información auditada, el tamaño de la ciudad, el estilo de la administración pública, la penetración en internet y el nivel de corrupción (Pina et al., 2010).

Con respecto a estos factores, la presente investigación se concentra en evaluar la influencia que tiene la corrupción en la transparencia activa. Autores como Relly (2012) han demostrado que la presencia de una legislación de acceso a la información o un proyecto de ley no afecta la corrupción, por lo que pareciera ser que, aunque existe una relación entre corrupción y transparencia, todavía no existe consenso sobre su efectividad.

Sin embargo, la relación que se estudia en el presente artículo reconoce la influencia que tiene la corrupción en la transparencia y no la influencia que tiene

la transparencia en la mitigación de la corrupción. Así, investigaciones previas (Lara et al., 2012; Pina et al., 2007; Kim, 2007) han planteado una relación inversa entre el índice de corrupción y el grado de divulgación de información, de forma que a medida que disminuye la corrupción, aumentará la información divulgada a través de Internet. García (2013) plantea que parece razonable que una mayor corrupción dificulte la transparencia de los organismos públicos; no obstante, considera que no se ha profundizado suficientemente sobre este determinante, lo que justifica aún más la relación que se plantea empíricamente en el presente estudio. Por lo anterior, la segunda hipótesis se plantea en los siguientes términos:

H2: Existe una relación inversa y significativa entre corrupción y el IT de las ATP, lo que demuestra que la corrupción se configuraría en un factor que limita el acceso a la información en estas instituciones en Colombia.

Para probar la hipótesis se considera la existencia de distintas mediciones con respecto a la corrupción. Autores como Saiz *et al.* (2011) y Golden y Picci (2005), han planteado la presencia de medidas de corrupción basadas en estadísticas judiciales, en percepciones, en estadísticas de victimización o aquellas que se denominan “objetivas”. Como ejemplos de estas mediciones se encuentra el Índice de Percepción de la Corrupción que genera anualmente Transparencia Internacional, el cual se establece a partir de la percepción sobre la corrupción que tienen funcionarios públicos, investigadores y políticos; el *Business International* que elabora el *Economist Intelligence United*, el cual se basa en encuestas a expertos, empresarios y consultores; y el Barómetro Global de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional a partir de encuestas realizadas a más de 22.000 ciudadanos que viven en 20 países de América Latina y el Caribe, a quienes se les indaga sobre experiencias directas de corrupción en los servicios públicos y sobre percepciones acerca de la magnitud de la corrupción.

Sin embargo, cada vez cobra mayor fuerza el uso de medidas objetivas que se basan en datos “duros” como, por ejemplo, la Guía Internacional de Riesgo País elaborada por el *Political Risk Service*, la cual busca determinar la medida en que los funcionarios demanden y cobren efectivamente pagos “especiales”, o la propuesta por Golden y Picci (2005), a partir de las comparaciones de los costos de las inversiones públicas. Estas últimas se consideran mediciones emergentes que buscan estudiar el fenómeno de la corrupción a partir del abordaje directo de los casos de corrupción y de sus características, lo cual permite trascender de apreciaciones subjetivas que tienen las demás mediciones.

Para el caso colombiano, Transparencia por Colombia en el año 2017, ha identificado casos de corrupción y sus características (fechas, tipo de corrupción, monto en juego, sector y tipo de delito, actores y situación judicial), mediante los hechos de corrupción evidenciados por los medios de comunicación entre 2010 y 2016. Esta medición parte de la indagación en el archivo digital de prensa del

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), que cuenta con notas de 10 medios nacionales y regionales, la cual se complementa con la consulta de los boletines de los órganos de control: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, identificando de esta manera 187 hechos de corrupción (ver Tabla 1), los cuales se toman de base para los departamentos que se abordan en el presente estudio.

Estos datos resultan ser más objetivos que los previstos en las encuestas de percepción y de victimización. No obstante, tienen una limitación importante y es el sesgo que pueda presentarse en los medios de comunicación al no publicar todos los hechos de corrupción dados los intereses creados con ciertos agentes públicos o privados.

A partir de lo anterior y para probar la influencia de la corrupción en la transparencia, se hace uso de un modelo de regresión lineal múltiple, en el cual se considera como variable dependiente el IT y como independiente la corrupción, la cual se mide a partir de su incidencia dada la cantidad de casos de corrupción que se han expuesto en los últimos años y que han involucrado a las APT de los departamentos que se han catalogado como territorios de paz.

El modelo propuesto incorpora como variables de control el tamaño, la visibilidad, el nivel de educación y la competencia política, las cuales ya han sido abordadas y probadas en investigaciones previas (Lara et al., 2012; Polo, 2011; Relly & Cuilier, 2010; Serrano et al., 2009; Caba, Rodríguez & López, 2008; Gandía & Archidona, 2009; Cárcaba & García, 2008; Kim, 2007) como posibles determinantes de la transparencia en las organizaciones. Por lo tanto, el modelo de regresión tiene la siguiente expresión formal:

$$IT = \beta_0 + \beta_1 \text{Corrupción} + \beta_2 \text{Tamaño} + \beta_3 \text{Visibilidad} + \beta_4 \text{Educación} + \beta_5 \text{Competencia Política} + \varepsilon$$

Donde, las variables se miden de la siguiente manera:

Tabla 2. Medición de las variables independientes

Variable	Medición
Corrupción	Número de casos de corrupción
Tamaño	Número de habitantes en el departamento
Visibilidad	Número de registros en el buscador Google.com
Educación	Tasa de cobertura en educación superior
Competencia política	Número de candidatos participantes en los últimos comicios departamentales (2015)

Fuente: elaboración propia

Resultados y discusión

Grado de transparencia en las APT

Los valores estadísticos básicos que se han obtenido en la variable dependiente y en las independientes, se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Estadísticos Descriptivos

	<i>IT</i>	<i>Corrupción</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Visibilidad</i>	<i>Educación</i>	<i>Competencia política</i>
Media	0,5450	11	1.581.627	90.400	0,1865	4,2353
Desviación estándar	0,1605	5,3151	1.672.578	57.620	0,0836	1,0914
Mínimo	0,2041	4	114.207	20.900	0,0328	2
Máximo	0,8571	18	6.613.063	226.000	0,3536	6
Cuenta	17	17	17	17	17	17

Fuente: Cuadro de salida de SPSS 22.

De la variable dependiente, se observa que el grado de divulgación de información, medido por el IT, obtiene un promedio por encima del 50%, siendo esto un grado de transparencia activa medio, no siendo muy distinto entre las entidades, como se evidencia en la desviación estándar. Estos resultados son coincidentes con investigaciones previas (Villeneuve, 2014; Católico, Gómez, & Gómez, 2014; García, 2013), al observar que aun existiendo la obligación de divulgar información, las administraciones públicas no logran resultados favorables en su conjunto y, por lo tanto, deben seguir avanzando para configurar un escenario de transparencia, ya que como lo plantea Cerrillo (2011), la transparencia es uno de los principales retos para las APT en la sociedad de la información para acercar la gestión pública a los ciudadanos, con el fin de mejorar su legitimidad democrática.

Pueden existir distintas razones que explican estos resultados: una primera, es como lo enuncian Olavarría, García y Allende (2014), quienes ante resultados desfavorables en la aplicación de leyes de transparencia encuentran que los funcionarios públicos muestran un notorio compromiso con los ciudadanos y con el ejercicio del "Derecho a saber", pero argumentan tener un conocimiento limitado de la ley. Una segunda razón que se ha encontrado es que existen administraciones públicas que disponen de enormes volúmenes de información en bases de datos cerradas, sólo accesibles a un reducido número de individuos u organizaciones, generando una gran asimetría de información (García, 2013). Una tercera razón corresponde a la falta de apropiación por parte de los gestores públicos, al no di-

mencionar esta ley como un derecho fundamental, por lo que no le dan la relevancia que corresponde. Autores como Sandoval (2013) han planteado que el derecho al acceso a la información por parte de los ciudadanos no debe ser concebido solamente como una buena idea para mejorar la imagen o higiene de la administración pública, sino como una parte constitutiva del derecho fundamental a la información que es absolutamente crucial dentro de la actual era de la información. Una cuarta razón, puede corresponder a que las administraciones públicas territoriales siguen habituadas a publicar su información por las vías tradicionales aun existiendo las nuevas tecnologías (Pina et al., 2010) y, por lo tanto, pueden estar privilegiando otros canales para posibilitar el acceso a la información.

En este sentido, la primera hipótesis planteada en el estudio no se rechaza, por lo que las APT de los departamentos estudiados deben asumir una mayor responsabilidad frente a la rendición de cuentas hacia la sociedad, posibilitando un mayor uso de medios de comunicación, como son sus sitios web, y que lleven a una mayor transparencia ante los ciudadanos, al mejorar su relación con éstos y al disminuir la pérdida de legitimidad que se experimenta hoy en día.

La transparencia y la corrupción: resultados del modelo de regresión

Como se estableció en la metodología, la segunda hipótesis se resuelve a partir de un análisis multivariante considerando para ello un modelo de regresión lineal múltiple. Por ello, se muestra en primera instancia el cumplimiento de los supuestos básicos de normalidad y multicolinealidad de las variables trabajadas para luego mostrar los resultados que arroja el modelo.

Análisis de normalidad y multicolinealidad

Se han aplicado los test estadísticos para determinar la normalidad de los datos. De acuerdo con el test de Kolmogorov-Smirnov (K-S) se observa normalidad en la variable de IT al señalar que el p-valor (,200) no permite rechazar la hipótesis de normalidad, lo cual se ratifica al aplicar el test de Shapiro-Wilk el cual arroja un p-valor de ,990. En cuanto al análisis de multicolinealidad, se calculó el Factor de Inflación de la Varianza (VIF) para las variables independientes, mostrando que cada una de ellas se encuentra por debajo de 10, es decir, que no se evidencia problemas de correlación entre las variables.

Asimismo, se aplicó la prueba de Durbin-Watson para efectos de detectar la autocorrelación en los residuos. La prueba arroja un valor de 1,491, dato que se encuentra en el intervalo de 0,664 y 2,104 aplicable para una muestra de 17 observaciones, al nivel de significancia del 5% y un K=5 (Nº de regresores del modelo), lo que permite determinar que las observaciones adyacentes no están correlacionadas.

Modelo de regresión

De acuerdo con el análisis de regresión, el R^2 ajustado es del 47,4%, lo que significa que alrededor del 47% de las variaciones en el IT podrían explicarse a partir de las variables independientes trabajadas (ver Tabla 4).

Tabla 4. Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
1	,799 ^a	,639	,474	,1163758	1,491

a. Predictores: (Constante), Compt_polit, Visibil, Corrupción, Educac, Tamaño

b. Variable dependiente: IT

Fuente: Datos obtenidos del programa SPSS 22

De esta forma se encuentra que el modelo propuesto resulta ser explicativo, ya que de acuerdo con el análisis de ANOVA se muestra un p-valor de ,028 (ver Tabla 5), lo que a un nivel de significancia de ,05 permite deducir que es un buen modelo de predicción del IT.

Tabla 5. Prueba de Anova^a

Modelo		Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	,263	5	,053	3,886	,028 ^b
	Residuo	,149	11	,014		
	Total	,412	16			

a. Variable dependiente: IT

b. Predictores: (Constante), Compt_polit, Visibil, Corrupción, Educac, Tamaño

Fuente: Datos obtenidos del programa SPSS 22

Con respecto a la dirección de la relación entre la variable dependiente (IT) y las variables independientes, los resultados de la regresión muestran una relación inversa entre el IT y la corrupción (-,016) y estadísticamente significativa a nivel ,05 (p-valor ,034) (ver Tabla 6).

Por lo tanto, se acepta la segunda hipótesis de la investigación. Esto significa que una mayor incidencia de la corrupción crea una mayor probabilidad de que los gestores públicos limiten el acceso a la información, por lo que existe una influencia de la corrupción en la transparencia de las APT. Este hallazgo está en consonancia con García (2013), Lara et al. (2012), Pina et al. (2007) y Kim (2007),

Tabla 6. Coeficientes del modelo

Modelo B	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	Error estándar	Beta			
(Constante)	1,160	,161		7,189	,000
Corrupción	-,016	,007	-,531	-2,423	,034
Tamaño	9,060E-8	,000	,944	3,607	,004
Visibil	-6,984E-7	,000	-,251	-1,066	,309
Educac	-,795	,500	-,414	-1,591	,140
Compt_polit	-,087	,029	-,594	-3,022	,012

Fuente: Datos obtenidos del programa SPSS 22

quienes han planteado una relación inversa entre el IT y el grado de divulgación de información. Relly y Cuiller (2010) señalan que la existencia de dicha relación inversa es el resultado de la promulgación de una política de transparencia que se traduce en una percepción favorable de lucha contra la corrupción, logrando mitigar posibles casos a futuro.

Los resultados también muestran que existe una relación positiva entre el IT y el tamaño. Autores como Carcaba y García (2008) argumentan que las organizaciones más grandes presentan mayores asimetrías de información entre los agentes y los principales y, por tanto, mayores costos de agencia surgidos por tales asimetrías. Para reducir los costos de agencia, las organizaciones más grandes divulgan más información que las de menor tamaño. En este sentido, las APT pueden ver reducidas las asimetrías informativas que surgen entre los políticos de un departamento de gran tamaño, ocupados en gestionar un complejo entramado de servicios a lo largo de un extenso territorio y sus ciudadanos, de cuyo voto dependerá la reelección.

No obstante, Polo (2011) argumenta que el signo de la relación tamaño y transparencia puede ser ambiguo. Por un lado, se puede esperar que la proximidad entre el electorado y el poder político mejorara el proceso de rendición de cuentas (signo negativo). Sin embargo, también es posible que la dotación administrativa de los municipios sea más deficiente en los de menor tamaño, de manera que no puedan hacer frente, al menos a tiempo, a todas sus obligaciones de disposición de información (signo positivo).

De igual forma, los resultados muestran una relación inversa y significativa entre el IT y la competencia política (-,087). No obstante, esto es contrario a lo que se ha argumentado en investigaciones previas (Caba et al., 2008 y 2014; Carcaba

& García, 2008), pero sí coincide con los hallazgos obtenidos por Relly y Cuiller (2010) quienes también señalan lo contradictorio de sus resultados con respecto al pluralismo estructural, ya que se esperaría que este aumentará la presión por la transparencia (Armstrong, 2009).

Frente a lo anterior, la literatura de las ciencias políticas ha planteado que la fuerte competencia entre partidos políticos proporciona un incentivo para que las autoridades regionales y nacionales ejerzan influencia sobre la burocracia (Dye & Robey, 1980), ya que los adversarios políticos reclamarán a quien gobierna una gestión responsable, haciendo pública cualquier desviación de su programa electoral. Por tanto, la oferta de potenciales ocupantes del cargo y el correspondiente riesgo de derrota en futuras elecciones reduce la desviación entre los intereses de los votantes y los agentes políticos (Carcaba & García, 2008). En este sentido, los gestores públicos estarán interesados en someter a control la ejecución de sus promesas preelectorales si desean mantenerse en su cargo durante varios mandatos, siendo mayores sus incentivos a hacerlo cuanto mayor es la competencia política.

Conclusiones

De acuerdo con la revisión de la literatura realizada, el presente estudio es pionero en evidenciar la relación de la transparencia activa con la corrupción en las administraciones públicas territoriales en Colombia, teniendo la segunda, influencia sobre la primera. Asimismo, integra una medida “objetiva” sobre la corrupción, logrando resultados más confiables que cuando se utilizan medidas de percepción de la corrupción.

Al examinar el vínculo entre la corrupción y la transparencia activa se muestra una relación inversa y significativa. Esto permite concluir que existe una influencia de la corrupción en las prácticas de divulgación proactiva de la información, lo que se traduce en una limitación en el acceso a la misma, dado que existen incentivos para que los gestores públicos que son corruptos eviten hacer visible su gestión ante los ciudadanos. Este hallazgo aporta evidencia a la literatura sobre este tipo de causalidad, más aún, cuando estudios previos han planteado que no existe un consenso sobre la relación entre estas variables.

Adicionalmente, se evidenció que factores como el tamaño y la competencia política logran tener un grado de relación con la transparencia activa. Sin embargo, los resultados con respecto a la competencia política son contradictorios frente a lo expuesto en la literatura previa, por lo que se demanda a futuro seguir realizando investigaciones y reflexiones que puedan llegar a explicar dicho resultado.

Teniendo en consideración que la revelación de la información tiene como objetivos mejorar la transparencia activa y posibilitar el derecho de acceso a la

información, la investigación realizada reveló que en los 17 departamentos analizados estas prácticas deben ser objeto de mejoras por parte de las administraciones públicas, en la perspectiva de dar cuenta no solo de sus estructuras y datos básicos generales, sino de sus lógicas de funcionamiento, de aplicación de procedimientos y de toma de decisiones, pues son estos asuntos los que favorecen en el ciudadano el conocimiento respecto de las actuaciones y resultados de la administración y el empoderamiento para una posible acción cívica o política por vías pacíficas y en el marco de la legalidad.

Tratándose de territorios en los que durante décadas han confluído diversos actores armados que a través de prácticas corruptas han, en muchos casos, doblegado la institucionalidad y orientado la gestión de los territorios, las cifras demuestran que se deben hacer múltiples esfuerzos en el combate a la corrupción, en procura de reflejar conductas y cifras de transparencia más alentadoras que los niveles medios presentados en este estudio. Esto requiere que, a su vez, las gobernaciones estudiadas consideren la información que como mínimo se ha establecido publicar y aquella que voluntariamente permita entender de manera integral la gestión realizada.

Al tener como problemática de referencia la corrupción, se debe avanzar en realizar estudios que analicen qué tanto la transparencia activa ha mitigado este problema, considerando, para ello, la realización de trabajo en terreno, buscando fuentes distintas a las propias entidades de gobierno, que den cuenta al respecto y se aborde esta relación desde otros referentes teóricos como podría ser desde la teoría de la legitimidad, con el fin de aportar mayores elementos que permitan transformaciones sociales concretas que vayan más allá de la visión gubernamental y de los órganos de gobierno. De igual forma, se debe avanzar en evaluar si esta relación entre transparencia y corrupción persiste al incluir la totalidad de las administraciones públicas departamentales, lo cual también se podría probar al avanzar con las administraciones municipales y de manera comparativa con otros países del mundo, de tal manera que se puedan incluir otros factores que puedan determinar las prácticas de acceso a la información en este tipo de instituciones.

Resulta conveniente adelantar investigaciones que logren observar y evaluar este tema a lo largo del tiempo, para efectos de considerar la efectividad que hayan tenido los lineamientos en materia de transparencia en las administraciones públicas. De igual manera, que sirvan de base para que la sociedad conozca que, ante hechos de corrupción, los agentes corruptos buscan escenarios de ineficiencia administrativa y de secretismo en la gestión, generando una opacidad que limita el control social.

Finalmente, siguiendo a Perry y Saavedra (2018), respecto de algunos elementos constitutivos de una estrategia integral contra la corrupción, y a manera de recomendaciones, debe hacerse un esfuerzo sostenido en estos territorios, que

produzca transformaciones en al menos tres ámbitos: a) político; b) institucional; y c) sociológico.

En el ámbito político, ante evidencias contradictorias respecto de la competencia política y la transparencia, promover la reforma de los partidos políticos que apunte no solo al fortalecimiento interno y a la definición de reglas respecto de la financiación de campañas, sino que haga obligatoria y, especialmente, efectiva su rendición de cuentas sobre los recursos que administran y sobre sus decisiones u omisiones en discusiones de interés nacional o territorial, así como el control político que les correspondería realizar sobre gobernantes de partidos opositores o decisiones contrarias a las suyas.

En materia institucional ya se dijo que la legitimidad se afecta por la ausencia de información, de tal manera que se requiere la intervención más decidida y con otros mecanismos del Ministerio Público y de los organismos de inspección, vigilancia y control, pues la presencia del Estado a través de este tipo de entidades ofrece alternativas a la idea que tiene el ciudadano sobre el estado de las cosas y el futuro de las mismas en esos entes territoriales.

En el ámbito sociológico, tal vez el más complejo, las transformaciones pueden implicar un cambio en las instituciones, ya no entendidas como las entidades de control o aquellas sujetas a éste, sino como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente (...) las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 2001, p.13). En este sentido, se requiere reconfigurar una ética ciudadana orientada hacia la comprensión y el cuidado de lo público que esté orientada por el empoderamiento de todos los habitantes de un territorio y una cultura de la legalidad que cuente, además, con instrumentos efectivos de sanción social contra los actos de corrupción. En la medida que más ciudadanos estén empoderados, más difícil resulta la captura del Estado por los corruptos.

Referencias

- Ackerman, J., & Sandoval, I. (2015). Leyes de acceso a la información en el mundo. *Cudernos de Transparencia*, 07, 1-34.
- Armstrong, C. L. (2009). Exploring a two-dimensional model of community pluralism and its effects on the level of transparency in community decision making. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 85(4), 807-822. <https://doi.org/10.1177/107769900808500406>
- Arellano, D., & Lepore, W. (2011). Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029 - 1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>

- Ávila, Á., & Romero, L. (2013). La nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental y la transparencia en la rendición de cuentas. *Economía Informa*, 74 - 82. [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(13\)71310-0](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(13)71310-0)
- Begovic, B. (2005). Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. Buenos Aires: Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Recuperado el 7 de noviembre de 2017 de: https://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf
- Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. *CLAD Reforma y Democracia* 41, 141 - 172. Recuperado el 02 de febrero 2017 de <http://www.redalyc.org/html/3575/357533672006/>
- Bravo, F., Abad, M., Trombetta, M. & García, J. (2010). Disclosure theories and disclosure measures. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 39(147), 393-420. <https://doi.org/10.1080/02102412.2010.10779686>
- Caba, C., Rodriguez, M. & López, A. (2008). E-Government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, 32 (3), 379-400. <https://doi.org/10.1108/14684520810889682>
- Caba, C., Rodriguez, M. & López, A. (2014). The determinants of government financial reports online. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 42, 5-31. Recuperado el 05 de febrero de 2017 de <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/15/13>
- Cárcaba, A. & García, J. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, XXXVII (137), pp. 63-84. <https://doi.org/10.1080/02102412.2008.10779639>
- Católico, D., Gómez, P. & Gómez, A. (2014). Revelación on-line de la información financiera y no financiera de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia. *Cuadernos de Contabilidad*, 15 (37), 77-107. Recuperado el 25 de febrero de 2017 de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/9003>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: CNMH – DPS. Recuperado el 28 de octubre de 2017 de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Cerrillo, A. (2011). The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28, 188 – 199. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.009>
- Congreso de la República. (2014). Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

- Cooke, T. (1989). Voluntary corporate disclosure by Swedish companies. *Journal of International Financial Management & Accounting*, 1(2), 171-195. <https://doi.org/10.1111/j.1467-646X.1989.tb00009.x>
- Coy, D. & Dixon, K. (2004). The public accountability index: crafting a parametric disclosure index for annual reports. *The British Accounting Review*, 36 (1), 79-106. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2003.10.003>
- Donaldson, M., & Kingsbury, B. (2013). The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications. *Annual Review of Law and Social Science*, 9, 119 - 147. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173840>
- Dye, T. & Robey, J. (1980). Politics versus economics: development of the literature on policy. En Dye, T. and Gray, V. (Eds.). *The Determinants of Public Policy* (pp. 3-17). Lexington: Books
- Farioli, M., Capanegra, H., & Costa, O. (2015). La Transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(24), 153 - 157. Recuperado el 01 de marzo de 2017 de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272015000100006&lng=es&tlng=es
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4 - 5), 663 - 671. Recuperado el 11 noviembre de 2016 de <https://www.jstor.org/stable/25548267>
- Gandia, J. & Archidona, M. (2009). Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online Information Review*, 32 (1), 35-57. <https://doi.org/10.1108/14684520810865976>
- García, M. (2013). Ley de acceso a la información pública: cumplimiento de las obligaciones de transparencia online en el ámbito latinoamericano. *Tesis doctoral*. Almería, España: Universidad de Almería.
- Golden, M. & Picci, L. (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. *Economics & Politics Review*, 17(1), 37-75. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x>
- Grimmelikhuijsen, S., & Welch, E. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562 - 571. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305 - 360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kim, C. (2007). A cross-national analysis of global E-government. *Public Organization Review*, 7(4), 317 - 329. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0040-5>
- La Porte, T., Demchak, C., & De Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical Findings and Theoretical Speculations. *Administration & Society*, 34(4), 411 - 446. <https://doi.org/10.1177/0095399702034004004>

- Lara, M., Toledo, I., & Gómez, L. (2012). La rendición de cuentas por el gobierno electrónico. Caso entidades federativas de México. *Cuadernos de Contabilidad*, 13(33), 463-478. Recuperado el 05 junio de 2017 de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/4262>
- Lio, M., Liu, M., & Ou, Y. (2011). Can the internet reduce corruption? A crosscountry study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28(1), 47 – 53. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.01.005>
- Maldonado, A. (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral. *Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)*, 1 - 20. Recuperado el 04 abril de 2017 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>
- Martínez, A., & Martí, J. (2006). Accountability and Rendering of Accounts: New Approaches for the Public Sector. *International Advances in Economic Research*(12), 67 – 80. <https://doi.org/10.1007/s11294-006-6135-x>
- Martín, Y. (2005). La contribución de la política de información y comunicación al desarrollo democrático de la Unión Europea. *Scire*, 11(2), 197 - 204 . Recuperado el 02 de mayo de 2017 de <https://ibersid.eu/ojs/index.php/scire/article/view/1531/1509>
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly* (27), 401 – 413. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>
- Medina, C. (2010). Conflicto armado, corrupción y captura del Estado. De la perversión de los procesos económicos públicos a la cooptación política de Estado por las fuerzas ilegales. *Revista Paz-ando*, 3(1), 43 -52. Recuperado el 26 de octubre de 2017 de <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/viewFile/7360/9084>
- Mendel, T. (2008). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Recuperado el 14 de enero de 2017 de http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf
- Moreira, I., & Claussen, M. (2011). Políticas de transparencia en la administración pública brasileña. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (51), 129 - 152. Recuperado el 15 de enero de 2017 de http://www.redalyc.org/pdf/3575/Resumenes/Resumen_357533683005_1.pdf
- Neuman, L. (2002). *Acceso a la información: La llave para la democracia*. Atlanta: Centro Carter.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olavarría, M., García, H., & Allende, C. (2014). Transparencia en funcionarios públicos chilenos. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(23), 71 - 92. Recuperado el 15 de febrero de 2017 de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272014000200003&lng=es&tlng=es

- Organización de Naciones Unidas (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mexico. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Convenciones%20Internacionales/convencion-contra-corrupcion.pdf>
- Pachón, M. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. En Villar, L. & Álvarez, D. (Eds.), *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas* (pp. 113-146). Bogotá: Fedesarrollo.
- Perry, G. & Saavedra, V. (2018). Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. En Villar, L. & Álvarez, D. (Eds.), *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas* (pp. 17-46). Bogotá: Fedesarrollo.
- Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2007). Is e-government leading global convergence towards Accountable governments? *XIV Congreso AECA*.
- Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2010). Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? an overall view. *Financial Accountability & Management*, 26(1), 3 - 20. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x>
- Piotrowski, S., & Van Ryzing, G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *American Review of Public Administration*, 37(3), 306 - 323. <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Polo, J. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de economía del Caribe*, 8, 133-166. Recuperado el 20 de mayo de 2017 de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/3261>
- Prakash, O., & Sudan, M. (2014). Transparency in delivery of entitlements through empowered Civil Society Organisations (CSOs): The Consortium of Groups for Combating Corruption (CGCC) model in Rajasthan, India. *The journal of field actions*(11), 1-8. Recuperado el 20 de mayo de 2017 de <https://journals.openedition.org/factsreports/3551>
- Raupp, F., & Gomes, J. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51, 288 - 298. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rausp.2016.02.001>
- Relly, J. (2012). Examining a model of vertical accountability: A cross-national study of the influence of information access on the control of corruption. *Government Information Quarterly*, 29(3), 335 - 345. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.02.011>
- Relly, J., & Cuillier, D. (2010). A comparison of political, cultural, and economic indicators of access to information in Arab and non-Arab states. *Government Information Quarterly*, 27, 360 - 370. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.04.004>
- Relly, J., & Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policy-making: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26, 148 - 157. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.04.002>

- Saiz, J., Mantilla, S., & Cárdenas, J. (2011). Corrupción: una descripción del concepto y de las limitaciones metodológicas para su medición. *Gestión & Sociedad*, 4(1), 77 - 100.
- Sandoval, I. (2013). Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 103 - 134. Recuperado el 10 de julio de 2017 de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/43509>
- Sánchez, C. & Lehnert, K. (2018). Firm-level trust in emerging markets: the moderating effect on the institutional strength- corruption relationship in Mexico and Peru. *Estudios Gerenciales*, 34(147), 127-138. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2018.147.2656>
- Sánchez, F. & Núñez, J. (2007). Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia. En Sánchez, F. (Ed.), *Las cuentas de la violencia*. (pp. 25-61). Bogotá: Universidad de los Andes – Grupo Editorial Norma.
- Searson, E., & Johnson, M. (2010). Transparency laws and interactive public relations: An analysis of Latin American government Web sites. *Public Relations Review*(36), 120 – 126. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2010.03.003>
- Serrano, C., Rueda, M. & Portillo, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 355-378. <https://doi.org/10.1068/c07116r>
- Sommermann, K. (2010). La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho. En R. García, *Derecho administrativo de la información y administración transparente* (págs. 11 - 26). Madrid: Marcial Pons.
- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. En J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas* (págs. 17 - 45). México: Siglo XXI.
- Stiglitz, J. (1999). On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life. *Oxford Amnesty Lecture* (pág. 32). Oxford: World Bank.
- The Carter Center (2006). *Access to Information: Building a Culture of Transparency*. Atlanta: The Carter Center.
- Transparencia International (2010). *Corruption perceptions index 2010*. Berlín: Transparency International.
- Transparencia Internacional (2017). *What is transparency?* Recuperado el 24 de 02 de 2017 de <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#what-is-transparency>
- Transparencia por Colombia (2017). Corrupción en territorios de paz. Colombia. Recuperado el 24 de 10 de 2017 de <http://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-en-territorios-de-paz/>

- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014). Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial – PNCRT. Recuperado el 26 de octubre de 2017 de http://www consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf
- Vera, M., Rocha, D., & Martínez, M. (2015). El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Iconos*(53), 85 - 103. Recuperado el 28 de mayo de 2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50941149005>
- Villeneuve, J. (2014). Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime. *Government Information Quarterly*, 31, 556 – 562. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.010>
- Welch, E. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78, 93 - 115. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. *Revista CS*, 8, 187 - 208. Recuperado de el 15 de julio de 2017 <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a07.pdf>



Su lucha es preciosa. Fotografía: Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Abandonos forzados y despojos de tierras en el sur de Colombia: el caso de Neiva-Huila. 2002-2017*

Eder Maylor Caicedo Fraide**, Daniel Alfonso Barragán Ronderos***

Resumen

Posterior al fracaso del proceso de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a inicios de 2002, se instauró la política nacional de la Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez que incrementó la presencia militar y de inteligencia de las fuerzas armadas en varias regiones del país. Neiva, capital del departamento del Huila, se convirtió en una zona de escalamiento de la guerra que hasta hace pocos años sufrió la constante inclemencia de los ataques de actores del conflicto armado. El presente artículo analiza los impactos del conflicto armado en la sociedad opita, haciendo énfasis en las dinámicas de despojos y abandonos forzados de tierras entre 2002 y 2017. También se destacan las incursiones guerrilleras en la ciudad de Neiva - Huila y el maltrato que los mismos guerrilleros de las FARC reconocieron haber perpetrado contra la población civil en el marco del escalamiento de las acciones armadas y de guerra sin cuartel. Los principales medios de comunicación y su constante denuncia del aumento de la violencia y la coacción contra la población civil se utilizaron como fuentes, así como los informes de la Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades del Estado. También se hizo una descripción general de la historiografía especializada del periodo de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, la cual sirvió como asidero para interpretar las lógicas de abandono forzado y despojo en el sur del país.

Palabras clave: abandono forzado; despojo de tierras; conflicto armado en Colombia; violencia; procesos de paz; Fuerzas Armadas de Colombia; población civil; Neiva; Huila.

Forced abandonment and dispossession of lands in southern Colombia: The case of Neiva-Huila. 2002-2017

Abstract

With the failure of the peace process between the government of Andrés Pastrana and the guerrilla of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) at the beginning of 2002, the national policy of the Democratic Security of the government of Álvaro Uribe Vélez was established, which increased the military and intelligence presence of the armed forces in various regions of the country. Neiva, capital of the department of Huila, became a zone of escalation of the war that until a few years ago suffered the constant inclemency of the attacks of actors of the armed conflict. The article analyzes the impacts of the armed conflict in the "opita" society, emphasizing the dynamics of dispossession and forced abandonment of land between 2002 and 2017. It also highlights the guerrilla incursions in the city of Neiva, and the abuse that the guerrillas of the FARC recognized to have perpetrated against the civilian population in the framework of the escalation of armed actions and war. The main means of communication and their constant denunciation of the increase in violence and coercion against the civilian population were used as sources, as well as reports from the Office of the Attorney General of the Nation, among other entities of the State. There was also a general description of the specialized historiography of the period of negotiations between the government of Andres Pastrana and the FARC, which served as a basis for interpreting the logics of forced abandonment and dispossession of land in the south of the country.

Keywords: forced abandonment; land dispossession; armed conflict in Colombia; violence; peace processes; armed Forces of Colombia; civil population; Neiva; Huila.

Abandonos forçados e desapossamento de terras no sul da Colômbia: O caso de Neiva-Huila. 2002-2017.

Resumo

Após o fracasso do processo de paz entre o governo de Andrés Pastrana e a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no início do ano de 2002, foi criada a política nacional da Segurança Democrática do governo de Álvaro Uribe Vélez que aumentou a presença militar e de inteligência das forças armadas em várias regiões do país. Neiva, capital do estado de Huila, tornou-se uma zona de escalada da guerra que até poucos anos sofreu a constante inclemência dos ataques de atores do conflito armado. É desta maneira que este artigo analisa os impactos do conflito armado na sociedade Huilense, fazendo ênfase nas dinâmicas de desapossamento e abandonos forçados de terras entre 2002 e 2017. Também se destacam as incursões da guerrilha na cidade de Neiva - Huila e o maltrato que os mesmos guerrilheiros das FARC reconheceram ter cometido contra a população civil dentro da escalada das ações armadas e da guerra sem tréguas. Os principais meios de comunicação e a sua constante denúncia do aumento da violência e da coação contra a população civil foram utilizados como fontes, bem como os relatórios da Procuradoria Geral da Nação, entre outros órgãos do Estado. Fez-se, também, uma descrição geral da historiografia especializada do período das negociações entre o governo de Andrés Pastrana e as FARC, a qual foi utilizada para interpretar as lógicas de abandono forçado e desapossamento no sul do país.

Palavras-chave: abandono forçado; desapossamento de terras; conflito armado na Colômbia; violência; processos de paz; Forças Armadas da Colômbia; população civil; Neiva; Huila.

* Artículo de investigación. "La construcción democrática inmersa en la Constitución de 1991", desarrollado en la Universidad La Gran Colombia

** Doctor en Historia, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Sociología y Politólogo de la misma institución. Actualmente Doctor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia, Colombia. Líder del grupo de investigación "Derecho de Familia, Conflictos Sociales y Proyección Social", categoría C de Colciencias. Consultor de la Unidad de Restitución de Tierras - Ministerio de Agricultura. Correo electrónico: eder.caicedo@ugc.edu.co ORCID: 0000-0002-6870-1482

*** Coordinador de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia, Colombia. Miembro del grupo de investigación: "Teoría del Derecho, la justicia y la política", reconocido por Colciencias, categoría D. Proyecto de investigación: "La construcción democrática inmersa en la Constitución de 1991". Correo electrónico: daniel.barragan@ugc.edu.co ORCID: 0000-0001-7471-9710



Abandonos forzados y despojos de tierras en el sur de Colombia: el caso de Neiva-Huila. 2002-2017

Introducción

El fracaso de las negociaciones entre las FARC y el gobierno Pastrana, y el consiguiente clima adverso a una salida política negociada al conflicto, produjo como resultado el triunfo electoral del Álvaro Uribe Vélez en 2002, y después, los logros de su política de Seguridad Democrática lo llevaron a ser reelegido en 2006. Con el objetivo de conseguir la derrota militar de las FARC se desarrollaron los planes Patriota y Consolidación, los cuales tuvieron como escenario de fondo las zonas históricas de retaguardia de las FARC, "... a lo largo del Río Caguán, los Llanos del Yarí y la Amazonía" (Revista Semana, 2 de mayo de 2006).

Desde 2003 se evidenció un incremento sustancial en las acciones armadas en zonas de otrora, dominio de las FARC, donde quiso entrar el Ejército colombiano. Según lo relata el investigador Teófilo Vásquez (2015):

es precisamente durante el periodo de la seguridad democrática cuando se produce el mayor número de acciones por parte de la fuerza pública que afectan a la población civil, es decir que además de la intensificación de los combates, la política de Seguridad Democrática también afectó la vida e integridad personal. (p. 86)

El incremento de combates disparó de forma acelerada el desplazamiento de los campesinos. En el caso específico de Neiva, encontramos que posterior a la implementación de la política de Seguridad Democrática el número de personas desplazadas aumenta de 4.042 en 2003 a 6993 personas en condición de desplazamiento para 2007 (ver Anexo 1: Número de Personas Desplazadas Neiva: 1985-2016), cifras que evidencian las repercusiones que en la población civil tuvo la recuperación del territorio por parte del gobierno.

El desplazamiento de muchos de los campesinos estuvo acompañado por el abandono forzado de sus tierras. Precisamente, en la investigación de campo desarrollada se evidenció entre 2003 y 2010 el mayor número de abandonos for-

zados de predios. En la información recolectada se logró identificar que los casos de abandono forzado en la zona rural de Neiva se presentaron por i) la vinculación forzada de niños, niñas y jóvenes hijos de los campesinos a las filas de los frentes 17 «Angelino Godoy» y 66 «Joselo Lozada», con el fin de fortalecer su tropa en un escenario en disputa; ii) la información llevada por los milicianos a los comandantes guerrilleros sobre la población civil, en muchas ocasiones no era certera, situación que devenía en las amenazas contra la vida y el consecuente desplazamiento; iii) las FARC, en el dominio que pretendía tener sobre el territorio, estipulaba quiénes podían estar en la zona y quiénes debían abandonar (son notorios los casos en los que las FARC exigen a los campesinos que tienen hijos en el Ejército, que abandonen la zona); en otros casos, las FARC deciden desplazar a algunos campesinos para dejar en el predio a personas que son más cercanas a su proyecto político militar y iv) la exigencia ocasional de las FARC a las personas para abandonar los predios cuando se presentaban riñas o daños a las normas de convivencia. A continuación se describen con mayor detalle estos factores generadores de abandono forzado.

Milicias Bolivarianas y Redes de Cooperantes: El control de la población en la zona rural de Neiva 2003-2009

Con la terminación de la zona de distensión en febrero de 2002 se incrementaron los niveles de violencia, tanto en región desmilitarizada¹ como en Neiva, municipio aledaño. Estos territorios entraron a ser «zonas en disputa» entre las FARC y las Fuerzas Militares. Los controles de las dos partes se acentuaron, de allí se explica el aumento creciente de los retenes militares por parte del Ejército y el control armado por parte del frente 17 de las FARC hacia la población.

La libre locomoción de los habitantes de zonas en disputa se ve limitada al interés que mantiene el grupo armado. En estos momentos el monopolio que ejercen sobre la violencia en una región les permite controlar los flujos demográficos, en el sentido en que deciden, según sus intereses, los individuos que pueden habitar en sus áreas de influencia. En palabras de Gustavo Duncan:

La apropiación del estado local no sucede en el vacío, ocurre en un territorio con sus respectivos habitantes que aceptan pagar una renta por ser protegidos, y acatar la justicia y demás elementos del orden social de los señores de la guerra. (Duncan, 2006, p. 20)

1 La zona de distensión se creó en noviembre de 1998 y entró en efecto en enero de 1999. Comprendió una extensión de 42.000 kilómetros cuadrados y estuvo conformada por los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y por San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá.

Para el control demográfico de la zona rural de Neiva, las FARC encomendaron esta tarea a sus Milicias Bolivarianas, que hacen parte de su estructura militar, pero no portan armas ostensiblemente visibles y se camuflan fácilmente en la población, debido a que transitan de civil.

Aunque las FARC habían desarrollado la política de «Milicias Bolivarianas» previo a la VIII Conferencia de 1993, en el informe que presentan reconocen el fracaso de la misma, pero aun así deciden seguirla impulsando:

Esta política prácticamente se convirtió en un fracaso porque algunas de ellas, con la responsabilidad de sus dirigentes, degeneraron su accionar en franco vandalismo y porque el enemigo tomó su nombre, deliberadamente para organizar las bandas criminales que actuaron contra los dirigentes de la Unión Patriótica, de las fuerzas democráticas y de la izquierda en general.

(...) Hoy solo tenemos pequeñas unidades de milicianos en los Frentes, algunas de las cuales, ante la ausencia de control y de una política clara terminaron cometiendo errores y en ocasiones suplantando a la guerrilla. Es la verdad de lo que tenemos actualmente. Pero a pesar de estos problemas la política de milicias ha pegado en la población. Habrá que otorgarles carácter de organización armada para que entren a desempeñar el rol que les asigna el Plan Estratégico”. (Farc-ep, 8ª Conferencia, 2018, p. 4)

A pesar del reconocimiento por parte de las FARC de los errores de implementar en las regiones urbanas y rurales la política de milicias, éstas tuvieron un papel protagónico cuando finalizó formalmente la zona de despeje.

En efecto, las milicias fueron cruciales en el control sobre la población y la determinación de los individuos que podían o no permanecer en el territorio, además de hacer cumplir las «normas de convivencia» en una zona específica. Entre las funciones que cumplían los milicianos en la zona rural de Neiva estaban las de vigilar a quienes ingresaban en la zona, cobraban «impuestos» por la movilidad de vehículos, limitaban el tránsito de las personas, determinaban los horarios de circulación e imponían la fuerza para el cumplimiento de las «normas de convivencia».

En los estatutos de las Milicias Bolivarianas, son definidas como:

Una organización militar donde caben todas las personas cuya integridad física e intereses sean amenazados por la represión reaccionaria, la guerra sucia y sus funestas secuelas. Las Milicias Bolivarianas se organizan en todas las áreas de los Frentes de las FARC y donde aque-

llos tengan influencia, para la defensa de la vida y los intereses de la población urbana y rural. (FARC-EP, 8ª Conferencia, 2018)

En definitiva, las Milicias Bolivarianas manejaban la información de los hechos cotidianos de las veredas, con el fin de comunicar a la comandancia guerrillera cualquier situación, que a su juicio fuera anómala o extraña.

El gobierno, por su parte, también diseñó una estrategia para recuperar información de inteligencia militar, pero en esta ocasión utilizando directamente a civiles. Recién posesionado como presidente, Álvaro Uribe Vélez expidió el decreto 3222 de 2002 el cual crea las «redes de apoyo y solidaridad ciudadana» definidas como:

El conjunto de actividades organizadas, canalizadas y lideradas por la policía nacional, con la finalidad de captar información sobre hechos, delitos y conductas que afecten o puedan afectar la tranquilidad y seguridad, aprovechando los recursos técnicos y humanos que poseen las personas naturales o jurídicas que prestan los servicios [de seguridad privada de carácter público o privado, comunitarios de vigilancia, entre otros] a que se refiere el decreto-ley 356 de 1994. (Presidencia, 2002)

Estas redes surgen con el fin de obtener y canalizar información “ágil, veraz y oportuna que permita prevenir, evitar y disminuir la realización de hechos punibles, en especial los relacionados con el terrorismo” (Presidencia: 2002, Decreto 3222). Las personas jurídicas debían entregar información relacionada con su personal para construir la base de datos de las redes de cooperantes e informantes y recibir capacitación por parte de la Policía Nacional para el adecuado suministro de información (Muñoz, 2014). En el marco del programa se creó un «Manual de la Red de Cooperantes» el cual recopila la doctrina, lo estandariza a nivel nacional, brinda directrices en cuanto a los coordinadores de red de informantes y establece cómo desarrollar el trabajo de la Red. El Huila fue uno de los primeros departamentos donde el gobierno implementó de forma inmediata la red de cooperantes. Justificando las permanentes acciones de la insurgencia en los municipios, la entonces Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez mencionaba:

Trataremos de llegar en esa zona a 30.000 cooperantes en el curso de las próximas semanas, esa es la tarea en la que ya está trabajando el comandante de la Brigada en el área. La titular de la cartera de Defensa justificó la medida, al señalar que la población civil es objeto de permanentes acciones de la insurgencia con el ataque a cuarteles y cascos urbanos, así como el plagio con fines extorsivos (El nuevo siglo, 3 de septiembre de 2002).

Los resultados no se hicieron esperar. Para inicios de 2003 los medios de comunicación reportaban la captura de alias JJ y César, jefes de finanzas del frente 66 “Joselo Lozada” que operaba en la zona rural del occidente de Neiva, especialmente en las veredas de Aipecito, Chapinero y San Luis (Caracol Radio, 14 de febrero de 2003). En el mismo sentido, para octubre de ese año se reportaba la baja del segundo al frente de la columna móvil Teófilo Forero, Edgar Gustavo Navarro alias el mocho, que coordinaba operaciones en el corregimiento de Vegalarga y a quien las autoridades le sindicaban el secuestro del avión que transportaba al ex congresista Gechen Turbay, la casa-bomba, en la que intentaron atentar contra el entonces presidente Uribe y haber apoyado en la inteligencia para el secuestro masivo en el edificio de Miraflores, Neiva (El Tiempo, 21 de octubre de 2003). En las dos notas periodísticas referenciadas se argumenta que estos triunfos del Ejército en su lucha contra la insurgencia, obedecieron al apoyo de la red de informantes y cooperantes. Las noticias regionales informaban constantemente sobre las presuntas capturas de guerrilleros y los frustrados atentados de la guerrilla en Neiva en el marco de la política de la red de informantes y cooperantes.

Desde el punto de vista teórico, el manejo de la información y los trabajos de inteligencia local, son fundamentales para que uno de los bandos triunfe en la guerra. Según refiere Fernando Estrada Gallego, en su texto *La información y el rumor en zonas de conflicto*:

La confrontación directa entre tropas enemigas va precedida regularmente por operaciones de inteligencia con informantes capacitados para ofrecer detalles que permiten reducir riesgos. La información constituye una pieza clave para comprender la vida en una localidad; generalmente se la usa con la finalidad de reconocer aspectos relevantes sobre recursos económicos, contratos, funcionarios e inversiones. Pero la información ha servido además para identificar perfiles de la población y características de los cargos de poder en el gobierno, sus alcances y sus límites. Los agentes de conflicto utilizan la información que pueden obtener con la finalidad de imponer sobre la población normas, hábitos de conducta, amenazas o castigos, hasta culminar en homicidios y masacres (Estrada: 2013, p. 45)

En la búsqueda de la información, el control de la región y los rumores sobre la vida cotidiana de las personas se cometieron las mayores violaciones a los derechos humanos de los habitantes de la zona, al tiempo que se incrementó el desplazamiento y el abandono forzado de predios.

Son diversas las tareas de colaboración y recolección de información utilizadas en Neiva por las estructuras de las FARC. Entre otras, encontramos: compilar datos con nombres-características y seleccionar a las potenciales víctimas (enemigos de la causa), entre informantes o, en algunos casos, objetivos estratégicos que se

tenían que usar selectivamente con el único fin de expulsar a los contrarios y «colaborar» con la entrega al grupo guerrillero de los hijos a «la causa» (Kalyvas, 2010).

La forma en la que operó el Frente 17 en Vegalarga (oriente de Neiva) tuvo características similares a los practicados por el Frente 66 Joselo Lozada (occidente). La colaboración que pretendían los frentes guerrilleros e incluso el Ejército por parte de los campesinos, violó abiertamente el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario. En esa medida, la negativa de los pobladores a acceder a lo que las FARC consideró un «favor», derivó en la estigmatización a la población civil como «sapos» o «contrarios a la causa» por parte de este grupo.

En el marco de la guerra sin cuartel entre las FARC y las Fuerzas Armadas, la organización guerrillera llevó a cabo su IX Conferencia. En abril de 2007, la comandancia subversiva decidió realizar el encuentro de forma virtual por medio del envío de informes de cada Bloque sobre el análisis de unas tesis centrales, la situación de las regiones y la relación entre la guerrilla y la población civil.

En esta Conferencia las FARC reconocieron el maltrato a la población civil dada por la guerrilla, consideró el reclutamiento como delito y el control a los milicianos, pues se observó un «exceso de autoridad» frente a la población civil. Observemos algunos apartes de los informes solicitados a la Fiscalía General de la Nación en el marco de la investigación:

Elaborar estatutos, reglamentos y normas internas para las milicias populares por Ahora... La mayoría de asambleas propusieron la superación, del mal trato a la población civil, el sometimiento de toda la comandancia y la guerrillera da en general a la subordinación, el cumplimiento de planes, determinaciones, orientaciones y ordenes de organismos superiores (Fiscalía Nacional: 2006, p. 378).

5. Que el intento de homicidio en compañeros o gente de las masas, pase a ser delito. 6. [L]a violación de las normas de reclutamiento pase a ser delito (Fiscalía Nacional: 2006, p. 376).

Mejorar nuestro comportamiento con la población civil: controlar los ajusticiamientos, hay mucho miliciano y guerrilleros sin experiencia excediéndose en autoridad (Fiscalía Nacional: 2006, p. 381).

7. Realizar mejor la inteligencia financiera para no equivocarnos en las retenciones y cobro de impuestos. 8. Mayor control al trabajo de las milicias que muchas veces nos han desprestigiado. 9. elevar el abandono de tropas, el intento de homicidio y las conversaciones por radio con desconocidos a la categoría de delitos. Sancionar ejemplarmente la violación a las normas de reclutamiento (Fiscalía Nacional: 2006, p. 383).

Al igual que en la VIII Conferencia, en la reunión general de 2007 las FARC plantean la necesidad de mejorar el comportamiento con la población civil, sin embargo, en la práctica, cada vez fue más hostil la relación guerrilla-campesinos. En el acápite siguiente, se describe la manera en que las FARC utilizaron el territorio y regulaba el acceso a la tierra en Neiva.

En conclusión, se observa el reconocimiento propio de la violencia causada por la guerrilla de las FARC-EP, siendo un escenario propicio para la necesidad de un cese de hostilidades hacia la población civil, priorizando escenarios proclives al diálogo y la reconstrucción del tejido social, destruido por el incesante enfrentamiento que desagraba a la comunidad y que profundizaba la animadversión de los pobladores hacia esa guerrilla.

Concentración de la disputa armada: Vegalarga como escenario del conflicto reciente 2010-2017

Desde 2010, el conflicto en Neiva se concentró en la zona rural de Vegalarga, el cual es de estratégico control para la insurgencia, pues comunica a San Vicente del Caguán con Neiva por la vía Balsillas que atraviesa cerca al corregimiento. Aunque en el occidente de Neiva, el frente 66 mantuvo su presencia armada, ésta fue reducida debido al asedio del Ejército y al número de bajas que sufrió este frente. Para noviembre de 2010, en combates con el Ejército murió alias Vladimir, el segundo al mando del Frente 66 Joselo Lozada, encargado de los anillos de seguridad del extinto jefe guerrillero Alfonso Cano (La Nación. 13 de noviembre de 2010, p. 16A). El 21 de marzo de 2011, en operaciones militares en el sector de Chapinero –zona rural de Neiva- fue dado de baja el comandante del Frente Joselo Lozada, alias Jerónimo Galeano, quien además era el líder guerrillero del Comando Conjunto Central Adán Izquierdo (El Nuevo Día. 21 de marzo de 2011, p. 8A).

En mayo de 2013, murió un guerrillero de esta estructura en operativo militar; al tiempo, fueron «recuperados» cuatro menores de edad, quienes habían sido reclutados por los subversivos en enero de 2013. Según comentó el comandante del Ejército encargado de la operación, los menores «nos dijeron que estaban en las filas (de las FARC) forzados... la presión militar les permitió volarse y entregarse a las tropas» (La Nación. 25 de mayo de 2013, p. 32). La última acción militar en contra del frente 66 que se registró, fue la muerte del comandante alias Pedro Nel en un operativo del Ejército en marzo de 2015 (El Nuevo Día. 25 de marzo de 2015, p. 8A). Alias Pedro Nel fue referenciado por algunas de las víctimas entrevistadas como el directo responsable del abandono forzado de sus predios. Estos golpes militares a la estructura guerrillera fueron definitivos para reducir los abandonos forzados de campesinos en la zona rural del occidente de Neiva.

Por su parte, en Vegalarga (oriente de Neiva) el poderío militar del frente 17 se incrementó por medio de un constante asedio a las Fuerzas Armadas y las consecuentes repercusiones a la población civil. A mediados de agosto de 2010, las FARC realizaron un ataque con explosivos a una caravana del Ejército, la cual dejó cuatro militares heridos (El Heraldó, 15 de agosto de 2010, p. 6B). Un bulto de plátanos y naranjas con explosivos que el frente 17 de las FARC dejó sobre la vía principal del caserío, fue el artefacto con el que atentaron contra los militares (La Nación, 15 de agosto de 2010, p. 4A y 5A). Según se relata en la noticia, el «bulto-bomba» fue dejado en la «casa del cafetero Efraín López» (La Nación. 15 de agosto de 2010, p. 4A y 5A) hecho que involucra a la sociedad civil en el conflicto.

Para diciembre de 2010, el Frente 17 de las FARC activó un carro-bomba frente a la estación de policía de la población de Vegalarga, el cual dejó un número indeterminado de muertos y ocho policías heridos (El Nuevo Siglo. 1 de diciembre de 2010, p. C6). La misma estructura guerrillera utilizó una carga explosiva de alto poder en una camioneta de transporte interveredal, para realizar el atentado contra la estación de policía (El País. 1 de diciembre de 2010, p. A12). En declaraciones del entonces Ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, “...la gravedad de la explosión ha hecho que solamente queden restos humanos irreconocibles en la zona y por eso no podemos precisar el número de víctimas de esta acción terrorista de las FARC” (El Espectador. 1 de diciembre de 2010, p. 28).

Para 2011, el frente 17 continuó ensañándose contra la Fuerza Pública y la población de Vegalarga. El 24 de marzo la policía desactivó de manera controlada una camioneta con 120 kilos de nitrato de amonio. En la desactivación se afectó el colegio, la iglesia y al menos 12 viviendas de la localidad (El Tiempo. 24 de marzo de 2011, pp. 1-5).

Tan grave era la situación de conflicto en Vegalarga que el gobierno, por medio del Ministro de Defensa, anunció que la Fuerza Pública se mantendría en la zona y se reforzaría. “Por primera vez en la historia, el gobierno tocó las puertas de Vegalarga, corregimiento huilense perdido en la cordillera oriental que ha sido víctima de más de 20 ataques de las FARC” (El Tiempo. 31 de marzo de 2011, pp. 1-6).

El despliegue que propuso el Ministro de Defensa se percibió en una mayor presencia del ejército en el corregimiento. A pesar del reforzamiento militar propuesto por el gobierno, las FARC en agosto del mismo año dejaron incomunicados a los habitantes de Vegalarga con la cabecera municipal de Neiva, al atravesar en la vía una «chiva-bomba». Según lo registraron los medios de comunicación, “una ‘chiva’ al parecer cargada con explosivos por la guerrilla de las FARC y pintada con la palabra ‘peligro’ tiene en zozobra y aislados a los habitantes del corregimiento de Vegalarga con la ciudad de Neiva” (La Nación, 11 de agosto de 2011, p. 2). El bus fue interceptado por guerrilleros del frente 17 quienes obligaron al conductor y pasajeros a abandonar el vehículo, posteriormente lo cargaron con explosivos y lo

dejaron en la vía (La Nación, 11 de agosto de 2011, p. 2). En septiembre del mismo año, la misma estructura guerrillera atravesó un camión cargado de explosivos en la carretera Balsillas que comunica a Neiva con San Vicente del Caguán, muy cerca de Vegalarga. Luego de realizar los protocolos de seguridad, la policía por medio de un helicóptero intentó llegar a la zona, pero fue hostigado por algunos subversivos (La Nación, 20 de septiembre de 2011, p. 32).

Como consecuencia de esta serie de atentados con carros y paquetes bombas, se produjo el desplazamiento de algunos campesinos. Continuando con los hechos de violencia, observamos que a pesar de la tregua firmada por el gobierno y la insurgencia, para mediados de 2014 se mantuvieron las acciones guerrilleras del frente 17 con miras a limitar la producción y comunicación entre la zona urbana de Neiva y el corregimiento de Vegalarga. La incineración de un vehículo que transportaba pipetas de gas, que realizaba el trayecto de Neiva hasta San Antonio de Anaconia y Vegalarga, generó la parálisis en el transporte a las zonas rurales y a los municipios del nororiente del Huila; debido a esto las autoridades se vieron en la obligación de realizar un Consejo de Seguridad en el cual el alcalde señaló que 100 hombres del Ejército reforzarían los corregimientos y veredas (La Nación. 27 de agosto de 2014, p. 2).

En el mismo sentido, para inicios de marzo de 2015 dos integrantes del Frente 17 lanzaron una granada contra uniformados que se encontraban en un puesto de control en Vegalarga, del cual resultaron 2 uniformados heridos; esta acción guerrillera fue denunciada por la quinta División del Ejército, señalando que el frente 17 habría violado la tregua con el atentado mencionado (La Nación. Marzo 1 de 2015, p. 31). Según el Ejército, “con este hecho las FARC estarían violando el acuerdo de cese al fuego unilateral, teniendo en cuenta que además del atentado con granada, sostuvieron combates con tropas de la Quinta División y la Novena Brigada del Ejército” (La Nación. 7 de marzo de 2015, p. 3); incluso este atentado guerrillero llevó a que el ministro de Defensa denunciara ante la opinión pública el incumplimiento por parte de las FARC, al respecto señaló:

yo no entro a evaluaciones de orden político en ese caso. Las cosas son concretas y la información es como es. Hace un par de semanas en la estación de policía de ese municipio, dos policías fueron heridos y les robaron un fusil. (El Heraldo. 9 de marzo de 2015, p. 3B)

Aunque los niveles de violencia han disminuido sustancialmente y los ataques de las FARC no se han presentado desde 2015, el 14 de mayo de 2017 se escucharon varios disparos contra la parte trasera de la estación de policía de Vegalarga y luego los uniformados respondieron, al parecer fueron dos sujetos los que atacaron la estación. El comandante de la Policía Metropolitana de Neiva señaló que no fue un hostigamiento a la estación, pero “se entiende la alarma suscitada por el hecho, debido a los antecedentes que ha tenido Vegalarga con todo el historial de guerra

que vivió” (La Nación. 14 de mayo de 2017). En indicaciones realizadas por el Representante a la Cámara, Álvaro Hernán Prada, al parecer se trata del inicio de un “plan pistola en Vegalarga, corregimiento de Neiva (Huila). Allí solamente han delinquido las FARC” (La Nación. 14 de mayo de 2017).

La disputa violenta por el poder local. Abandonos forzados en medio del liderazgo social. 2010-2013

En el marco de los atentados en Vegalarga también se evidenció la disputa que las FARC empezaron a tener con las Juntas de Acción Comunal (JAC), realidad que devino en amenazas y señalamientos a los presidentes de algunas JAC que contrariaron las «orientaciones» impartidas por los comandantes guerrilleros. Hacia finales de agosto de 2010 la prensa registró el asesinato de un líder comunal; el presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento Anacleto García fue asesinado por heridas de arma de fuego por desconocidos (La Nación, 30 de agosto de 2010, p. 32). A pesar de que no se pudo determinar los autores del homicidio, las FARC sí desarrollaron acciones de desplazamiento y amenazas en contra de algunos líderes que no acogían sus directrices.

Las amenazas y desplazamientos a líderes sociales y a presidentes de JAC fueron constantes en la zona de Vegalarga. Este fenómeno obedecía a que los presidentes de JAC en situaciones concretas podían desafiar el poder local de la organización guerrillera. En efecto, la existencia de normas escritas o no escritas que definieran las faltas, conflictos y procedimientos de la justicia practicadas por las JAC, podían entrar en contradicción con las directrices impuestas por la guerrilla en territorios determinados. Las «normas de convivencia» eran reglas cardinales de observancia general para garantizar el orden (castigos al homicidio, al hurto, etc) y la seguridad de la guerrilla (castigo al “sapeo”, a los informantes y colaboradores del Ejército, etc).

Estas reglas que originalmente surgieron de las prácticas de la justicia guerrillera eran verbales; con el paso de los años, a inicios de la década pasada empezaron a aparecer por escrito firmadas por cada frente; según refiere Mario Aguilera, estas normas fueron de dos clases:

de un lado, las que contenían un listado de prohibiciones y penas, a veces manuscritas, sobre diversas materias o sobre materias especializadas, por ejemplo, sobre el medio ambiente; de otro lado, las más elaboradas que contenían una parte emotiva y una parte resolutive, al estilo de las sentencias estatales (Aguilera: 2014, p. 433)

A pesar que las JAC participaban en la elaboración o reformulación de las «normas de convivencia», había directrices que las FARC les exigían a los presidentes de Junta que iban en contravía con sus funciones y el cumplimiento de las normas.

El relacionamiento y en ocasiones la imposición que las FARC establecía a las JAC en la zona rural, a inicios de la presente década se trasladó al ámbito urbano. La instrumentación de la JAC para imponer orientaciones o tomar decisiones que eran propias de la comunidad se empezó a reflejar algunas JAC de barrios de invasión del perímetro urbano de Neiva.

Los «petardos extorsivos». El Papel de la Columna Móvil Teófilo Forero en Neiva: 2010-2017

Finalizada la zona del Caguán, la capital del Huila se convirtió en escenario de constantes extorsiones a la población civil. La «vacuna», como le ha denominado la insurgencia al cobro extorsivo, fue la fuente principal de ingresos de las FARC. Tanto el Frente 17 en el oriente de Neiva, como la Columna Móvil Teófilo Forero en la zona urbana de Neiva utilizaron esta fuente de ingresos para financiar la guerra. A inicios de la presente década la extorsión era tan común en Neiva que el establecimiento que no cancelara sufría un atentado explosivo.

En la primera semana de 2011 se presentaron tres atentados y la desactivación de dos artefactos explosivos en la ciudad. El comandante de policía manifestó que estos hechos fueron cometidos por las FARC y obedecieron a las presiones del pago de «extorsiones» y «vacunas»; al respecto señaló: “estos atentados obedecen cuando algunos empresarios y personas se resisten al pago de las vacunas, milicianos realizan un llamado de atención” (La Nación, 3 de enero de 2011, p. 15A¹). El oficial también hizo un llamado al gremio del comercio para que no acceda a las pretensiones de la guerrilla, al tiempo que mencionó que durante el 2010 en la capital huilense la agrupación insurgente perpetró atentados contra ferreterías, hoteles y apuestas de chance.

En mayo de ese mismo año, la prensa titulaba «Continúan Bombazos-Extorsivos en Neiva», señalando que la Columna Móvil Teófilo Forero había vuelto costumbre que al no pago de las extorsiones, utilizaba artefactos explosivos para presionar los desembolsos de dinero. En el balance realizado a mayo se observa que son 10 las acciones perpetradas por la Teófilo Forero a los comerciantes que se negaron a pagar. Entre las entidades que fueron afectadas ese año se encontraba Coagrohuila, Hielos 1A, Casa de la Pintura, y Ferretería Mundial (La Nación, 11 de mayo de 2011, p. 8A¹).

Las acciones extorsivas se fueron ampliando a sectores de la población como pequeños comerciantes y microempresarios. En julio de 2012, presuntamente las FARC atentaron contra una tienda ubicada en un barrio subnormal del sur de Neiva al parecer para el pago de una extorsión. Contra el “Autoservicio La Gaitana” ubicado en la comuna 7 fue lanzada una granada de fragmentación desde una motocicleta en movimiento que dejó vidrios rotos y esquirlas en las paredes. Este atentado dejó muchas dudas al Gaula pues según las labores preliminares no pudieron establecer si detrás del hecho estaría la delincuencia común o el grupo guerrillero de las FARC (La Nación, 14 de julio de 2012, p. 32).

Para el 2014, previo a la tregua unilateral anunciada por las FARC, la Columna Móvil Teófilo Forero realizó una última arremetida contra la población civil exigiendo el pago de las «vacunas». En efecto, para julio de ese año alias “Fabián”, jefe de finanzas de la Teófilo Forero, realizó varios atentados contra comerciantes de Neiva. En una reunión del Consejo Gremial del Huila se determinó que alias Fabián citaba a los comerciantes de Neiva a zonas rurales del Caquetá para acordar con ellos el pago, quienes no asistían o no cancelaran sufrían los atentados. Las autoridades manifestaron que el jefe insurgente está ofreciendo el 10% de las extorsiones cobradas a los milicianos que den información sobre potenciales víctimas (La Nación, 28 de julio de 2014, p. 28).

Desde finales de 2014 la columna Teófilo Forero no ha llevado a cabo extorsiones y secuestros en Neiva. Sin embargo, la secuela que dejó esta práctica fue asumida por bandas de delincuencia común que continúan la extorsión y el secuestro como negocio ilícito para lucrarse. Por ejemplo, en marzo de este año fue capturada una banda de presuntas extorsionistas que operaban en Neiva, las cuales fueron acusadas por la Fiscalía de los delitos de concierto para delinquir agravado y extorsión.

Por medio de llamadas, la banda se hacía pasar como integrantes de grupos armados al margen de la ley como las FARC o paramilitares, para que las víctimas les entregaran dinero. En la comunicación exigían la compra de medicamentos para combatientes que se encontraban heridos; “sin embargo, tras las amenazas e intimidaciones le exigían [a la víctima] que ante la urgencia, fuera consignado dinero a la supuesta enfermera para que esta se encargara de la compra de la medicina” (La Nación. 3 de marzo de 2017). Los extorsionistas contaban con la complicidad de delincuentes recluidos en centros penitenciarios, configurándose la «extorsión carcelaria». Las consecuencias que trajo consigo la escalada extorsiva de las FARC en Neiva durante el primer lustro de la presente década, continúan evidenciándose en la actualidad por vía del fortalecimiento de bandas de delincuencia común que exigen dinero a comerciantes y pobladores, haciéndose pasar por disidentes de la guerrilla u organizaciones paramilitares.

La escalada de las acciones insurgentes se observa como una presión ejercida por grupos armados al margen de la ley y que tienen el sentido beligerante de amedrentar a la población civil en búsqueda de recursos financieros que mantengan su obrar, dejando una perspectiva bastante negativa de un grupo guerrillero que se encontraba en un proceso de diálogos de paz.

Sin embargo, es típico de los procesos de paz que haya retrocesos en cuanto al recrudescimiento de la violencia, por lo consiguiente se auspicia un escenario en el cual haya diferentes consecuencias, que en principio se develan a lo largo del documento, pero que a su vez, determinan los paradigmas que han gobernado el conflicto armado colombiano.

Conclusiones

Como se pudo observar en la investigación, finalizada la zona de distensión a inicios de 2002, las FARC dejan de ser un actor hegemónico en la región, razón por la que Neiva empieza a ser un territorio en disputa con las Fuerzas Armadas del Estado colombiano. Esta situación entre actores armados repercutió en afectaciones y violación de derechos de los pobladores del municipio. Se evidenció, por parte de las FARC, un incremento en el reclutamiento de los hijos de los campesinos, factor que obligó a abandonar los predios a varias de las familias víctimas del conflicto armado; entretanto, a algunas de las víctimas cuyos hijos fueron vinculados al ejército (voluntaria o involuntariamente), la guerrilla les exigió que abandonaran los predios por considerarlos informantes de las Fuerzas Armadas.

A pesar que las FARC, por su presencia histórica en la región, logró mantener el dominio sobre el acceso, distribución y producción de la tierra, las dinámicas impositivas sobre la población repercutieron en el abandono forzado de los predios de varios campesinos de la zona. Como se pudo establecer, Neiva fue un municipio en el que la dinámica del conflicto tuvo una escalada en las últimas dos décadas, principalmente por presencia tres bloques de las FARC: en la zona occidente, que comprende los corregimientos de Chapinero, Alpecito, el Diamante, San Luis, entre otros, hizo presencia el Comando Conjunto Central Adán Izquierdo, por intermedio de su Frente 66 Joselo Lozada; en el oriente, especialmente en el corregimiento de Vegalarga –límites con San Vicente del Caguán-, la estructura que más influencia tuvo fue el frente 17 Angelino Godoy, que hace parte del Bloque Oriental. Entretanto, en la zona urbana de Neiva, la Columna Móvil Teófilo Forero del Bloque Sur incidió en la mayoría de las acciones guerrilleras, especialmente en los secuestros y las extorsiones a comerciantes y políticos.

Otro de los factores que influyó en que los campesinos abandonaran sus predios fue la disputa en el poder local que mantuvo las FARC con las Juntas de Acción Comunal. En estos escenarios, los comandantes de las FARC exigieron a los presidentes de JAC realizar acciones que atravesaban el ámbito de lo legal, situación que no fue aceptada por los líderes sociales viéndose en la necesidad de desplazarse por amenazas de algunos comandantes de la organización guerrillera.

En definitiva, la presencia de guerrilla en Neiva se evidenció tanto en la parte urbana, como en la rural. Los excesos cometidos por las estructuras de las FARC hacia la población civil repercutieron en el desplazamiento de los campesinos; no obstante, esta violencia se incrementó con la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática que financió el programa de informantes y cooperantes durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez; la respuesta de la FARC fue incorporar a sus filas un mayor número de milicianos para disputarle al gobierno la información y el control sobre la población, situación que devino en violaciones a los derechos de los habitantes del municipio y consecuentes desplazamientos forzados.

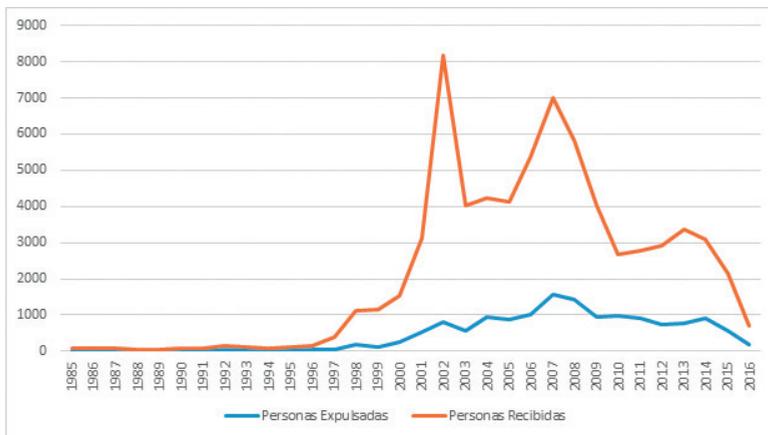
Referencias

- Aguilera Peña, M. (2014). *Contrapoder y Justicia Guerrillera*. Bogotá: IEPRI, Editorial Debate, Universidad Nacional de Colombia.
- Caracol Radio. (14 de febrero de 2003). "Red de informantes permite captura de guerrillero en Popayán". Recuperado en: http://caracol.com.co/radio/2003/02/14/judicial/1045177200_083466.html
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2005, 25 de julio), "Ley 975, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" Diario Oficial 45980 de julio 25 de 2005.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2011, 10 de junio), "Ley 1148, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011.
- Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP. "Comunicado conjunto, La Habana". (5 de agosto de 2014). Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2005%20agosto%202014-Versi_n%20Espa_ol.pdf. Fecha de recuperación: 4 de mayo de 2018.
- Duncan, G. (2006). *Los Señores de la Guerra. Mafiosos y Autodefensas en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Díaz, A. y Marín, C. (editores). (2008). *Colombia: El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- El Espectador. "Responsabilizados a las Farc: Mindefensa" (2010, 1 de diciembre), p. 28.
- El Heraldó. "Explosión en Huila deja Militares Heridos". (2010, 15 de agosto), p. 6B.
- El Heraldó. "Mindefensa dice que las Farc violaron tregua". (2015, 9 de marzo), p. 3B.
- El Nuevo Día. "Dado de baja alias Jerónimo" (2011, 21 de marzo), p. 8A.
- El Nuevo Día. "El Ejército confirmaría la muerte de alias 'Pedro Nel'". (2015, 25 de marzo), p. 8A.
- El Nuevo Siglo. "30 mil informantes para el Huila". (2002, 3 de septiembre), p. 8.
- El Nuevo Siglo. "Incierto número de muertos deja atentado en Huila". (2010, 1 de diciembre), p. C6.
- El País "Indignación por el atentado de las Farc". (2010, 1 de diciembre), p. A12.
- El Tiempo. Saavedra A. "Cayó segundo de la Teófilo". (2003, 21 de octubre). Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1036131>. Fecha de recuperación: 10 de mayo de 2018.
- El Tiempo. "Carro-Bomba en Huila". (2011, 24 de marzo), pp. 1-5.

- El Tiempo. "Gobierno visitará el pueblo más asediado por las Farc". (2011, 31 de marzo), pp. 1-6.
- Equipo paz gobierno. (15 de diciembre de 2015). Comunicado Conjunto #64. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-64-15-de-diciembre-de-2015-1450190009.pdf>. Fecha de recuperación: 4 de mayo de 2018.
- Estrada Gallego, F. (2007). La información y el rumor en zonas de conflicto. Estrategias por el poder local en la confrontación armada en Colombia. *Análisis Político* No. 60. mayo-agosto, Bogotá, pp. 44-59.
- FARC-EP. (2018) Octava Conferencia Nacional de las Farc-Ep ;comandante Jacobo Arenas Estamos Cumpliendo! Informe. Recuperado en: <http://www.farc-ep.co/octava-conferencia/estatuto-de-las-milicias-bolivarianas.html> Fecha de recuperación: 3 de abril de 2018.
- Fiscalía Nacional Delegada Despacho 66. (15 de enero de 2006). Dirección de Análisis y Contexto. Tomo 3. "Conclusiones tesis Bloque Oriental # 3". En Conclusiones de la Novena Conferencia. Documento solicitado por derecho de petición a la Fiscalía en el marco de la investigación "La construcción democrática inmersa en la constitución de 1991."
- Jaramillo, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia. Estudio sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
- Kalyvas, S. (2010). *La Lógica de la Violencia en la Guerra Civil*. México: Editorial AKAL.
- La Nación. "Farc estallaron 'bulto bomba' en Vegalarga". (2010, 15 de agosto), p. 4A y 5A.
- La Nación. "Asesinado líder comunal en Neiva". (2010, 30 de agosto), p. 32.
- La Nación. "Cayó coordinador de seguridad de 'Cano' entre Huila y Cauca". (2010, 13 de noviembre), p. 16A.
- La Nación. "Farc presionan pago de 'vacuna' con atentado". (2011, 3 de enero), p. 15A.
- La Nación. "Jerónimo cayó en Neiva". (2011, 21 de marzo), pp. 1 y 2.
- La Nación. "Continúan Bombazos extorsivos en Neiva". (2011, 11 de mayo), p. 8A.
- La Nación. "Alarma por 'chiva-bomba' en Vegalarga". (2011, 11 de agosto), p. 2.
- La Nación. "Nuevo carro-bomba amenaza con estallar". (2011, 20 de septiembre), p. 32.
- La Nación. "Lanzan Granada contra Tienda de Barrio". (2012, 14 de julio), p. 32.
- La Nación. "Abatido guerrillero en combates". (2013, 25 de mayo), p. 32.
- La Nación. "Atentado extorsivo en Neiva". (2014, 28 de julio), p. 28.
- La Nación. "Afectado transporte por amenazas". (2014, 27 de agosto), p. 2.
- La Nación. "Hostigan puesto de policía en Vegalarga". (2015, 1 de marzo), p. 31.
- La Nación. "Farc habrían violado la tregua unilateral en el Huila". (2015, 7 de marzo), p. 3.

- La Nación. “Mujeres a juicio por extorsión”. (2017, marzo, 3). Recuperado de: <http://lanacion.com.co/index.php/noticias-judicial/item/284629-mujeres-a-juicio-por-extorsion>. Fecha: 2 de abril de 2018.
- La Nación. “Descartado hostigamiento en Vegalarga” (2017, mayo, 14). Recuperado de: <http://www.lanacion.com.co/index.php/noticias-judicial/item/287798-descartado-hostigamiento-en-vegalarga>. Fecha de recuperación: 1 de abril de 2018.
- López, C. y Cueter, N. (2016, septiembre, 30). ¿Por qué Santos sí pudo dialogar con las Farc? *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-depaz/procesos-de-paz-en-colombia-44168>. Fecha de recuperación: 10 de abril de 2018.
- Muñoz, A. (2014) *Informantes y cooperantes, ¿una alternativa para la construcción de ciudadanía en Colombia?* Quito: Editorial Universidad Andina Simón Bolívar.
- Presidencia de la República de Colombia (2002) Decreto 3222, art. 2, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Revista Semana. “Plan Patriota”. (2006, mayo, 2). Recuperado de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/plan-patriota/70525-3>. Fecha de recuperación: 16 de abril de 2018.
- Uprimny, R., Saffon, M. (2006). Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial. En Uprimny, R., Saffon, M., Botero, C. y Restrepo, E. (2006) *¿Justicia transicional sin transición?* (pp. 139-173). Bogotá: Ediciones Antropos.
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900 – 2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Verdad abierta. “Doce miradas sobre el conflicto”. (12 febrero 2015). Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/doce-miradas-sobre-el-conflicto>. Fecha de recuperación: 23 de abril de 2018.

ANEXO 1: Número de Personas Desplazadas Neiva: 1985-2016



Fuente: Red Nacional de Información. Fecha de corte. 1 de mayo de 2018.



Marchando bajo la lluvia. Fotografía: Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Lobo con piel de oveja o democracias corruptas*

Oscar Diego Bautista**

Resumen

Este artículo nos recuerda que existen diferentes formas de gobierno con distintos principios políticos y formas de operación destacando dos de ellas: la democracia y la oligarquía. Aclara las definiciones conceptuales de ambas formas de gobierno señalando las características que les conciernen conforme lo establece la teoría política. Las oligarquías, teniendo como principio la codicia, establecen una forma de gobierno en el que el dinero y las riquezas son claves en todas las operaciones a realizar dando pauta a múltiples prácticas corruptas. Dichas prácticas se han trasladado a las democracias haciendo que estas alteren o modifiquen sus formas de operación, de ahí que tengamos "Democracias corruptas". El trabajo combina la parte conceptual con ejemplos prácticos sobre realidades de gobiernos de países contemporáneos y desmiente argumentos ideológicos sobre la democracia.

Palabras clave: democracias corruptas; corrupción en democracia; oligarquía y democracia; democracia ética

Wolf in sheep's skin or corrupt democracies

Abstract

The article reminds us that there are different forms of government with different political principles and forms of operation, highlighting two of them: democracy and oligarchy. It clarifies the conceptual definition of both forms of government by pointing out the characteristics defined by political theory. Oligarchies, having greed as a principle, establish a form of government in which money and wealth are decisive in all operations to be carried out, thus generating multiple corrupt practices. These practices have been transferred to the democracies causing them to alter or modify their forms of operation; hence we have "corrupt democracies". The work combines the conceptual part with practical examples about the realities of the governments of contemporary countries and denies ideological arguments about democracy.

Keywords: corrupt democracies; corruption in democracy; oligarchy and democracy; ethic democracy

Lobo com pele de ovelha ou democracias corruptas

Resumo

Este artigo nos lembra que existem diferentes formas de governo com diferentes princípios políticos e modos de operação, salientando duas delas: a democracia e a oligarquia. Esclarece as definições conceituais de ambas as formas de governo apontando as características que lhes dizem respeito conforme o estabelecido pela teoria política. As oligarquias, tendo como princípio a cobiça, estabelecem um modo de governo onde o dinheiro e as riquezas são chave em todas as operações a realizar dando margem para múltiplas práticas corruptas. Tais práticas têm se transferido às democracias, fazendo com que elas mudem ou modifiquem os seus modos de operação, razão pela qual temos "Democracias corruptas". O trabalho combina a parte conceitual com exemplos práticos sobre realidades de governos de países contemporâneos e desmente argumentos ideológicos sobre a democracia.

Palavras-chave: democracias corruptas; corrupção em democracia; oligarquia e democracia; democracia ética

* Artículo de reflexión. Está vinculado a la línea de investigación en "Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción". Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México. En el ámbito laboral, se desempeñó como servidor público en dependencias y entidades de la administración pública federal durante 14 años. Es además autor y coordinador de la Colección "Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos" y de la Colección "Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción". Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, Nivel II de III. Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx ORCID: 0000-0002-1785-1341



Lobo con piel de oveja o democracias corruptas

Tener mucho es estar confundido.

Lao Tse

La alabanza inapropiada de la riqueza es causa de la incultura.

Platón

La excesiva riqueza, se reconoce que hace a los hombres soberbios y desagradables.

Aristóteles

Quienes compran la elección a un cargo se afanan por desempeñar ese cargo de manera que pueda colmar el vacío de su patrimonio.

Cicerón

Que pueden las leyes donde sólo el dinero reina.

Petronio

Introducción

Democracia y corrupción son dos conceptos que se han integrado en las últimas décadas hasta llegar a una especie de simbiosis y dando lugar a democracias corruptas. ¿Cómo se llegó hasta aquí? ¿Por qué la corrupción se ha asentado en las democracias? ¿Son verdaderas las democracias contemporáneas o se han convertido en oligarquías? ¿Cuáles son las características de una verdadera democracia? He aquí algunas de las interrogantes que pretende resolver este artículo.

El trabajo, en un primer momento, con fundamento en la teoría política, aclara las definiciones conceptuales de democracia y oligarquía como formas de gobierno, señalando características y principios políticos que les conciernen conforme lo establece la teoría política. En un segundo momento, se delibera sobre las causas que hacen que la corrupción se haya extendido en las sociedades contemporáneas y cómo este fenómeno converge en las democracias generando “democracias corruptas”. Finalmente, se argumenta sobre cómo las democracias, sutilmente, de fondo, se han transformado en oligarquías, quedando solo la fachada de democracia. Se combina la parte conceptual con ejemplos prácticos sobre realidades de gobiernos de países contemporáneos y desmiente argumentos ideológicos sobre la democracia.

Formas de gobierno: oligarquía y democracia

Desde la Grecia clásica, la teoría señala que la política, como disciplina del conocimiento, tiene por objetivo el estudio de las distintas formas de autoridad para las comunidades, con el fin de encontrar la más óptima conforme a la naturaleza de estas. La política es una invención del ingenio humano para ayudar y trabajar por el bien de la comunidad. Aristóteles en su tratado *Política* establece que es necesario: “saber qué constitución¹ y qué manera de organizar un Estado debe estimarse la mejor” (Aristóteles, *Política*, 1234 a 22-24). Al respecto, el sabio de Estagira escribió:

Puesto que <constitución> significa lo mismo que <gobierno> y el gobierno es el supremo poder del Estado, y este debe constar o bien de un solo gobernante, o de unos pocos, o de la masa de los ciudadanos, en los casos en que el gobernante, los pocos que gobiernen o los muchos, lo hagan con la mira puesta en los intereses comunes, estas constituciones deben necesariamente ser rectas; mientras que aquellas que orienten su administración con la mira puesta en el interés privado de uno, de pocos o de muchos son desviaciones de las anteriores. (Aristóteles, *Política*, 1279 a, 37-45).

Por lo anterior, el objetivo de la política es poner en claro cuál es la mejor forma de constitución, y será aquella bajo la cual un Estado esté bien gobernado y que brinde mejores oportunidades para la felicidad del ciudadano. A continuación se señalan las diversas formas de constitución política o formas de gobierno.

Nuestra manera habitual de designar el gobierno de uno solo o monárquico que tiende al bien común es *realeza*; para el gobierno

1 En la antigüedad al referirse a constitución, no se referían a un documento jurídico o constitución escrita como se entiende actualmente, se entendía por constitución la forma de constituirse de un Estado.

formado por unos pocos, más de uno con todo, usamos el nombre de *aristocracia* –sea porque los que gobiernan sean los mejores, sea porque ellos gobiernen con la mira puesta en lo que es mejor para su Estado y para sus miembros– ; mientras que, cuando es la multitud la que gobierna el Estado con la mira puesta en el bien común, se denomina con un nombre común a todas las formas de gobierno, el de *gobierno constitucional o politeía*. (...) Las desviaciones de las constituciones mencionadas son: la *tiranía*, que corresponde a la realeza; la *oligarquía* que corresponde a la aristocracia, y la *democracia* que corresponde al gobierno constitucional; la tiranía, en efecto, es una monarquía que gobierna a favor del monarca; la oligarquía, un gobierno que mira a los intereses de los ricos; la democracia un gobierno orientado a los intereses de los pobres; y ninguna de estas formas gobierna con la mira puesta en el provecho de la Comunidad política. (Aristóteles, *Política*, 1279 a, 49-58 y 1279 b, 7-14).

Siendo que existen diversas constituciones con características y principios políticos distintos, hay diversas formas de gobierno. Pero son dos las formas de gobierno que atañen a este artículo: las *oligarquías* y las *democracias*. Ambas coexisten desde antaño. Las ciudades-Estado de Esparta y Atenas son ejemplos; la primera era oligarca y la segunda democrática. Desde entonces, democracia y oligarquía han coexistido a lo largo de la historia, aunque con diferentes nombres según las etapas históricas. Para una mayor claridad de cada forma de gobierno, a continuación se presentan algunos elementos de cada una de ellas.

Las Oligarquías

La definición clásica de oligarquía señala que: “Donde quiera que los gobernantes deben su poder a la riqueza, tanto si son una minoría como si son una mayoría, hay allí una oligarquía” (Aristóteles, 1280 a 1-3). La oligarquía es aquella forma de gobierno en la que los gobernantes, es decir, quienes ocupan los cargos del Estado, se caracterizan por poseer riqueza, en otras palabras, por ser ricos. En ello basan su poder, la riqueza es la característica principal para acceder a un cargo.

Evidentemente, en cualquier estado, son unos cuantos los que poseen riquezas, por lo que los gobiernos oligarcas están integrados por una minoría, son un gobierno de pocos. La pasión por el dinero es el principio político de las oligarquías, éste pasa a ser un medio para la vida se convierte en el fin mismo de la vida. La oligarquía tiene por principios políticos la codicia y la avaricia, así como el anhelo de poder. Logra constituirse y mantenerse en el gobierno gracias a la rapiña, al pirataje y al robo, siendo evidente que es una forma de gobierno injusta, pues al concentrar la riqueza, despojan de esta a las mayorías generando una desigualdad. En las oligarquías la desigualdad es una característica preponderante. Parafraseando a Abraham Lincoln en su famoso discurso de 1863 en Gettysburg al referirse

a la democracia, las oligarquías son el gobierno de los ricos, por los ricos y para los ricos (Lincoln, 1863).

Los oligarcas se caracterizan por ejercer su poder mediante la riqueza que poseen, se respaldan en el hecho de tener un gran patrimonio, capital y empresas. Esa situación les coloca en una posición privilegiada que da pie a poder incidir en las decisiones públicas y a comprar lo que les apetece, incluyendo a las personas. En suma, "(...) cuando los ricos se vuelven más numerosos o aumentan sus propiedades, los gobiernos se transforman en oligarquías y dinastías". (Aristóteles, *Política*, 1303 a, 14-16)

1.2 Las Democracias

Si las oligarquías son el gobierno de los ricos como señala la teoría política, las democracias son lo opuesto, se trata del gobierno "de los pobres". La pobreza, desde la antigua Grecia, era la característica que la distinguía. He aquí la razón de decir que una democracia es el gobierno de las mayorías: "En la democracia los más pobres son más poderosos que los ricos, porque hay un mayor número de ellos y cualquier cosa decidida por la mayoría es soberana". (Aristóteles, 1317 b, 11-13)

En las democracias un principio político fundamental que se toma en cuenta para llegar a los cargos públicos es el principio de igualdad. A diferencia de las oligarquías los ricos se consideran desiguales por poseer riqueza, en las democracias se dice que todos son iguales. De ahí que los cargos se dan por un sistema de rotación temporal o bien bajo el método de sorteo, en ambos casos todos los ciudadanos tienen la responsabilidad de participar. A diferencia de las oligarquías, en la que para acceder al cargo es requisito la posesión de riquezas, una democracia existe cuando la mayoría de ciudadanos libres ejerce la soberanía. En palabras de Aristóteles (1290 b) "es una democracia cuando la soberanía la tienen los hombres libres, y una oligarquía cuando la tienen los ricos" (p.1-3).

Algunos teóricos de la política contemporánea se refieren a la democracia en diferentes términos. La politóloga española Edurne Uriarte (2008) ha escrito: "Entiendo la democracia como un conjunto de principios políticos que deben presidir la organización del sistema político, principios que tienen una base sustancialmente normativa" (p.37). Para Joseph Schumpeter (1983): "la democracia es un procedimiento a través del cual el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle" (p.362). Por su parte, Giovanni Sartori afirma que la democracia es "un procedimiento que impone una poliarquía abierta, que atribuye poder al pueblo y que impone la capacidad de respuesta de los elegidos frente a los electores". (Sartori, 1992, p.37)

Actualmente, son condiciones para que un gobierno sea considerado como democrático las siguientes: a) Autoridades políticas electas, b) Elecciones libres, limpias y competidas, c) Sufragio universal, es decir, la participación de hombres

y mujeres en edad de votar, d) Derecho a competir por los cargos públicos, e) Libertad de reunión, expresión y asociación, f) Acceso a información de diversas fuentes, g) Rendición de cuentas.

De esta manera, se entiende por democracia aquella forma de gobierno que permite la participación de los miembros de la comunidad política, con el añadido de que quienes participan en política tienen que ser poseedores de la ciudadanía. No obstante, la teoría política contemporánea, al referirse a la democracia, ofrece diferentes acepciones: a) como proceso de elección de los representantes públicos, b) como una forma de gobierno que sirve a la ciudadanía y cumple con los fines de la política y, c) como participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de su gobierno, lo que se conoce como *gobernanza*. A continuación se analiza cada una de las acepciones señaladas.

a. Primera acepción. La democracia como proceso de elección de los representantes públicos

La norma electoral señala como requisito indispensable en todo proceso de elección de representantes públicos que este sea libre, limpio, transparente y sin ningún tipo de coerción sobre el elector. Aquí se plantean las siguientes preguntas: ¿Los procesos electorales son verdaderamente limpios, transparentes, sin ningún tipo de coerción o, por el contrario, los dados han sido cargados? ¿Se respeta el voto ciudadano sin necesidad de fraude? ¿Existe una ciudadanía madura capaz de deliberar y decidir por sí misma o se engaña y manipula a la opinión pública?

Los procesos electorales en diversos países latinoamericanos se caracterizan por las siguientes prácticas realizadas por los partidos políticos: a) Compra de votos de los ciudadanos, b) Práctica de clientelismo político, c) Acarreo de grupos de los diversos partidos, d) Reparto de obsequios (despensas, gorras, paraguas, playeras, chamarras, cubetas, etcétera), e) Coacción para votar desde el ámbito laboral, f) Robo de papeletas y urnas electorales, g) Manipulación del voto.

La definición conceptual que sostiene que el voto es un acto libre y secreto, resultado de la capacidad deliberativa y de la conciencia del ciudadano, ha quedado obsoleta y archivada. Ahora los procesos electorales se suman a las reglas del mercado, el voto se ha convertido en una mercancía. En países como en México, literalmente se compra el voto con dinero en efectivo. Dependiendo de la zona económica en la que viva el ciudadano el voto tendrá un precio diferente. Un chascarrillo no exento de humor en tiempos electorales reza así: “¿a cómo amaneció hoy el precio del voto?” El libre mercado trastoca la voluntad democrática. Al ser esto así, y dependiendo de la oferta o demanda, el precio del voto varía. En consecuencia, el desencanto y la sensación de frustración y de ser engañado se apoderan del elector.

b. Segunda acepción. La democracia como forma de gobierno que sirve a la ciudadanía y cumple con los fines de la política

Todo candidato a un puesto de elección popular, una vez que obtiene el cargo y llega al poder, tiene por *misión* gobernar para la ciudadanía. En este punto hay que hacer una pausa y preguntarse qué implica gobernar para la ciudadanía. He aquí la razón de ser de los gobiernos, la causa de su existencia. Los gobiernos existen para cumplir con los fines de la política, a saber: a) *Lograr el bien supremo del ser humano* o interés general, b) *Formar ciudadanos virtuosos* que, mediante una cultura política, ética y cívica, se hallen capacitados para actuar en razón del interés general, del bien de la sociedad política, c) *Garantizar la libertad de los ciudadanos*, para que estos puedan reunirse, opinar, discutir, expresarse y participar sin miedo ni coacción y sin que su actuación sea comprada con prebendas sino como resultado de la deliberación y madurez personal, d) *Dotar de justicia a la comunidad*, gobernando con imparcialidad para todos sus miembros sin privilegios, sin que prive la impunidad, sino castigando a todo aquel que comete injusticia, e) *Dar protección y seguridad a la ciudadanía*, para que se pueda transitar libremente, sin temor, ya sea por el día o durante la noche, f) *Satisfacer las necesidades básicas*, garantizando los mínimos de bienestar que establece Naciones Unidas: educación, salud, empleo, alimentación, seguridad y vivienda.

La suma de los objetivos anteriores conlleva el fin supremo de la política que es lograr la felicidad de los ciudadanos, que estos se sientan satisfechos de pertenecer a un determinado país, en el que tienen garantizada una vida digna y con calidad. Mencionando de nuevo a Abraham Lincoln y a su famoso discurso de Gettysburg (1863): “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Si bien la democracia, como forma de gobierno, se caracteriza por generar condiciones para una participación ciudadana, libertad de expresión, libertad de asociación, alternancia en el gobierno, mediante elecciones libres, competidas, periódicas y correctas; las democracias actuales dejan mucho que desear respecto a cada uno de los fines y características señalados.

- c. Tercera acepción. La democracia como participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de su gobierno, lo que se conoce como “gobernanza”.

En toda democracia “madura” (Suiza, Finlandia, Suecia, Inglaterra, Alemania, Islandia, España) existe una vinculación estrecha entre gobernantes y ciudadanos en la toma de decisiones. Los gobernantes realizan verdaderas consultas a los ciudadanos en todos los proyectos de interés general. El Ayuntamiento de Madrid, España, creó una plataforma denominada “Decide Madrid”, en la que los ciudadanos envían propuestas e iniciativas para su barrio o comunidad que son valoradas, evaluadas y, en su caso, llevadas a cabo. Dicha plataforma ha recibido un Premio de Servicio Público de la ONU en su edición 2018. La distinción ha sido por afrontar el reto de establecer modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos (...) El reconocimiento se ha obtenido en la categoría: “*Hacer que las instituciones sean inclusivas y garanticen la participación en la toma de decisiones*”.

Cuando un gobierno promueve y ejerce la participación ciudadana e interactúa con ella, además de legitimarse y ganarse la confianza, evita el error de tomar decisiones unilaterales que perjudican al interés general.

Para esta tercera acepción de democracia se plantean las siguientes preguntas: ¿Existe una verdadera comunicación con la ciudadanía? ¿Se consulta a la ciudadanía para proyectos de gobierno trascendentales? ¿Existen mecanismos para escuchar a los ciudadanos?

Un ejemplo de cómo un gobierno *no* consulta a la ciudadanía para decisiones de suma importancia para un país, es el caso de la reforma energética de 2013 en México. En 1938, el presidente en turno, Lázaro Cárdenas, expropió a las empresas petroleras extranjeras por causa de utilidad pública con el propósito de que el petróleo y sus derivados beneficiaran a la nación mediante una empresa pública llamada Petróleos Mexicanos (PEMEX). En el año 2013, el presidente en turno, Enrique Peña Nieto, cuyo gobierno se caracterizó por ajustarse a las políticas neoliberales, propuso una iniciativa para privatizar dicha empresa pública. A dicha iniciativa se le denominó “Reforma energética”. La iniciativa tuvo un breve proceso de cuatro meses y fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de ese mismo año, y por la Cámara de Diputados un día después. Dicha reforma fue promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Pese a la oposición de todo tipo de colectivos y organizaciones ciudadanas dicha reforma se llevó a cabo.

La expresión común mexicana “Ni los veo, ni los oigo”, usada tradicionalmente por diversas figuras políticas, expresa precisamente la negación a escuchar el clamor de la ciudadanía ante las decisiones políticas. Es de señalar que diversas organizaciones (partidos, ONG’s) realizan “consultas ciudadanas”, argumentando que estas constituyen una verdadera “participación democrática”. Sin embargo, se trata de eventos simulados, en virtud de que quienes toman parte en dichos eventos son miembros o simpatizantes de dichos partidos o “acarreados”, como se les denomina en la jerga política coloquial.

Causas por las que se ha incrementado la corrupción

Es conveniente comenzar por señalar qué entendemos por corrupción. Dicho concepto es muy polémico y no existe una única definición. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define así la corrupción:

“Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente

en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.” (Real Academia de la Lengua, 2001)

Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio” (Infante, 1984). Ahí donde hay intereses personales y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos inmorales, hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: “Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”. (Malen, 2003, 35)

Por lo anterior, dos son los sentidos que aquí se presentan en relación a la corrupción. El primero es el *sentido económico de la corrupción*. Se la caracteriza de este modo porque el elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función, mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*.

El segundo, *el sentido amplio de la corrupción*. Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología, “corrupción” proviene del término latino “*corruptio*” que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido amplio serían: el nepotismo, el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista *económico* o desde el punto de vista *amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos de corrupción señalados es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorías, etcétera. Aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención, dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo.

La corrupción es un malestar que anida hoy en día, aunque con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo. De manera que es posible decir que hay una globalización de la corrupción. Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer (2000) sostiene lo siguiente:

El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político- soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones, en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente. (Meyer, 2000)

Con base en los reportes anuales sobre percepción de la corrupción por países que emite Transparencia Internacional (TI), el “Informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre cohecho internacional” (2015), así como la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF por sus siglas en francés), el problema de la corrupción se ha incrementado en las últimas décadas en el planeta. ¿Pero cómo llegamos a esta situación?

Hay momentos clave que permiten identificar el auge de la corrupción en nuestra era. Dichas situaciones son las siguientes:

- a. *La caída del muro de Berlín en 1989.* A partir de esta fecha se dio fin a la guerra fría entre los denominados bloques capitalista y socialista, desmoronándose este último. El sistema económico capitalista tuvo entonces vía libre en el mundo para expandir su filosofía, sus valores, su forma de operación, su estilo de vida.
- b. *El “Consenso de Washington”²* A principios de los noventa del siglo XX, tuvo lugar una serie de encuentros en los EEUU, entre verdaderos poderes fácticos, algunos de ellos, los Organismos Financieros Internacionales (OFI), miembros del Congreso de la nación, de la Reserva Federal, altos cargos de la administración estadounidense así como grupos de expertos (Think tanks);³ quienes formularon una estrategia ideológica-neoliberal para el planeta, mejor conocida como globalización o mundialización, en lo ideológico, político, económico y comercial.

2 La primera formulación del llamado “Consenso de Washington” se debe a John Williamson en 1990.

3 Para un análisis más detallado sobre este tema ver: “José María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm

- c. *Políticas neoliberales para los países.* La estrategia neoliberal tiene por fin la explotación y dominación de los países, sobre todo los más débiles. Su aplicación es a través de políticas en los gobiernos que consisten principalmente en establecer: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, e) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, f) Liberalización comercial, g) Apertura de inversiones extranjeras directas, h) Privatizaciones, i) Desregulaciones y, j) Garantía de los derechos de propiedad.
- d. *La Nueva Gestión Pública (NGP).* Se trata de una estrategia compuesta por un conjunto de ideas neoliberales de corte empresarial que promueve la aplicación de técnicas de la empresa privada al sector público. Pero no solo son las técnicas, es también la ideología, la mentalidad y los valores empresariales. Mediante la NGP también se fomenta la participación del sector privado en el ámbito público.

La integración y aplicación de estos elementos en el sector público afectó de inmediato a la mentalidad de los servidores públicos; también se desarticuló y modificó la forma de operación de los procedimientos dentro de las instituciones públicas, generándose un estilo gerencial-empresarial para gobernar que busca lucrar o generar recursos para fines personales pero desde el espacio público. De ahí la idea latente de privatizar los servicios públicos o bien de establecer una política de “externalización” de los servicios al concesionar la prestación de los mismos a empresas del sector privado. Pretende también reducir o eliminar impuestos al sector empresarial y, paradójicamente, solicita ayudas económicas al Estado así como una mayor liberalización del sector comercial.

Algunas manifestaciones en la conducta de los servidores públicos que adoptaron la filosofía gerencial-neoliberal de la gestión pública han sido las siguientes:

1. *Comercialización de los servicios públicos.* La gratuidad en la prestación de servicios se altera. Servicios públicos que son una contraprestación por el pago de impuestos y que se ofrecían de forma gratuita al ciudadano comienzan ahora a cobrarse, o bien su costo, que era mínimo, se incrementa.
2. *Comercialización del patrimonio público.* Ejemplo de un caso en México es la zona arqueológica de Teotihuacán, donde el gobierno del Estado de México y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo protector de los sitios arqueológicos, en complicidad con un grupo de empresarios en el 2007 autorizaron perforaciones en las pirámides a fin de hacer adaptaciones de luz para realizar un proyecto de espectáculos multimedia para el turismo. Los responsables de dicho proyecto,

que tenía un enfoque puramente comercial, ignoraron la consideración de Patrimonio de la Humanidad que ostenta la zona de Teotihuacán y llevaron a cabo perforaciones causando daños a los monumentos.

3. *Venta del patrimonio público.* Ejemplo es el caso Griego, cuando en 2010 el gobierno de este país, como una medida para aliviar sus problemas económicos, puso a la venta una parte de su patrimonio insular. Hubo entonces una puja por las islas griegas. Un titular del diario Español *El País* decía: “Grecia en venta: se multiplica la lista de islas, hoteles y lugares históricos que se ofrecen al mejor postor”. Un caso similar sucedió en la capital mexicana en abril de 2011 cuando el Gobierno del Distrito Federal vendió a una empresa de tiendas de autoservicio, Comercial Mexicana, un tramo de una calle. El gobierno argumentó que la venta fue hecha con total transparencia y legalidad.
4. *Uso de patrimonio público para fines privados.* Ejemplos de casos en México son los siguientes: 1) En la administración 2006-2012, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) proveniente de la industria ganadera quien con subsidios públicos de programas para el campo, cuyo diseño original era el de apoyar a los productores más desprotegidos, privilegió a su familia y a sí mismo. 2) En esta misma administración de gobierno, el Museo Nacional de Antropología, después de cerrar las puertas al público:

“(…) se reabren para dar paso a bodas, fandangos, reventones de la *high society*. Esta transformación comenzó a partir de la conversión de un círculo de amigos del museo en un patronato. Cuando se inauguró el muro dedicado a los donadores, la entonces Secretaria de Educación, Josefina Vázquez Mota, adelantó que en el recinto se podrían grabar algunas de las escenas de las telenovelas que produce Televisa” (Galván, 2009).

5. *Evasión de impuestos de las grandes empresas.* Un estudio realizado por el BID en 2009 señaló lo siguiente para el caso mexicano:

“Casi 70 % de las microempresas no están registradas y por lo tanto no pagan impuestos; sólo 9 % de las microempresas pagan más del 50% de lo que deben; de las pequeñas y medianas la mayor proporción, 63%, se registra pero no paga impuestos; y en el caso de las grandes empresas, 48% no paga impuestos, 25% paga de 4 a 50% de lo que le corresponde y solo 28% de ellas pagan por arriba del 50% de sus obligaciones tributarias”. (Fernández, 2010: 22)

6. *Privilegios para las grandes empresas.* El sector empresarial, respaldado por su poder económico y sus relaciones políticas, obtiene apoyos preferentes por parte de los gobiernos mediante políticas específicas o secto-

- riales. Las grandes trasnacionales siempre han sido consentidas por los gobiernos. En México, un ejemplo son las televisoras Televisa y Televisión Azteca las cuales tienen el duopolio de los medios de comunicación.
7. *Modificación del lenguaje político- administrativo.* Los altos funcionarios de la administración pública son ahora denominados “gerentes” mientras que los ciudadanos se han convertido en “clientes”. Ambas circunstancias desorientan a los servidores públicos y confunden a los ciudadanos. Dicha terminología pervierte el significado del cargo.
 8. *Sueldos excesivos de los miembros del gobierno federal, estatal o municipal y de los altos cargos de la administración.* Bajo el argumento de que hay que evitar que el representante público caiga en la tentación de ser corrompido, se equipara el sueldo de un servidor público al de los directivos del sector privado, pagándose montos exorbitantes que ofenden la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, regidores, gobernadores, diputados y senadores) y personal de apoyo (asesores).
 9. *Trampolín político al sector privado.* Altos representantes públicos, una vez que han dejado la responsabilidad pública, son llamados por grandes compañías privadas, en virtud de que conocen y manejan información pública privilegiada para beneficio de las empresas, a pesar de que esta situación está prohibida por ley.
 10. *Debilidad de la autoridad pública ante el poder empresarial.* En el mes de mayo de 2010 en México, los noticieros difundieron la noticia de que los Secretarios de Educación y de Salud combatirían la llamada “comida chatarra” de las escuelas de educación básica. Dicha noticia generó de inmediato reacciones contrarias en empresas trasnacionales como *Sabritas, Bimbo, Pepsi o Coca Cola*. El proyecto terminó en el cesto de basura. Las empresas ganaron la batalla. Los mismos secretarios, en conferencia de prensa, argumentaron lo siguiente: “No había estudios científicos que demuestren que los refrescos dañen la salud”.
 11. *Golpe a los sindicatos y a los trabajadores en general.* Otro de los campos favoritos de los gobiernos neoliberales son los trabajadores. Despidos, recortes a las indemnizaciones, contrataciones temporales a fin de no generar antigüedad, elevar la edad legal de jubilación así como evitar los contratos colectivos de trabajo. De esta manera se libera a las empresas de la obligación de pagar utilidades, se posibilita la libertad de despido y se evita entrar en conflictos con los sindicatos aún existentes. De ahí la proliferación de los “contratos basura”.
 12. *Despojo de tierras a comunidades indígenas.* Existen diversas situaciones de intento de despojo de tierras a la clase campesina e indígena. Refirién-

dose de nuevo a México, un ejemplo es el caso de San Mateo Atenco, en el Estado de México, donde el presidente, Vicente Fox (2000-2006), intentó arrebatar a los campesinos sus tierras para edificar un nuevo aeropuerto. De igual manera, en el año 2003, el gobierno del Estado de Chihuahua en coalición con empresarios, pretendieron desalojar de sus tierras a los *raramuris* también conocidos como tarahumaras, para desarrollar un mega proyecto turístico.

13. *Privatización de las playas de dominio público.* Las cooperativas pesqueras de la Costa del Estado de Jalisco, en México, están siendo desplazadas. El sesenta por ciento de los 90 km de litoral del municipio de La Huerta, Jalisco, son playas privadas. El gobierno municipal ha desalojado con policías antimotines a pescadores de la zona.

La función tradicional que señala la teoría política en la que se muestra que los servidores públicos están para servir a todos los miembros de la comunidad política ha sido alterada. Hoy tenemos gobiernos injustos que gobiernan para perjudicar a su gente. En palabras de Jorge Etkin, hemos llegado a una situación que él denomina de “administraciones públicas perversas”, en la que las instituciones no cumplen con los objetivos para lo que fueron creadas sino para lo contrario. Por ejemplo, se crea una fiscalía antidroga para combatir el tráfico de estupefacientes siendo que el titular de dicho organismo es quien reparte las drogas. Otro ejemplo es la creación de la Oficina Antisecuestros, en la que el titular de dicha oficina es el líder de los secuestros. En palabras del autor:

Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente (Etkin, 1993).

Oligarquías disfrazadas de democracia

Como ya se señaló, la política es la disciplina que estudia los tipos de autoridad para gobernar a los estados de acuerdo a su naturaleza, es decir, a sus características propias. Pese a estar inscritos en los tratados de política las funciones y responsabilidades de quienes gobiernan, muchos individuos que llegan al poder no gobiernan para la ciudadanía sino para un grupo o sector que goza de privilegios y prebendas frente a una mayoría de población desfavorecida.

Cuando quien ocupa un cargo público lo hace por elección, en representación de los ciudadanos mediante el voto, se le denomina gobernante o político. El verdadero político o gobernante interviene en los asuntos

de gobierno y de Estado de manera seria y responsable. Cuando esto no es así, dicho gobernante se reduce a hacer politiquería, tratando los asuntos de manera superficial o con ligereza. Cuando el gobernante cae en una situación de esta naturaleza, es decir, de hacer política de intrigas y bajezas, se convierte en un *politicastró* lo que significa que el cargo le queda grande al no estar a la altura. Muchos *politicastrós* se justifican argumentando que actúan conforme a la *Realpolitik* (Diego, 2007, 43).

En las democracias corruptas los intereses de los políticos no coinciden con los intereses de los ciudadanos. Muchos servidores públicos, seducidos por los antivalores y las prácticas corruptas, se olvidan del objetivo de todo gobierno que es trabajar por el bien común, generando las condiciones para una calidad de vida en la ciudadanía. En palabras de Aristóteles:

No debe pasarnos por alto que en muchos lugares ha ocurrido que aunque la constitución, en cuanto dirigida por las leyes, no es democrática, sin embargo, debido a la costumbre y al sistema social, es administrada democráticamente; y de forma análoga, por un proceso inverso, en otros Estados, aunque la constitución legal es democrática, sin embargo, por medio del sistema social y de las costumbres, es llevada más bien como una oligarquía. (Aristóteles, *Política*, 1296 b, pp. 824 y 825)

El proceso de cambio de democracia a oligarquía ocurre cuando se altera la constitución escrita y la forma de organización del estado. Algunos ejemplos de cómo se da este giro son los siguientes: a) Cuando la designación de los gobernantes no proviene de la voluntad de la mayoría sino de la de grupos de poder mediante la manipulación de ciudadano y la compra o inducción del voto; b) Cuando los gobernantes se dedican a hacer riqueza para su beneficio descuidando los objetivos de la política de mirar por el interés común; y, c) Cuando se gobierna privilegiando a una minoría o clase rica y, en consecuencia, castigando a las mayorías. La idea básica de que los representantes públicos deben mirar por el bien de la sociedad se reduce a retórica demagógica, d) Cuando los ricos se vuelven más numerosos, aumentan sus propiedades y concentran poder; e) Cuando los gobiernos de los ricos, que son quienes gobiernan, ponen a sus hijos en el poder generando así una dinastía.

Cuando se perciben estas características estamos ante una oligarquía (de fondo) aun cuando el discurso y la ley señalen que se tiene una democracia (de forma). Si bien es cierto que desde antaño han existido formas mixtas de gobierno, combinando principios democráticos con oligárquicos, también es cierto que nunca como ahora las formas de gobierno se han confundido tanto. En plena era de auge neoliberal, muchos países evidentemente oligárquicos se presentan bajo la fachada de democráticos.

Estados originalmente democráticos han sido sustituidos por la partidocracia y las oligarquías que han hecho de los recintos legislativos un mercado donde se

comercia y negocia en el sentido literal del término. Políticos y empresarios se enriquecen bajo un contexto democrático. Las democracias contemporáneas, sean de izquierda o de derecha, se hallan embarradas por la corrupción. De hecho este elemento es la grasa que propicia que la maquinaria globalizadora funcione. La corrupción ha cobrado tanto poder que cada vez es mayor la incapacidad de los gobiernos para actuar. La corrupción ha rebasado la capacidad de respuesta de las instituciones públicas.

Sanear las democracias corruptas mediante la ética pública

Bajo las circunstancias en las que operan las democracias corruptas, el ideal de la democracia que se materializaría en una vida buena para la comunidad en la que todos los ciudadanos participen resulta difícil. Estas formas corruptas de gobernar encuentran su opuesto en las *democracias éticas* en las que los valores constituyen la sustancia que les da grandeza y calidad. Cómo se mencionó, ya desde la Grecia clásica se decía que uno de los fines de la política era formar ciudadanos virtuosos. Condición *sine qua non* para este cometido será, por tanto, contar con representantes públicos igualmente virtuosos.

Cuando un Estado descuida la importancia de la ética en la formación de sus representantes públicos, se ponen en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder, enmarcados en una sociedad de consumo que exacerba el deseo de poseer, acumular riqueza y obtener placer. De ahí la necesidad de que los ordenamientos jurídicos y la actuación de los poderes públicos se ajusten a valores y principios éticos. En otras palabras, existe la necesidad de que el Estado sea ético. (Diego, 2014, XII)

La ética pública no es otra cosa sino la ética enfocada a la conducta de los servidores públicos. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. Desde antaño, desde las antiguas civilizaciones, los grandes sabios y filósofos (Confucio, Aristóteles, Marco Aurelio, Plutarco) han escrito sobre la importancia de asociar ética y política.

Hoy en día, ya no es posible ignorar la importancia de los valores en el espacio de lo público. Todo gobierno verdaderamente interesado por recuperar la confianza de sus ciudadanos y que aspire a ser considerado como justo o bueno debe potenciar los valores éticos así como la creación de *filtros* que impidan a personas carentes de un perfil ético llegar al poder.

Los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación

de gobierno y función pública. La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos.

La ética de la función pública es un poderoso instrumento del control de la corrupción además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público; un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, un factor clave para elevar la calidad del gobierno mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los políticos y funcionarios en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica, por un lado, en la posibilidad de institucionalizarla y, por otro, en lograr que todo servidor público la interiorice. En tiempos de globalización, cuando se establecen criterios y parámetros comunes en el arte de gobernar, paradójicamente son pocos los países en el mundo que cuentan, no ya con una política en ética pública, sino con algún instrumento ético de aplicación práctica.

El propósito de la ética pública es generar una cultura en valores en los servidores públicos que permita establecer un dique a la corrupción. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, estos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de cuerpo, lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. A mayor cultura ética, mayor cambio de actitud en los servidores públicos. En contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en los asuntos públicos, mayor será la posibilidad de surgimiento de prácticas corruptas.

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si además lo es en términos éticos podrá alcanzar no solo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda- sino los más altos deberes como la libertad, la equidad, la felicidad, la dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

Si logramos contar con servidores públicos con este perfil, sin duda podremos aspirar a tener un buen gobierno. Un buen gobierno puede obrar haciendo efectivos los medios para cumplir con el fin superior del ser humano que es el "bien de la comunidad política".

Reflexiones

Una razón por la que existen democracias corruptas es por la fuerte influencia de los valores y cultura de las oligarquías. Los oligarcas, gracias a que poseen riqueza,

construyen teorías (liberalismo) e ideologías que seducen y persuaden la forma de operación política de las democracias. Contratan profesionales, estudiosos, especialistas, incluso profesores universitarios de prestigio para argumentar, escribir, publicar y divulgar en favor de teorías y modelos.

Dichas teorías son impulsadas mediante el marketing para ser operables mediante estrategias (globalización) y políticas neoliberales o bien mediante la presión política o de organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional, banco Mundial, etc. Cabe recordar que sobre el robo y la rapiña están edificadas las constituciones oligarcas.

Sin embargo, aún es posible reconducir las *democracias corruptas* mediante su opuesto, las *democracias éticas*. Los grandes problemas de las democracias corruptas no podrán resolverse si no se tienen en cuenta los diversos elementos que la ética pública aporta. Ya la OCDE ha sugerido, en un primer momento, para los países miembros de este organismo, aunque más tarde para todos los países, la necesidad de institucionalizar un Modelo de Infraestructura ética para los gobiernos y administraciones públicas que sirva de dique a las prácticas corruptas. Dicho modelo contiene un conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica los cuales pueden variar de acuerdo a la naturaleza de cada Estado. Con ello no se pretende afirmar que la ética sea la panacea para todos los conflictos, pero sí un instrumento más de la caja de herramientas, esencial para mejorar nuestras formas de gobierno democráticas.

Una democracia sin ética desvía su rumbo original, se dirige a la desintegración, a su alteración como forma de gobierno. Una democracia que ignora a la ética puede derivar fácilmente hacia la oligarquía, o peor aún, hacia la dictadura, sea política o económica. La ética en democracia es el hilo que une las relaciones de convivencia, de armonía entre los miembros de la comunidad. Los valores y principios éticos son los guías que marcan el rumbo hacia una sana democracia, hacia la madurez del sistema político. Si bien el tema de la ética en democracia está presente en el debate diario a través de conceptos como tolerancia, libertad, respeto, diálogo o libertad, convendría hacer una reflexión desde la totalidad, es decir, desde la ética como disciplina del conocimiento. Ética y democracia, por no decir ética y política, son disciplinas que marchan hacia un mismo fin: el bien de la comunidad política.

Referencias

Alonso, J.A. y Mulas-Granados, C. (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Aristóteles (1982). "Política", en *Obras*, Madrid: Editorial Aguilar, pp. 651-994

- Diego, Ó. y Txetxu, A. (2014), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Diego, Ó. (2014). Oligarquías disfrazadas de democracia. Una crítica a las democracias contemporáneas. *Espacios Públicos Revista de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM*, No. 34, mayo-agosto de 2012, pp. 138-151.
- Diego, Ó. (2007). *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis doctoral, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Enciso L., A. y Langner, A. (2018). "En Jalisco y Ciudad de México se cotiza el voto hasta en \$10 mil pesos: ONG", México, Diario La Jornada, 27 de junio.
- Galván Ochoa, E. (2009), "Dinero" columna en *Diario la jornada*, México, 23 de noviembre.
- Infantes, J. (1984). *Diccionario jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona.
- Etkin, J. (1993). "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Medellín, Colombia, el 23 de octubre.
- Malen, J. (2003). *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Barcelona: Gedisa.
- Meyer, L. "La corrupción"; En *Diario Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.
- Marván Laborde, María et. Al (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta nacional de corrupción y cultura de la legalidad*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos, México: UNAM.
- OCDE (2015). *Informe de la OCDE sobre cohecho internacional*, París: Publicaciones de la OCDE.
- Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (2003). *OLAF: La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.
- Serrano, F. (2018). "La ONU premia al Ayuntamiento por Decide Madrid", Noticias Cadena Ser, 6 de junio, Consultado por internet el 17 de agosto de 2018, http://cadenaser.com/emisora/2018/06/06/radio_madrid/1528308703_460231.html
- Shumpeter, J. A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, T II, Orbis.
- Uriarte, E. (2008). *Introducción a la Ciencia política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid: Tecnos.
- El Diario.es (2016), "Grecia en venta: se multiplica la lista de islas, hoteles y lugares históricos que se ofrecen al mejor postor", 31 de mayo de 2016, consulta en línea el 5 de julio de 2018, https://www.eldiario.es/theguardian/Islas-hoteles-lugares-historicos-Grecia_0_521798510.html



Suben acá y nos envidian!, pero bajan y se olvidan. Fotografía. Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Libertad, derecho y democracia: un análisis desde el paradigma del contrato (Individual y social)*

Joaquín Acosta**

Resumen

En este artículo se presentan los conectores conceptuales existentes entre el modelo contractualista legitimador de la democracia y la teoría jurídica del contrato. Se propone un análisis de tales conexiones para aproximarse a los conceptos actuales de democracia, soberanía popular, libertad y derecho. Mediante un enfoque histórico-comparativo se intenta emplear la teoría jurídica del contrato para reformular el problema de la legitimación actual de la democracia. Esta propuesta parte de recordar que desde el derecho romano el orden público constituye un límite a la libertad contractual, como a toda forma de libertad; igualmente se propone un contexto para repensar la libertad política a la luz de la reinterpretación que se le ha dado a la libertad contractual en virtud de su constitucionalización, y la manera en que se la ha ponderado con imperativos tales como la salvaguarda del orden jurídico y los derechos fundamentales.

Palabras clave: liberalismo; legalismo; contrato social; constitucionalización

Freedom, law and democracy: an analysis from the contract paradigm (Individual and Social)

Abstract

This article presents the conceptual connectors existing between the legitimating contractualist model of democracy and the legal theory of contract. An analysis of such connections is proposed to approach to the current concepts of democracy, popular sovereignty, freedom and law. Through a historical-comparative approach, the paper tries to use the legal theory of contract to reformulate the problem of the current legitimization of democracy. This proposal is based on the reminder that, from Roman law, public order constitutes a limit to contractual freedom, as to all forms of freedom; it also proposes a context to rethink political freedom in light of the reinterpretation that has been given to contractual freedom by virtue of its constitutionalisation, and the way in which it has been balanced with imperatives such as safeguarding the legal order and fundamental rights.

Keywords: Liberalism; legalism; social contract; constitutionalisation

Liberdade, Direito e Democracia: uma Análise desde o Paradigma do Contrato (Individual e Social)

Resumo

Neste artigo são apresentados os conectores conceituais existentes entre o modelo contratualista legitimador da democracia e a teoria jurídica do contrato. Propõe-se uma análise de tais conexões para uma aproximação dos conceitos atuais de democracia, soberania popular, liberdade e direito. Por meio de uma abordagem histórico-comparatista objetiva-se empregar a teoria jurídica do contrato para reformular o problema da legitimação atual da democracia. Esta proposta começa por lembrar que desde o direito romano a ordem pública constitui um limite à liberdade contratual, como a toda forma de liberdade; do mesmo modo, propõe-se um contexto para se repensar a liberdade política à luz da reinterpretção que se deu à liberdade contratual em virtude de sua constitucionalização, e a maneira em que tem sido ponderada com imperativos tais como a salvaguarda da ordem jurídica e os direitos fundamentais.

Palavras-chave: liberalismo; legalismo; contrato social; constitucionalização

* Artículo de investigación y reflexión. Fue realizado en el marco del proyecto "La constitucionalización del derecho de contratos". Grupo "Teoría del derecho, la Justicia y la Política" del programa de Derecho de la Universidad La Gran Colombia. Terminación de la investigación: 2018.

** Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad La Gran Colombia. Abogado, Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Comercial, Université Paris II (Panthéon-Assas). Máster en Derecho Privado, Université Paris II (Panthéon-Assas). Doctor en Derecho de los Negocios, Université de Bordeaux. Becario por excelencia académica del Estado francés (becario "Égide"). Primer investigador extranjero que recibió la "Mention spéciale du Prix de thèse" de la escuela doctoral de Derecho de la Université de Bordeaux. Tratadista y consultor. Miembro del grupo "Teoría del derecho, la Justicia y la Política" del programa de Derecho de la Universidad La Gran Colombia, Colombia. Línea investigación: "Derecho constitucional de contratos, constitucionalización del derecho, derecho comparado e historia del derecho". Correo electrónico: joaquinacosta2001@yahoo.fr ORCID: 0000-0002-6849-1577



Libertad, derecho y democracia: un análisis desde el paradigma del contrato (individual y social)

Introducción

Libertad, democracia y contrato social

La teoría del contrato social ha sido empleada para fundamentar al Estado (Hobbes, 1994), los derechos humanos (Rousseau, 1762) e incluso la democracia (Rawls, 1997). La idea según la cual la convivencia social exige la renuncia a una parte de la libertad que la naturaleza ha otorgado, a través de la celebración tácita de un acuerdo que por su esencia produce derechos y deberes a todos los asociados, sigue siendo empleada en la actualidad. No obstante, el desenlace del primer conflicto mundial así como el ascenso de los extremismos políticos y la necesidad de un intervencionismo estatal debido a las consecuencias económicas y sociales traumatizantes de los totalitarismos (Acosta, 2016), permitió verificar la posibilidad de que el legislador tuviese la deliberada voluntad de atentar contra las libertades públicas proclamadas por las leyes y por la tradición republicana (Frangi, 1992). Al entusiasmo de 1919 por el *Volksstaat* (Estado popular) sigue, en buena parte de la generación de juristas de posguerra, una neta desilusión tras de la cual se constata una cierta desconfianza hacia el ideal *rousseauuniano* de la ley como sempiterna expresión del pueblo. No se trata de repudiar la democracia, sino de criticar una concepción específica de ella: la “decisionista-totalitaria”. En efecto, no pocos juristas de la república de Weimar fueron acusados de haber servido a los propósitos de Hitler mediante la concepción absolutista y omnipotente de la soberanía popular (De Jouvenel, 1972). Esta visión predicaba que el pueblo puede disponer sobre cualquier tema sin que su decisión jamás pueda ser cuestionada, a tal punto que es al pueblo a quien corresponde establecer incuestionablemente lo que es justo e injusto (Heusching, 2002). De esta manera se habría llegado a la asimilación “*vox populi-vox dei*”, calificada en la posguerra como una “idolatría de la democracia” (Talmon, 1966, p. 37).

Se constata así el acierto de la célebre frase de *madame* Roland¹ “¡Libertad, libertad! ¡Cuántos crímenes se cometen en tu nombre!”. Un aserto parecido cabe para la democracia, la justicia e incluso el Derecho (basta con recordar la polémica que aún se ventila en torno a los juicios de Núremberg). De esta manera se asiste a la necesidad de adecuar tales conceptos a la relación que se verifica en la actualidad entre la evolución del derecho constitucional y su talante contractualista, de la mano del desarrollo del concepto de autonomía de la voluntad como fundamento del Estado Constitucional.

En efecto, las constataciones expuestas en buena medida motivaron a los más influyentes autores de la teoría política del siglo XX (Leo Strauss, Eric Voegelin, Hannah Arendt o Sheldon S. Wolin), a pesar de sus innegables diferencias conceptuales, a tener presente las lecciones de la historia como “deconstructora” de las teorías políticas. Esta convergencia explica las contundentes críticas a la democracia efectuadas por Strauss (2004), señalando su “desnaturalización y decadencia” (p. 27); el vigoroso rechazo que Voegelin (2014) efectuara hacia la cultura germánica del siglo XX (p. 38), tal como Wolin lo hace con la estadounidense (2008, p. 93), o incluso el señalamiento que hace Arendt a las democracias de ser imperialistas (2017, p. 118). Resulta notorio que estas autoridades confluyan en un mismo punto: la necesidad de “documentarse sobre el pasado; y que lo hagan de una manera tan sistemática, que casi se rinden a los rigores de la cronología o al culto del canon” (Roiz, 2000, p. 107). Tal sensibilidad por lo histórico motivó a Strauss remontar el liberalismo político a Hobbes, tratándole de nada menos que su fundador (Cortés, 2010); Arendt dedicaría jugosas líneas a interpretar –y quizás, también reinterpretar- a Rousseau (Smola, 2010) y su particular visión del contrato social. Sin embargo no sólo la ciencia política, también el Derecho Constitucional se ve en grandes dificultades a la hora de conciliar la soberanía popular con la salvaguarda del orden público y la seguridad (el Acta Patriótica de Bush constituye uno de numerosos ejemplos a citar). El presente escrito, inscribiéndose en la sensibilidad histórica exhibida por las autoridades anteriormente citadas, trata de ofrecer -o cuando menos rescatar- elementos de análisis históricos, filosóficos y jurídicos que ayuden a repensar el concepto y límites de la soberanía popular en un contexto de libertades desde la teoría contractualista, no sólo en su vertiente filosófica, sino también jurídica. Ello por cuanto la teoría jurídica del contrato ofrece innegables aportes sólidos a este álgido debate, permeado por las pasiones políticas. Esta realidad explica que el Derecho Constitucional haya acogido nociones civilistas para buscar soluciones, no sólo al problema de la legitimación de la democracia, sino también a la manera de mejorarla. Tal constatación conduce a la necesidad de repensar imperativos como el de la libertad

1 Marie-Jeann Roland de la Platière (1754-1793) fue una destacada defensora de la Revolución Francesa, así como líder de la facción girondina. Fue condenada a la guillotina durante el régimen del terror.

política. Teniendo en cuenta que el derecho de contratos también se ha visto en la necesidad de conciliar los principios de libertad contractual y salvaguarda del orden jurídico, a continuación se expondrá la manera en que los planteamientos teóricos y constitucionales que analizan la democracia se entrecruzan con los principios fundamentales del derecho de contratos, así como las perspectivas que tal verificación ofrece.

Contrato y libertad

El contrato siempre ha encarnado la idea de libertad (Caumes, 2010). La libertad contractual es el abandono de una cierta libertad en razón de las consecuencias benéficas que las partes esperan que resultarán (Gahdoun, 2008). La libertad contractual, si bien principio primero del derecho de contratos (Maurin, 2013,) dispone de un contenido y valor aún inciertos (Fabre-Magnan, 2010). Adicionalmente, la libertad contractual es en sí misma paradójica, ya que se trata de un acto libre cuyo objeto sería poner término a esa libertad (Izorche, 2006). Pero la paradoja solo es aparente. ¿Qué más libre que renunciar a esa libertad, al menos temporalmente y en todo caso voluntariamente? (Gahdoun, 2008).

Libertad política y libertad contractual

A lo largo del tiempo, doctrinas y religiones, especialmente la religión cristiana, han proclamado la dignidad del ser humano (Jahel, 2000). Sin embargo es bajo la influencia de la Ilustración que se va a buscar una formulación jurídica destinada a producir efectos de derecho a las libertades y derechos subjetivos (Pactet & Mélin-Soucramanien, 2013). Así fue en Europa hasta la Revolución francesa, la voluntad individual en materia de contratos se topaba con numerosas barreras establecidas por la organización religiosa, política y social de la época (Terré, Simler & Lequette, 2013).

El vínculo entre libertad contractual y libertad política también se verifica en nuestro contexto nacional. En efecto, la Corte Constitucional colombiana considera que el principio de la libertad contractual está incluido al menos implícitamente en el artículo 16 de nuestra Constitución Política, que garantiza a toda persona “el derecho al libre desarrollo de la personalidad” (sentencia C-660/96). Por ende, la libertad contractual no es una noción exclusivamente propia del derecho de obligaciones, también está vinculada al derecho de las libertades fundamentales e incluso a la filosofía (Maurin, 2013). Si bien no siempre se encuentra expresamente contemplada por los textos constitucionales, en buen número de sistemas jurídicos la libertad contractual goza de protección con fundamento en una disposición constitucional. Así acontece en derecho alemán, con el artículo

2 de la Ley Fundamental que hace referencia al derecho al libre desarrollo de la personalidad² (BVerfG, 12 nov. 1958, BVerfGE, 8.274, 328 ; Pédamon, 2004, p. 18), e incluso en derecho italiano, con el artículo 41 de la Constitución de ese país.³ En el sistema jurídico interno francés, la protección constitucional de la libertad contractual ha sido recientemente consagrada, o cuando menos algunos de sus componentes, de manera indirecta mediante la protección de otros derechos y libertades de los cuales ella puede ser una manifestación como acontece con el derecho de propiedad⁴ o la libertad de empresa (Mathieu, 1994). De esta manera para determinados autores “parece que el valor fundamental de la libertad contractual ya no ha de demostrarse” (Maurin, 2013, p. 108).⁵ Desde luego, la evolución que la libertad contractual observa en la posguerra (Rouhette, 1987) “y en esa íntima relación con la noción de la autonomía de la voluntad” (p. 34), hay suficientes razones para debatir tal afirmación. Es pertinente tener presente que incluso constitucionalizada, la libertad contractual sigue encontrándose limitada por otros valores fundamentales tales como el deber de obrar de buena fe (art. 83 CP), la prohibición de abusar del derecho (art. 95 núm. 1 CP) o la prohibición de abusar de la posición económica dominante (art. 333 CP).

Libertad económica y libertad contractual

Se aclara lo anterior por cuanto en la época de elaboración de los códigos civiles francés, colombiano, e incluso alemán, reinaba una gran confianza en las virtudes y la eficacia del liberalismo económico, ya que se creía firmemente que la armonía social en la distribución de los bienes y riquezas vendría de la mano invisible. Es evidente que ese modelo ya no está adaptado al mundo postindustrial que se caracteriza por una producción y distribución de masas, la existencia de grandes empresas (multinacionales y transnacionales), el uso intensivo de la publicidad y las técnicas de

2 Artículo 2

[Libertad de acción y de la persona]

(1) Toda persona tiene el derecho al libre desarrollo de su personalidad siempre que no viole los derechos de otros ni atente contra el orden constitucional o la ley moral.

(2) Toda persona tiene el derecho a la vida y a la integridad física. La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser restringidos en virtud de una ley. (Trad. español R. García y K.-P. Sommermann).

3 Art. 41

Será libre la iniciativa económica privada. No podrá, sin embargo, desenvolverse en oposición al interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La ley determinará los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda encaminarse y coordinarse con fines sociales. Recuperado de <http://www.italianoinfamiglia.it/documenti/costituzione-in-spagnolo.pdf>

4 V. la décision 84-172 DC, 26 juillet 1984 Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage, *RJC* I-185.

5 Texto original: « il semble que la valeur fondamentale de la liberté contractuelle ne soit plus à démontrer ».

marketing, el desarrollo del crédito, o la apertura de fronteras... a lo cual se agregan la complejidad de los productos y servicios así como la de las fórmulas contractuales (Pédamon, 2004). De esta manera y para afrontar mejor la problemática presente, se analizará la dimensión histórica de la libertad contractual. Es por ello que se expondrá la libertad contractual como manifestación del liberalismo económico.

Se predica lo anterior por cuanto cualquier investigación relativa a la cuestión de las relaciones entre Constitución y contratos, ante todo debe comenzar por el contenido y alcance del principio de la libertad contractual (Mousseron, 1995). En efecto, éste constituye sin duda alguna un principio fundamental del derecho de contratos; adicionalmente la cuestión de la libertad se va a convertir en el elemento subyacente de toda la problemática del contrato, por la edad de oro del liberalismo (Gahdoun, 2008). Y éste se inscribe en un hilo histórico. Es en este marco que la investigación tomará en consideración el proceso de inserción del ideal de libertad en el derecho de contratos.

En consecuencia, convendrá explorar el desarrollo de la libertad contractual desde sus raíces religiosas. Adicionalmente, deberá analizarse la influencia que el “Siglo de las Luces” determinó sobre esta libertad.

Evolución de la libertad contractual hasta la Revolución Francesa.

Precisiones

La historia de la libertad contractual es altamente esclarecedora (Chevreau, Mansen, & Bouglé, 2007). En primer lugar exige la identificación de la génesis de este principio. Y por supuesto, la lectura de los discursos de los autores del Código civil francés (Fenet, 1836), indica que el derecho romano habría desempeñado una parte esencial: “el título de contratos que encierra todos los elementos de las obligaciones convencionales, que deberá ser el manual de los jurisconsultos y jueces, es a los romanos que lo debemos casi por completo” (Locré, 1828, p. 544)⁶. En efecto, numerosas disposiciones del título de contratos son directamente retomadas de las reglas romanas (Savigny, 1898; Girard, 1898). Sin embargo, se debe tener cuidado de incurrir en un contrasentido respecto del grado exacto de tal aporte (Terré *et al.*, 2013). Técnicamente esencial, la contribución romana es, por el contrario, mucho más modesta si se considera el espíritu general que se encuentra en el Título III del Libro III del Código Civil francés (Martin, 1984), a su turno modelo del Título I del Libro Cuarto del Código Civil colombiano. El derecho romano reposaba, en efecto, sobre una concepción formalista del contra-

6 Texto original: « le titre des contrats qui renferme tous les éléments des obligations conventionnelles, qui devra être le manuel des jurisconsultes et des juges, c’est aux Romains que nous le devons presque tout entier ».

to: el acuerdo se perfeccionaba mediante el cumplimiento de determinados ritos. Asimismo, el derecho romano tenía una visión muy concreta del contrato. Derecho esencialmente procedimental, consideraba que un contrato sólo era plenamente obligatorio si hacía parte de una categoría en la que una acción había sido acordada. Muy diferente es la concepción del Código francés y por ende de su homólogo colombiano, quienes se alejan de tal esquema (Robaye, 2000). Tal ruptura se explica por cuanto los redactores del Código Napoleón ciertamente se basaron en el derecho romano, pero indirectamente, a través de las obras de los grandes autores franceses de los siglos XVII y XVIII: Domat y Pothier respectivamente, quienes han jugado, de alguna manera, un papel de renovación (Gazzaniga, 1990). De esta manera, si bien empleando abundantemente los materiales suministrados por el derecho romano, estos doctrinantes franceses emprendieron, bajo la influencia del derecho canónico y la moral cristiana, la edificación de un sistema que sencillamente implica ruptura con la concepción romana del contrato y de esta manera, la libertad de las convenciones (Zweigert & Koetz, 2011). Es por ello que se iniciará la exposición con el derecho de la Iglesia Católica, y a continuación se orientará la investigación hacia la influencia de la Escuela del Derecho Natural.

Los canonistas y la doctrina *Pacta Sunt Servanda*

Del derecho romano al derecho canónico

Los especialistas del derecho canónico fueron, en la mayoría de los casos versados en derecho romano, dentro de un contexto de relativa unidad de la doctrina en esos días (Barmann, 1961). Sin embargo, el estudio de los canonistas del derecho de contratos es mucho más independiente ya que la Iglesia tiene, para la sociedad, sus propias preocupaciones (Ourliac & Malafosse, 1969).

El punto de partida del aporte del derecho canónico es el método frecuente en la Edad Media: reagrupar e incluso entremezclar los textos antiguos, tanto religiosos como filosóficos y jurídicos (Robaye, 2000). Ahora bien, Cristo prohibió el juramento⁷. En consecuencia los padres de la Iglesia explicaron que el juramento no era necesario para la veracidad de la palabra empeñada. El decreto de Graciano, en el siglo XII, recopiló cierto número de sus declaraciones, especialmente el famoso canon *Juramenti*.⁸ En tal texto se consignó que entre un juramento y una simple promesa, Dios no hace diferencia.⁹

7 Mateo, V, 34-37 : «³⁴Pero yo os digo: No juréis en ninguna manera; ni por el cielo, porque es el trono de Dios;

³⁵ ni por la tierra, porque es el estrado de sus pies; ni por Jerusalén, porque es la ciudad del gran Rey.

³⁶ Ni por tu cabeza jurarás, porque no puedes hacer blanco o negro un solo cabello.

³⁷ Pero sea vuestro hablar: Sí, sí; no, no; porque lo que es más de esto, de mal procede. »

8 22, qu. 5, c. 12.

9 « *Dominus inter juramentum et loquelam nostram nullam vult esse distantiam* »

Por supuesto, no se estaba analizando la cuestión de los contratos y su eficacia, tampoco la de las reglas jurídicas, sino solamente preceptos morales inspirados por la religión católica, y propias al fuero interno (*ratione peccati*). Es sin embargo, con base en tales textos, como se va a introducir el interrogante sobre las promesas efectuadas sin respaldo de forma o rito alguno (Barmann, 1961). Fue por ello que glosando uno de estos pasajes, el canonista Huguccio, obispo de Ferrara, quien hacia finales del siglo XII declaró que, incluso sin juramento ni estipulación, el declarante se obliga *nuda promissione* (por una simple promesa). Así se cometería pecado si un pacto, incluso desnudo,¹⁰ no fuese observado. Entre una promesa sin formalidad y un juramento, Dios no hace distinción¹¹. El autor de la Glosa ordinaria al Decreto, *Johannes Teutonicus* (Juan el Teutón) enseñó a grandes líneas la misma doctrina hacia 1215 (Lévy & Castaldo, 2002). A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN, EN 1234, DE LA COLECCIÓN DE LAS DECRETALES DEL PAPA GREGORIO IX FUERON INCORPORADOS UNA SERIE DE TEXTOS ANTIGUOS (YA COMPILADOS HACIA 1191), EN PARTICULAR LOS CÁNONES *Antigonus* y *Qualiter*.¹² El primero reprodujo una decisión proferida a propósito de cierto litigio entre obispos, con ocasión de un concilio celebrado en Cartago en 348, donde se formuló esta frase icónica: *Pax servetetur, pacta custodiantur* (que la paz sea conservada, que los pactos sean observados).

Hacia 1260 Bernardo de Parma, autor de la Glosa ordinaria de las Decretales, repite a Huguccio: se incurre en pecado mortal al desviarse de un pacto: “*De un pacto desnudo nace una acción (ex nudo pacto oritur actio), porque los hombres pecan al no ejecutar una convención... Dios no hace diferencia entre simples promesas y un juramento*”.¹³ El repiqueteo de los canonistas en diversas formas análogas de esta afirmación impresiona: en definitiva, la regla moral se extendió al ámbito civil, y así un deber de conciencia se volvió una obligación jurídica (Ripert, 1949).

El aporte de la escuela del derecho natural

De la regla moral al consensualismo

Las lecciones de Grocio (Auge, 1968) y Pufendorf -hacer del consensualismo el fundamento mismo de la teoría del contrato¹⁴ - serán determinantes: a finales del

10 En derecho romano los pactos desnudos o *nuda pacta* eran acuerdos que carecían de los rituales exigidos por ese ordenamiento para ser considerados verdaderos contratos. En consecuencia no proporcionaban acción procesal alguna para exigir su cumplimiento. De ahí la máxima latina *ex nudo pacto actio non nascitur*. (del simple pacto no nace acción, in Dig. 2, 14, 7).

11 « *Deus nullam differentiam vult esse inter simplicem promissionem et juramentum vel aliter firmatam promissionem* ».

12 X, *De pactis*, 1, 35, 1 y 3.

13 Texto original: « *Ex nudo pacto oritur actio... quia mortaliter peccat recedendo a pacto... Inter simplicem loquelam et juramentum non facit Deus differentiam* ».

14 Después de haber recordado que se debe mantener religiosamente aquello a lo que alguien se ha comprometido, Pufendorf ubica al nivel de las máximas más inviolables del derecho natural « que cada uno debe

siglo XVI: se puede considerar que el consentimiento de las partes perfecciona el contrato. Así por ejemplo, se admitió que el contrato de matrimonio conlleva la elección del régimen matrimonial, y se proclama la *libertad de las convenciones matrimoniales*. Determinados límites, sin embargo, fueron impuestos a esta libertad: se prohibió, por ejemplo, socavar la potestad marital. Las cláusulas que hubiesen dispensado a la mujer de la autorización marital para la celebración de actos jurídicos no estaban consideradas válidas (Lévy & Castaldo, 2002). La escuela del derecho natural marcó una etapa decisiva (Gazzaniga, 1992): el consentimiento es para Pufendorf (1712) el corolario de la libertad; el contrato es un instrumento que obliga y por ende reduce notoriamente la libertad: no hay lugar a quejarse ya que “se consintió en ello y cada parte asumió voluntariamente un compromiso que perfectamente pudo declinar”. Y como es bien sabido en Francia, Domat fue ávido lector de Grocio mientras que Pothier estuvo fuertemente influenciado por Pufendorf (Gazzaniga, 1992).

Sensibles a las lecciones de la escuela del derecho de gentes, los franceses igualmente se muestran como los herederos de Descartes y Malebranche.¹⁵ Además, en el consensualismo hay incuestionablemente una bella construcción del espíritu: el hombre es reputado *naturalmente* libre; la sociedad sólo ha podido conformarse por voluntad humana, y el dogma del contrato social, unánimemente enseñado bajo diferentes formas desde mediados del siglo XVII, se impone. En efecto, hacer de la libertad y la voluntad un elemento creador de derecho corresponde a la filosofía (Lévy & Castaldo, 2002).¹⁶ Hay así una metafísica de la noción de contrato (Gazzaniga, 1992). Loisel a comienzos del siglo XVII retrata en una célebre fórmula toda la fuerza del compromiso: “Se ata a los bueyes por los cuernos y los hombres por las palabras” (Sautel, & Boulet-Sautel, 1959, p. 507).¹⁷ Tanto para Domat como Pothier la sociedad civil reposa sobre el contrato (Lévy & Castaldo, 2002).¹⁸ De

mantener inviolablemente su palabra ». El consentimiento es para él corolario de la libertad.

- 15 Ya en el siglo XVI, a pesar de la resistencia de Cujas, quien se identificaba con el formalismo romano, Dumoulin se exhibió más bien « liberal ».
- 16 « La consécration doctrinale du consensualisme est, essentiellement, l'œuvre des philosophes et des juristes de cette école [du Droit de la nature]. Les philosophes sont, avant tout, Suarez (mort en 1617), qui utilise l'adage *Pacta sunt servanda*, Grotius (mort en 1645), qui s'appuie sur la règle *Solus consensus obligat*, et prend soin de réfuter Conan, puis Pufendorf (mort en 1694), qui justifie le consensualisme par l'idée de liberté de la volonté humaine. En France, Domat à partir de 1689, soutient la validité immédiate de tous les contrats, et donne des formules qui, faisant écho à des textes d'Ulpian (Dig., 16, 3, 1, 6 et 50, 17, 23), annoncent l'article 1134 du Code civil. D'une part, « toutes les conventions nommées ou innommées ont toujours leur effet et elles obligent à ce qui est convenu » (Les lois civiles dans leur ordre naturel, 1689, 1^{re} partie, liv. 1^{er}, tit. 1^{er}, sect. 1^{re}, n^o 7), et « le consentement (...) fait la convention » (ibid., n^o 10) ; d'autre part, « les conventions sont les engagements qui se forment par le consentement mutuel de deux ou plusieurs personnes, qui se font entre elles une loi d'exécuter ce qu'elles promettent » (ibid., préambule du livre 1^{er}) ».
- 17 Texto original: « On lie les bœufs par les cornes et les hommes par les paroles ».
- 18 « Ardent partisan de l'absolutisme, Hobbes (*De cive*, 1642, *Léviathan*, 1651) avait soutenu qu'avant l'institution du gouvernement, dans l'état de nature, il ne régnait qu'un état de guerre de tous contre tous (*Bellum omnium contra omnes*). La raison en était que la nature, ayant donné à chacun un droit égal sur toutes choses (*Jus*

esta manera, la doctrina francesa en la víspera de la Ilustración culmina aquello que los canonistas de la Edad Media habían comenzado al ubicar únicamente al consentimiento como fundamento del contrato. Los principios afirmados por los juristas del siglo XVIII concordaban perfectamente con las ideas expresadas por los filósofos y aportaban argumentos a los economistas (Lévy & Castaldo, 2002). Tales nociones van a ser refrendadas en los dogmas revolucionarios.

Evolución de la libertad contractual con posterioridad a la Revolución Francesa. *La libertad revolucionaria y el contrato*

La Revolución francesa abolió el régimen feudal y señorial en nombre de dos ideas: “*libertad e igualdad*” (Gazzaniga, 1992, p. 178). De esta manera el artículo 4º de la Declaración de 1789 consagra la libertad como uno de los derechos del hombre y del ciudadano. Y correlativamente, se han deducido de este derecho la libertad de comercio y de la industria así como, evidentemente, la libertad contractual. Sin embargo, su alcance así como su contenido ha sido desde su consagración objeto de oscilaciones doctrinales. En consecuencia, serán explorados los vínculos existentes entre el liberalismo revolucionario y la libertad contractual. Adicionalmente, se analizará la influencia que el individualismo post-revolucionario ha determinado sobre tal libertad.

El aporte del liberalismo revolucionario

La influencia de las Luces sobre la Revolución aparece fuera de toda discusión, así como sobre la Carta revolucionaria de los derechos del hombre y del ciudadano (Pactet & Mélin-Soucramanien, 2013). Ahora bien, el artículo 4º de la Declaración francesa de 1789 –tan cercano al artículo 16 de la Constitución colombiana – “La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro, [etc.]” según investigación adelantada por P.-Y. Gahdoun tendría como fuentes filosóficas, por un lado a J.-J. Rousseau y sus *Lettres écrites de la montagne* donde manifiesta que “La libertad consiste menos en hacer su voluntad que no estar sometido a la de otro; consiste sobre todo en no someter la voluntad de otro a la nuestra” (2008, p. 59).¹⁹ Se constata así la “hermandad de términos”, la idea considerada en función de otro. También se encuentran en los escritos de Montesquieu, fórmulas igualmente sugestivas: “... la libertad política no consiste en hacer lo que se

omnium in omnia), chacun, dans cet état, avait le droit de faire et de posséder tout ce qui lui plaisait. Pour sortir de cette anarchie, par le « contrat social », les individus se sont démis de tous leurs droits. Le Prince»

19 Texto original : « La liberté consiste moins à faire sa volonté qu'à n'être pas soumis à celle d'autrui ; elle consiste encore à ne pas soumettre la volonté d'autrui à la nôtre ».

quiere (...) La libertad es el derecho de hacer todo aquello que las leyes permiten” (1995, p. 382);²⁰ Voltaire también, en sus *Pensées sur le Gouvernement*, expresa: “la libertad consiste en sólo depender de las leyes” (1860, p. 201).²¹ Locke finalmente dice que “la libertad no tiene otros límites que aquellos determinados por la ley...” (citado en Gahdoun, 2008, p. 59).²² Sin embargo, la Declaración francesa no es ni un himno a la ley natural, ni un homenaje a la ley positivista; ella es ante todo un texto en construcción que se comprende mejor a la luz de las teorías doctrinales ya elaboradas, o por confeccionar. Y su artículo 4º es el mejor ejemplo. Además si bien la Declaración de 1789 puede provenir en línea recta de Rousseau, no se debe exagerar sin embargo su influencia (Marcaggi, 1904). En efecto, también el filósofo inglés Locke participa de la paternidad de tal documento (Gahdoun, 2008), aunque asumiendo las libertades como derechos naturales, a la inversa de Rousseau, quien cree en las leyes positivas (es decir, antítesis de las naturales); de esta manera el pensador suizo sería ante todo el teórico del legicentrismo (Carpano, 2005) donde la ley *puede todo*, pero no el individuo, como ya Jellinek advirtiera (Fang, 1938): los principios del contrato social son completamente contrarios a cualquier declaración de derechos. En efecto, si bien el punto de partida de Rousseau parece liberal, su respeto por la libertad degenera en una valoración excesiva; de esta manera el ilustre suizo al sacralizar el interés social tácitamente sacrifica el derecho individual, negando así la vida y bienes de los ciudadanos.

Del liberalismo al contrato social

Resultado de las anteriores ideas, en plena Revolución Francesa se designó a un Comité conformado especialmente por Sieyès, Mounier o Le Chapelier, con la misión de elaborar un proyecto de Declaración, en donde la ponencia de Sieyès tuvo una audiencia altamente favorable (Gahdoun, 2008). Prueba de ello es la similitud de determinadas fórmulas del Abad y aquellas retenidas en el futuro artículo 4 un mes más tarde. En efecto, se puede constatar en los *Archives* de 1789:

Los límites de la libertad individual se encuentran en el mismo punto donde ella comenzaría a perjudicar a otro. Corresponde a la ley reconocer esos límites e identificarlos... Una sociedad en la cual un hombre sería más o menos libre que otro... dejaría de ser libre; habría que reconstituirla ... Parece que en primer lugar aquel que contrata un compromiso, pierde una parte de su libertad... ya que

20 Texto original: «... la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut (...) La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent ».

21 Texto original: « la liberté consiste à ne dépendre que des lois ».

22 Texto original : « la liberté n'a de bornes que celles déterminées par la loi... ».

todo compromiso es un intercambio donde cada uno valora más lo que recibe que lo que da(p. 258).²³

De esta manera se constata que el vínculo contractual está arraigado en el pensamiento de los revolucionarios a propósito de la libertad. Así las cosas, se puede considerar que si la libertad contractual no está expresamente consagrada en la Declaración francesa, ello se debe a que se trata más bien de un texto de principio y no de un catálogo de derechos.

El individualismo, elemento matizado

Si bien la doctrina francesa de obligaciones predica que la Revolución marcó el alma del derecho de contratos, el progreso de la libertad individual (Terré *et al.*, 2013), tal planteamiento debe ser matizado. Por supuesto, al resaltar la libertad de los contratantes (particularmente haciendo del sólo consentimiento el fundamento del contrato), se exaltó en realidad al individuo. Durante diez años libertad, igualdad y voluntad individual, estas « palabras faro » se encontraban por doquier (Cedras, 2003). Desde las primeras semanas de la Revolución, fue bajo la bandera de la libertad que se enlistaron todas las *mentes iluminadas* y fue en su nombre que se efectuaron las reformas. Se proclamaron así todas las libertades, se dismantelaron todas las cadenas familiares, feudales, económicas, comerciales, sociales, religiosas... La lectura de los proyectos de declaración de derechos elaborados a lo largo de 1789 es en este sentido reveladora (Gazzaniga, 1992). La libertad lo inspira todo y se la encuentra forzosamente en la libertad de obligarse. De esta manera, el proyecto de declaración de derechos contenido en el catálogo de quejas del tercer estado de la bailía de Nemours (febrero de 1789), precisa en su artículo 8:

Todo hombre es dueño de celebrar los contratos que considere convenientes; y todo contrato libre es obligatorio para las dos partes, si no es contrario a las buenas costumbres, si no contiene ningún dolo por parte de los contratantes, y si no ocasiona ninguna lesión a los derechos de algún otro.²⁴

23 Texto original : « Les limites de la liberté individuelle ne sont placées qu'au point où elle commencerait à nuire à autrui. C'est à la loi reconnaître ces limites et à les marquer... Une société dans laquelle un homme serait plus ou moins libre qu'un autre... cesserait d'être libre ; il faudrait la reconstituer... Il semble au premier aspect que celui qui contracte un engagement, perd une partie de sa liberté... car tout engagement est un échange où chacun aime mieux ce qu'il reçoit que ce qu'il donne ».

24 Texto original : « Tout homme est le maître de faire les contrats qu'il juge convenables ; et tout contrat libre est obligatoire pour les deux parties, s'il n'est pas contraire aux bonnes mœurs, s'il ne renferme aucun dol de la part des contractants, et s'il n'entraîne aucune lésion des droits de quelque autre ».

Sieyès, en la exposición de motivos de su primer proyecto de declaración (20-21 de julio de 1789) afirmó: “No habrá obligación si no está basada en la voluntad libre de los contratantes”.²⁵ La Declaración, si bien no acoge fórmulas tan precisas, indudablemente está animada por el mismo espíritu y hace de la libertad el fundamento de todo derecho. El artículo 4º finalmente suministra la célebre definición:

La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro: por eso, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites sólo pueden ser determinados por la ley.²⁶

Se constata entonces que para tal época nadie duda que uno de los “derechos naturales” es el de obligarse por medio de convenciones. El contrato constituye incluso el origen de la sociedad; así se mezcla el orden público y el orden privado: “Toda sociedad no puede ser más que la obra libre de una convención [celebrada] entre todos los asociados”.²⁷ Así, el contrato es tanto el origen del Estado social como la base de las obligaciones individuales (Gazzaniga, 1992).

La libertad contractual, entre la tradición romanista y las nuevas ideas

La influencia de la Revolución fue profunda y duradera en derecho de obligaciones, principalmente en materia de contratos (Terré *et al.*, 2013). La legislación revolucionaria, al suprimir las barreras a la circulación de bienes, acuerda la libertad del comercio; al abolir las corporaciones abre la puerta a la libertad del trabajo; al eliminar la prohibición de la usura legaliza el mutuo o préstamo a interés y facilita el crédito. En lo restante, pareciera que la revolución se interesa poco en la materia contractual, salvo en los diferentes proyectos de Código civil. En ese contexto, los textos de Cambacérès²⁸ ameritan retener la atención, ya que la evolución del derecho de contratos por ellos presentada reviste interés. En sus tres proyectos, Cambacérès, jurista meridional, reconoce su deuda con el derecho romano así como con Domat y Pothier; sin embargo, igualmente admite que estas

25 Texto original : « Il n’y a point d’engagement s’il n’est fondé sur la volonté libre des contractants ».

26 Texto original disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>; Trad. español recuperada de <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

27 Texto original : « Toute société ne peut être que l’ouvrage libre d’une convention entre tous les associés », in art. 1er du premier projet de Sieyès.

28 Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, Duque de Parma (18 de octubre de 1753 - 8 de marzo de 1824) Segundo Cónsul de la República desde 1799 a 1804, fue un abogado y político francés, recordado principalmente por ser autor del proyecto base que, inicialmente desatendido, fue recuperado, revisado y ampliado por una comisión redactora designada por Napoleón Bonaparte, convirtiéndose así en el futuro Código Civil francés.

reglas pueden ser adaptadas a las ideas nuevas. Y gracias a los acontecimientos, las ideas efectivamente evolucionan: de 1793 a 1795, todo cambia.

En 1793 la libertad individual lo es todo y el contrato domina las relaciones.²⁹ La inspiración ya será diferente en 1794: la sociedad (el estado social) está organizada para la felicidad de los hombres (planteamiento efectuado por Sieyès en 1789) y todas sus acciones tienen como objetivo alcanzar la más grande felicidad. El contrato es uno de los medios puestos a su disposición:

“El hombre no es feliz si no es libre en la elección de sus goces, el bienestar del hombre consiste más bien en la manera de gozar que en el goce mismo; cada uno configura su bienestar mediante los elementos de su elección”.³⁰ (Cambacérès, 1794)

*“De ahí nace el derecho a contratar que no es más que la facultad de escoger el medio de su bienestar”*³¹ (Rouland, 1995, p. 293). Y, para obtener el bienestar, el hombre tiene a la ley, que no es nada distinto a una convención general. De esta manera, el contrato reposa en el consentimiento que determina la ley entre las partes, pero que al mismo tiempo encuentra sus límites en las prohibiciones legales. Finalmente, en el tercer proyecto, el espíritu es menos elevado y más práctico: el contrato es simplemente el complemento al derecho de propiedad.³²

Ninguno de tales proyectos se convertirá en norma jurídica. Pero no por ello resultan despreciables. Particularmente demuestran que el legislador revolucionario, en materia contractual, se debatió entre la tradición y las nuevas ideas (Gazzaniga, 1992): el peso de la tradición romana revisada y corregida por los autores de *l'ancien droit*³³ se encuentra fuera de toda duda; ninguna ley revolucionaria en materia contractual es completamente original y se encontrará la misma situación en el Código Civil. La parte que corresponde a las ideas nuevas es más interesante: el legislador en efecto dudó en materializar generosamente en términos jurídicos esos valores símbolos que son la libertad y la voluntad. De esta manera se encuentra prisionero entre la afirmación de la voluntad individual y el respeto de la ley,

29 El contrato es la « source naturelle » de las obligaciones (art. 1^{er} du projet) mientras que « la loi n'est que quelques fois une cause d'obligation » (Art. 4 du projet).

30 Texto original : « L'homme n'est pas heureux s'il n'est pas libre dans les choix de ses jouissances, le bonheur de l'homme consiste bien plus dans la manière de jouir que dans la jouissance même ; chacun compose son bonheur des éléments de son choix ».

31 Texto original : « De là naît le droit de contracter qui n'est que la faculté de choisir le moyen de son bonheur ».

32 « ... toute obligation se rattache à la propriété puisqu'elle donne des droits à celui qui en profite » (Réimpression de l'Ancien Moniteur, Vol. 28, p. 409).

33 El « ancien droit » es el derecho francés anterior al Derecho revolucionario. Por su parte, los productos jurídicos posteriores a la revolución francesa se encuentran principalmente caracterizados en las codificaciones napoleónicas.

que no es nada distinto a la expresión de la voluntad general.³⁴ Por ello resulta igualmente difícil medir todas las consecuencias de un principio que afirma que el hombre puede hacerlo todo en virtud de su sola voluntad... excepto perjudicar al prójimo. El derecho revolucionario siempre osciló en búsqueda de un equilibrio entre la protección a las libertades individuales y la salvaguarda del interés general.

Revolución y Código Civil

La búsqueda del equilibrio por el legislador de la Revolución se vuelve transacción en el Código Civil. Los principios son afirmados: libertad, igualdad y propiedad son inscritos (Cedras, 2003). En materia de contratos, la libertad contractual es la regla. ¿Cuál es el fundamento? El orden natural de las cosas y la razón de los hombres. Portalis³⁵ en el discurso preliminar del Código Civil francés, lo recuerda claramente: “En tratándose de contratos, hemos en un primer momento desarrollado los principios de derecho natural que son aplicables a todos” (1988, p. 29).³⁶ Y tales principios han encontrado su traducción jurídica en la legislación romana:

Pero tal es el orden admirable de la providencia –proclama Bigot de Préameneu³⁷ - que para efectos de reglamentar todas las relaciones sólo es necesario conformarse a los principios que están en la razón y en el corazón de todos los hombres. Es ahí, en la equidad, es en la conciencia que los romanos han encontrado ese cuerpo de doctrina que volverá inmortal su legislación (Fenet, 1836, p. 215).³⁸

Sin embargo, no debe exagerarse la influencia del derecho romano: se trata más bien de un “*ius commune*” es decir, un derecho romano justinianeo revisado y corregido por el derecho canónico, los glosadores o los posglosadores en donde precisamente Domat y Pothier han efectuado la síntesis. De igual manera, por muy libres que sean las partes, esta libertad no es absoluta. Es necesario que la persona

34 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, art. 6 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

35 Jean-Étienne-Marie Portalis (1 abril 1746 – 25 agosto 1807) fue un jurista y político francés en el tiempo de la Revolución francesa y del Primer Imperio. Miembro de la Academia Francesa y de la Legión de Honor (1805). Es conocido por haberse convertido de facto en el líder de la comisión redactora del Código Civil francés.

36 Texto original: « En traitant des contrats, nous avons d'abord développé les principes de droit naturel qui sont applicables à tous ».

37 Miembro de la comisión redactora del Código Civil francés.

38 Texto original : « Mais tel est l'ordre admirable de la providence qu'il n'est besoin pour régler tous les rapports que de se conformer aux principes qui sont dans la raison et dans le cœur de tous les hommes. C'est là, c'est dans l'équité, c'est dans la conscience que les Romains ont trouvé ce corps de doctrine qui rendra immortelle leur législation ».

que se obliga sea jurídicamente capaz de hacerlo, que el acuerdo no sea contrario a las leyes y a las buenas costumbres y que el consentimiento esté exento de vicios; por supuesto, esta óptica está retomada del derecho romano (Terré *et al.*, 2013). Pero el consentimiento no lo es todo: como lo recuerda Pothier, todo compromiso debe tener una causa honesta. La teoría es heredera de los canonistas, no de los romanos: toda convención celebrada sin causa o por una causa inmoral es nula (Capitant, 1927). Sin embargo, no es conveniente poder cuestionar jurídicamente cualquier equilibrio en los contratos. De esta manera, los menores están protegidos contra toda lesión, los mayores por el contrario sólo lo estarán contra la lesión enorme y para determinadas categorías de contratos.

En efecto, parece difícil que un orden jurídico esté dispuesto a respaldar cualquier acuerdo, con independencia de su contenido o efectos. Tratándose de contratos, todos los órdenes jurídicos se preocupan por las condiciones en las cuales han sido celebrados y los someten a un conjunto de exigencias que tienen como objetivo la garantía de un mínimo de protección tanto a las partes como a los terceros y a la colectividad cuyos intereses serían susceptibles de ser afectados por la operación (Terré *et al.*, 2013). Desde luego, los redactores del Código Civil consideraron que el acuerdo de voluntades libres e informadas conduce en principio a la justicia (Ghestin, 1981). Para ellos, lo justo debe entenderse no en tanto que conmutatividad objetiva³⁹ sino como conmutatividad subjetiva⁴⁰ (Chénéde, 2008). Pero sería ir demasiado lejos creer que los redactores del Código Civil consideraron que, por lo anteriormente reconocido, el contrato no llamaba ningún control de derecho: la libertad de las partes siempre ha sufrido la exigencia de respetar el objeto y especialmente la causa *lícitos*. Tales imperativos otorgan a los agentes del orden jurídico el medio para verificar que los intereses particulares están equitativamente conciliados y el interés general salvaguardado.⁴¹ La causa exige⁴² que toda obligación debe tener una razón que justifique su exigibilidad. Tal es el medio de garantizar el reinado de un mínimo de equidad entre las partes (Cumyn, 2002).

39 Esto es, la estricta equivalencia de las prestaciones intercambiadas.

40 En otros términos, que basta que la contraprestación recibida haya sido *considerada* equivalente a la prestación dada.

41 Dado que al tenor del artículo 58 de la CP el interés particular deberá ceder ante el interés general: « Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social". (Subrayado ajeno al texto original).

42 Frente a este punto debe tenerse presente que el artículo 1502 del C. civ. colombiano « descende » del *article* 1131 de su homólogo francés.

Conclusión

La trayectoria de la libertad contractual: entre individualismo y respeto al interés general

Como todo argumento histórico, el punto de vista pasado del autor de un texto no sabría congelar el presente en una significación particular. Se trata sin duda de un indicio propio a develar un sentido oculto pero, sin mayor peso que cualquier otro, no puede constituir él solo una explicación de la significación, ni siquiera limitar al intérprete en un sentido determinado que se le impondría. Dicho esto, no es menos cierto que una constante histórica es que determinados *límites* han sido impuestos a la libertad contractual, con el fin de impedir, no solamente que aquella despoje a la parte *sorprendida*, sino también que desconozca los intereses más sagrados para la sociedad. En efecto, incluso si Domat y Pothier fueron influenciados por Grocio y la escuela *moderna* del derecho natural, la cual busca fundamentar la autoridad del derecho, ya no en la divinidad, sino en el hombre y las libertades naturales (presagiando así la filosofía individualista del siglo XVIII), es innegable que la justificación de la fuerza obligatoria del contrato en ellos es principalmente moral: heredera de la tradición canonista tal fuerza reposa, en efecto, en un deber de conciencia –el respeto de la palabra empeñada– mucho más que sobre la libertad individual así como su corolario, la voluntad y su poder creador. Tal parece ser la perspectiva en la cual se ubicaron los redactores de los Códigos civiles evocados. Tal y como se ha reiterado en los trabajos preparatorios, así como sus primeros comentarios, se refieren constantemente no a los principios de la filosofía individualista, sino a la moral y la equidad (Rouhette, 1965). De esta manera, la libertad contractual ha oscilado entre dos tendencias: una que magnifica la voluntad individual así como sus corolarios (la libertad económica, la iniciativa privada); la segunda impone a tal voluntad un marco, con el fin de evitar que la libertad y la iniciativa individual no atenten contra los intereses que atañen a la sociedad. Estas apreciaciones son igualmente aplicables al resto de libertades fundamentales.

Referencias

- Acosta, J. (2016). La interpretación constitucional: entre legicentrismo, neoconstitucionalismo y constitucionalización. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, volumen X, número 37, pp. 83-102.
- Arendt, H. (2017). *En el presente. Ensayos políticos*. Barcelona, Ed. Página Indómita.
- Auge, G., (1968). Le contrat et l'évolution du consensualisme chez Grotius. *Archives de philosophie du droit*, volumen 13, pp. 108-124.

- Barmann, J. (1961). *Pacta sunt servanda*, considérations sur l'histoire du contrat consensuel. *Revue de droit international et de droit comparé*, volumen 13 - n°1, pp. 18-53. DOI: <https://doi.org/10.3406/ridc.1961.12967>
- Cambacères, J.-J.-R. (1794) *rapport fait à la convention nationale au nom du comité de législation sur le deuxième projet de code civil*. Recuperado de www.juristoria.com/.../Rapport+de+Cambac%C3%A9
- Capitant, H. (1927). *De la cause des obligations*. París, Dalloz.
- Carpano, E. (2005). *État de droit et droits européens*. París, Ed. L'Harmattan.
- Caumes, C. (2010). *L'Interprétation du contrat au regard des droits fondamentaux*. Recuperado de www.univ-avignon.fr/fileadmin/.../These_ClementineCaumes.pdf
- Cedras, J. (2003). *Liberté, égalité, contrat. Le solidarisme contractuel en doctrine et devant la Cour de cassation. Rapport de la Cour de cassation*. Recuperado de <http://www.courdecassation.fr/rapportCEDRAS/rapport03/etudes&doc/2-etude-M-Cedras.htm>
- Cortés, F. (2010). El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal? *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, volumen 37, pp. 13-32.
- Cumyn, M. (2002). *La validité du contrat suivant le droit strict ou l'équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles*. París, LGDJ.
- Chénéde, F. (2008). *Les commutations en droit privé*. París, Economica.
- Chevreau, E. Mansen, Y. & Bouglé, C. (2007). *Introduction historique au droit des obligations*. Poitiers, Litec.
- De Jouvenel, B. (1972). *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*. París, Hachette.
- Fabre-Magnan, M. (2010). *Droit des obligations : contrat et engagement unilatéral*. París, PUF, Thémis.
- Fang, S. (1939). *Étude sur les déclarations des droits*. París, ed. Pierre Bossuet,
- Fenet, P. (1836). *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*. París, ed. Videcoq.
- Gahdoun, P.-Y. (2008). *La liberté contractuelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. París, Dalloz.
- Gazzaniga, J.-L. (1992). *Introduction historique au droit des obligations*, París, PUF.
- Gazzaniga, J.-L. (1990). Domat et Pothier, le contrat à la fin de l'ancien régime, *Droits, Revue Française de Théorie Juridique*, volumen 12, pp. 37-46.
- Ghestin, J. (1981). Le juste et l'utile dans les contrats », *Archives de philosophie du droit*, volumen 26, pp. 35-45.
- Girard, P.-F. (1898). *Manuel élémentaire de droit romain*. París, ed. A. Rousseau.
- Hobbes, T.(1994). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Izorche, M.-L. (2006). La liberté contractuelle. En Frison-Roche, A. & Revêt, T. (Ed.), *Libertés et droits fondamentaux*, (pp. 677-708).
- Jahel, S. (2000). Chari'a et contrats internationaux. *Revue de l'Université Panthéon Assas Clés pour le siècle*, volumen 344, pp. 289-322.
- Lévy, J.-P. & Castaldo, A. (2002). *Histoire du droit civil*. Paris, Dalloz.
- Loché, P. (1828). *La législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou commentaire et complément des codes français*. Paris, Treuttel et Würtz.
- Marcaggi, V. (1904). *Les origines de la Déclaration des droits de l'homme de 1789*. Paris, ed. A. Rousseau.
- Martin, X. (1984). Anthropologie et code Napoléon. *Bulletin de la société française d'histoire des idées et d'histoire religieuse*, volumen 1, pp. 39-62.
- Mathieu, B. (1994). Droit constitutionnel civil. *Juris-classeur administratif*, volumen 1449, pp. 18-41.
- Maurin, L. (2013). *Contrat et droits fondamentaux*. Paris, LGDJ.
- Montesquieu (1748). *De l'esprit des lois*.
- Mortelmans, K. (1989). Équité et droit économique. *Revue Internationale de Droit Économique*, volumen 3, pp. 7-31.
- Mousseron, J.-M. (1995). Un principe de départ : la liberté contractuelle. *Cahier de droit de l'entreprise*, volumen 2, pp. 6-29.
- Ourliac, P. & De Malafosse, J. (1969). *Histoire du droit privé*, t. 1, *Les obligations*. Paris, PUF.
- Pactet, P. & Mélin-Soucramanien, F. (2013). *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey-Dalloz.
- Portalis, J.-E.-M. (1988). *Ecrits et discours juridiques et politiques*. Aix-en-Provence, PUAM.
- Pufendorf. (1712). *Le droit de la nature*.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ripert, G. (1949). *La règle morale dans les obligations civiles*. Paris, LGDJ.
- Robaye, R. (2000). *Une histoire du droit civil*. Paris, Academia Bruylant.
- Roiz, J. (2000). La Teoría Política de Eric Voegelin. *Revista de estudios políticos nueva época, centro de estudios políticos y constitucionales*, volumen 107, pp. 33-75.
- Rouhette, G. (1987). Rapport français. En Tallon, D. & Harris, D. (Ed.), *Le contrat aujourd'hui : comparaison franco-anglaise*. Paris, Société de Législation Comparée.
- Rouhette, G. (1965). *Contribution à l'étude critique de la notion de contrat* (tesis de doctorado en Derecho). Paris, université de Paris, Collection Thèses françaises.
- Rouland, N. (1995). *L'État français et le pluralisme – histoire politique des institutions politiques de 476 à 1792*. Paris, O. Jacob,
- Rousseau, J.-J. (1762). *Du Contrat social*.

- Sautel, G. & Boulet-Sautel, M. (1959). *Verba ligant homines, taurorum cornua funes*. París, LGDJ-Dalloz.
- Savigny, K.-F. (1845). *Traité de droit romain*. París, Didot Frères.
- Smola, J. (2010). Arendt, lectora de Rousseau. *Revista Dois Pontos*, volumen 7, número 4 pp. 53-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dp.v7i4.20169>
- Strauss, L. (2004). *¿Progreso o retorno?*, Barcelona, Paidós.
- Talmon, J.-L. (1966). *Les origines de la démocratie totalitaire*. París, Calmann-Lévy.
- Voegelin, E. (2014). *Las religiones políticas*. Madrid, Ed. Trotta.
- Voltaire. (1860). *Œuvres complètes* (T. XVIII). París, Edición de Ch. Laure et cie.
- Wolin, S. (2008). *Democracia S.A.: democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid, Katz editores.
- Zweigert, K. & Kötz, K. (2011). *Introducción al derecho comparado*. Londres-México, Oxford.

Jurisprudencia:

- Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-660 (1996)
- Conseil Constitutionnel Francia, Décision 84-172 DC, 26 juillet 1984 Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage
- Corte Constitucional alemana (BVerfG), 12 nov. 1958, BVerfGE, 8.274, 328



Colombia no ra. Fotografía. Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional*

Claudio Nash**

Resumen

Este estudio busca explorar las distintas dimensiones que conforman la relación entre corrupción y derechos humanos. Se busca demostrar cómo la relación entre corrupción y derechos humanos es multidimensional, la cual abarca vínculos conceptuales, sustantivos, estratégicos y de legitimidad, sobre cuya base se deben desarrollar políticas públicas anticorrupción con perspectiva de derechos humanos. Con dicho fin se formulan algunas consideraciones conceptuales, luego se analiza el impacto de la corrupción en los derechos humanos, las convergencias entre ambos temas y los límites que imponen los derechos humanos a la lucha contra la corrupción, finalizando con algunas conclusiones.

Palabras clave: corrupción; Derechos Humanos; multidimensionalidad

Human Rights and Corruption. A multidimensional approach

Abstract

This study seeks to explore the different options that make up the relation between corruption and human rights. It seeks to demonstrate that the relation between corruption and human rights is multidimensional and includes substantive, strategic and legitimacy links, on the basis of which public anti-corruption policies with a human rights perspective must be developed. For this purpose, conceptual considerations are formulated; then, I analyze the impact of corruption on human rights, the convergences between both issues and the limits that human rights impose on the fight against corruption, finishing, with some conclusions.

Keywords: corruption; Human Rights; multidimensional

Direitos humanos e corrupção. Uma abordagem multidimensional

Resumo

Este estudo procura explorar as diferentes dimensões que conformam a relação entre corrupção e direitos humanos. Procura-se demonstrar que a relação entre corrupção e direitos humanos é multidimensional e que abrange vínculos conceituais, substantivos, estratégicos e de legitimidade, e sobre sua base devem ser desenvolvidas políticas públicas anticorrupção com perspectiva de direitos humanos. Com tal fim formulam-se considerações conceituais; depois, analisa-se o impacto da corrupção nos direitos humanos, as convergências entre ambos os assuntos e os limites que impõem os direitos humanos à luta contra a corrupção; e para finalizar, apresentam-se algumas conclusões.

Palavras-chave: Corrupção; Direitos Humanos; multidimensionalidade

- 1 Artículo de reflexión. Línea de investigación sobre Corrupción y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile
- 2 Doctor en Derecho. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile. Correo electrónico: cnash@derecho.uchile.cl ORCID: 0000-0003-3124-166X

Cómo citar este artículo: Nash, C. (2018). Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional.

Estudios de Derecho, 75 (166), pp-pp. 138-162

DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a07

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2018 • Fecha de aprobación: 28 de septiembre de 2018



Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional

Introducción

Este artículo se inserta dentro de la discusión sobre la relación entre la protección de los derechos humanos (DDHH) y la lucha contra la corrupción. A partir de los procesos de construcción o consolidación democrática, surge la necesidad de explorar los elementos institucionales que impiden la construcción de democracias sólidamente fundadas en los derechos humanos, y uno de estos obstáculos es el fenómeno de la corrupción. Si los derechos humanos implican la adopción de medidas eficaces para su plena vigencia, las políticas públicas en materia de corrupción también deberían tener una perspectiva de derechos humanos. Para que estas políticas sean eficaces es necesario comprender, integralmente, los alcances de la corrupción y las formas en que esta puede afectar los derechos humanos.

El objetivo de este estudio es explorar las distintas dimensiones que conforman la relación entre corrupción y derechos humanos, cuestión relevante a la hora de diseñar, implementar y controlar las políticas públicas, legislativas y de otro carácter (incluidas judiciales) destinadas prevenir y reprimir la corrupción como parte de la plena garantía de los derechos humanos en una sociedad democrática.

La hipótesis que se pretende demostrar es que la relación entre corrupción y derechos humanos es multidimensional, es decir, que ambos fenómenos están vinculados en distintas formas y grados, generando interacciones de diverso orden, como los vínculos conceptuales, sustantivos, estratégicos y de legitimidad, sobre los que se deben desarrollar políticas públicas anticorrupción con perspectiva de derechos humanos.

A los objetivos de este estudio, los vínculos conceptuales están dados por un espacio común de estas temáticas en el ámbito de la ética política democrática. Los vínculos sustantivos están dados por el impacto directo e indirecto de la corrupción y los derechos humanos que se analizan en el texto en cuatro niveles (afectaciones directas de la corrupción en los derechos humanos; actos de corrupción como antecedentes de violaciones de derechos humanos; las obligaciones generales

del Estado y su relación como parte de la respuesta ante la corrupción y los contextos de violaciones de derechos humanos y su interacción con el fenómeno de corrupción). Los vínculos estratégicos muestran la relación con la forma en que la interacción entre las perspectivas de derechos humanos y la lucha contra la corrupción, permiten dar respuestas más efectivas en ambos niveles. En el texto están centradas desde el análisis de derechos humanos que tienen impacto en una estrategia anticorrupción. Los vínculos de legitimidad están dados por los límites que impone la perspectiva de derechos humanos para una política anticorrupción aceptable en una sociedad democrática, en el texto se analizan desde la perspectiva del uso del instrumento penal.

Para ello, se propone el siguiente esquema de análisis: formular algunas consideraciones conceptuales; luego, analizar el impacto de la corrupción en los derechos humanos, las convergencias entre ambos temas y los límites que imponen los derechos humanos a la lucha contra la corrupción; para así terminar con algunas conclusiones.

2. Derechos humanos y corrupción. Vínculos conceptuales en un entorno común

La centralidad de los derechos humanos en las últimas décadas, está en el hecho que dichos derechos constituyen un acuerdo mínimo -moral y jurídico- sobre la forma en que el Estado (poder legítimo) debe tratar a los individuos, sujetos a su jurisdicción y cuya protección no solo queda entregada a la soberanía nacional, sino que también es asumida como un compromiso con la comunidad internacional (Peces-Barba, 1999). Para lograr un efectivo control del poder soberano del Estado, tanto a nivel nacional como internacional, se han codificado los derechos y libertades y se han establecido parámetros generales de conducta (obligaciones generales, pautas de interpretación, entre otros elementos) para garantizar el cumplimiento de estos compromisos estatales (Nash, 2010). Además, se ha avanzado en complejos sistemas de control y protección de estos derechos en el ámbito internacional que complementan la protección nacional, estableciendo límites a la soberanía del Estado.¹ De esta forma, se ha ido configurando una relación directa entre los derechos humanos (premisa), el acuerdo político (forma democrática de gobierno) y la forma de estructurarse el poder (estado de derecho).²

1 La Corte Interamericana ha puesto especial énfasis en esta relación complementaria de la protección internacional de los derechos humanos con la que debe darse en el ámbito interno. Ver: Corte IDH. Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 260.

2 "El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se

Si los derechos humanos son un supuesto de la democracia (Bobbio, 2001) y si el Estado de Derecho es el mecanismo a través del cual se organiza el poder público para dar concreción a la organización legítima del poder (Bockenforde, 2000), las formas de afectación de los DDHH, la democracia y el Estado de Derecho son cuestiones de relevancia moral y jurídica en el marco de la ética política democrática (Zalaquett, 2004). Desde aquí podemos establecer una primera conexión evidente con la corrupción.

En efecto, la corrupción puede ser entendida como un fenómeno que involucra un abuso de poder para la obtención ilegítima de un beneficio privado, económico o de otro carácter (Transparencia Internacional, 2009) y es, por tanto, un fenómeno complejo vinculado al ejercicio abusivo de un espacio de poder.³ En la corrupción hay un acto de aprovechamiento o abuso de una posición de poder, que conlleva el incumplimiento de un mandato normativo, y de esta forma, se produce un quiebre en el sistema normativo, con efectos institucionales (Warren, 2004; Malem, 2014) y con la capacidad de afectar a terceros (Kjellberg, 2000). Este impacto institucional y su capacidad para afectar a terceros es fundamental para comprender adecuadamente las diversas formas en que está vinculado con los derechos humanos.⁴

Las formas en que se da este fenómeno son múltiples, puede ser un acto aislado de abuso de la función de poder en beneficio privado (propio o de terceros) y también una forma más compleja o estructural, al ser una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad la corrupción funcional a su grupo.⁵ El elemento común es que se usa una posición de poder dentro del diseño institucional relevante para obtener beneficios ilegítimos.

Por tanto, en una visión sustantiva de la democracia, la base común entre corrupción y los derechos humanos o punto de encuentro, es el marco de la ética política democrática (Zalaquett, 2004). En efecto, la corrupción es un fenómeno que afecta la convivencia democrática que debe estar fundada en el respeto de los derechos humanos y bajo el principio de igual trato por parte de la autoridad (Dworkin, 2003). De ahí que en una sociedad democrática sea necesario prevenir y reprimir las prácticas corruptas -personales y/o institucionales- que afectan

define, completa y adquiere sentido en función de los otros" (Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26).

- 3 Si bien esta aproximación a la corrupción permite actos corruptos entre privados, lo que nos interesa -preferentemente- en este estudio son los poderes delegados en el ámbito de la función pública. Nos interesan los actos de agentes estatales ya en ellos se ha delegado poder soberano en el marco de un sistema democrático.
- 4 Un estudio especialmente influyente es el de Peters (2015) y en el ámbito interamericano ver Vásquez (2018).
- 5 Siguiendo a Irna Sandoval, definiremos "corrupción estructural" como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía, (Sandoval, 2016).

el principio de igualdad, el imperio de la ley y la garantía de derechos humanos (Dawood, 2014), todos estos son elementos esenciales de un Estado de Derecho y la democracia (Lutz, 2004: 263-265).

Esta convergencia entre derechos humanos y corrupción en el ámbito de los valores que suponen un estado democrático de derecho es un punto inicial de convergencia entre estas dos temáticas y que fija un marco ético común de análisis (Garzón-Valdés, 2003). Pero dicha relación no agota nuestro análisis.

Corrupción y Derechos Humanos. Vínculos Sustantivos

Establecido el marco común dentro de la ética política democrática de la corrupción y los derechos humanos, debemos pasar a determinar los vínculos entre el fenómeno de la corrupción y distintas formas de afectación sustantiva a los derechos humanos (ICHRP, 2011; Nash & González, 2012; Nash et. al., 2014).

Pese a las evidencias sobre la profunda conexión entre corrupción y DDHH, si revisamos los tratados sobre corrupción, en especial la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶ y la Convención Interamericana contra la Corrupción,⁷ el término “derechos humanos” no aparece ni en los preámbulos ni en los articulado (Burneo, 2009). Lo mismo sucede cuando se analizan los instrumentos sobre derechos humanos y con la práctica de sus órganos y del propio movimiento internacional de DDHH, hay una casi total ausencia de una preocupación particular por el tema de la corrupción (Zalaquett, 2004). En síntesis, entre la agenda de derechos humanos y la anticorrupción ha habido un vacío.

Pero este vacío ha comenzado a ser paulatinamente superado (Nash y González, 2012). Ejemplo de ello es la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que desde 2009 ha señalado que “la lucha contra la corrupción es de suma importancia y tendrá presente esta circunstancia cuando se le presente un caso en que deba pronunciarse al respecto”.⁸ Por su parte, en la reciente resolución N° 1/18 de 02 marzo de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señala que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-, así como al derecho al desarrollo; debilita la

6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, a la fecha (Agosto, 2018) cuenta con 186 estados parte.

7 La Convención Interamericana contra la Corrupción (Convención contra Corrupción) fue adoptada el 29 de marzo de 1996 y entró en vigor el 03 de junio de 1997 y a la fecha cuenta con la ratificación de todos los Estados parte de la OEA, salvo Cuba.

8 Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 208.

governabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad” (CIDH, 2018).⁹

En un sentido similar se había pronunciado el Secretario General de Naciones Unidas al señalar que la corrupción “da pie a violaciones de derechos humanos”.¹⁰

Desde un enfoque analítico, podemos distinguir cuatro dimensiones en que podemos establecer vínculos sustantivos entre corrupción y derechos humanos: (a) prácticas corruptas que violan directamente un derecho humano; (b) prácticas corruptas que conducen a violaciones de derechos humanos, pero que, consideradas en sí mismas, no violan un derecho; (c) contextos de violaciones de derechos humanos que permiten prácticas corruptas y sistemas corruptos que fomentan violaciones de DD.HH.; y, (d) medidas que debe adoptar el Estado en materia de corrupción vinculadas con la garantía de los derechos humanos.

(a) Un acto corrupto viola de forma directa un derecho cuando aquel significa inmediatamente el incumplimiento de una obligación estatal referida a dicho derecho. Así, por ejemplo, cuando un/a juez/a acepta un soborno, se afecta de forma inmediata su imparcialidad, con lo cual se viola el derecho a un juicio justo. Por otro lado, un acto corrupto también puede violar directamente un derecho cuando un/a funcionario/a o institución estatal actúa de forma tal que impide que una o más personas tengan acceso a ese derecho; por ejemplo, cuando alguien necesita sobornar a un/a funcionario/a para obtener un subsidio habitacional o a un médico para acceder a un tratamiento en un hospital público. Estas son formas individuales de corrupción con impacto en DDHH.

Algunos ejemplos recientes nos permiten mostrar formas ya no meramente individuales de abuso de posiciones de poder, sino institucionales, en que el fenómeno de la corrupción impacta directamente en el ejercicio de derechos humanos como vida, salud, integridad personal o libertad de expresión.

Un primer caso, es el de la venta de remedios adulterados o en mal estado por parte de instituciones aquejadas de corrupción en Honduras, dan cuenta de la afectación directa en la salud y la vida de las personas frente a actos de corrupción.¹¹ En dicho caso, se han denunciado actos de corrupción en la institución estatal de

9 CIDH. Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos. 02 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>

10 “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”, Kofi Annan, en el Prólogo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Annan, 2004: iii).

11 Reporte MACCIH N° 6. Análisis y Recomendaciones al Proyecto de Ley del Seguro Social: “Para que los hechos no se repitan”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/macjih/new/docs/Reporte-MACCIH6-26-09-FINAL.pdf>

seguridad social, lo que entre otras cosas ha tenido impacto en la posibilidad de las personas de realizar sus tratamientos de diálisis.¹² Aquí no estamos ante actos indirectos donde la corrupción afecta la capacidad del Estado de proveer servicios de salud, sino que ante actos de corrupción que afectan directamente la salud y la vida de las personas.

Un segundo ejemplo es el del terremoto en Ciudad de México (2017) el que nos planteó en forma novedosa este vínculo entre corrupción y violación al derecho a la vida e integridad personal de las personas. En efecto, frente al colapso de una serie de edificios en el DF con ocasión del terremoto que sacudió dicha ciudad se ha planteado la cuestión de si esta situación está vinculada con actos de corrupción. Se ha afirmado que algunos de los edificios colapsados se habrían construido con permisos obtenidos ilícitamente y en otros casos, se habrían usado materiales de mala calidad. De probarse estos hechos, estaríamos ante casos donde existe un vínculo causal directo entre el acto de corrupción y la violación al derecho a la vida.¹³ De esta manera, cuando el gobierno quiso iniciar la remoción de escombros con maquinaria pesada, se interpuso un amparo para detener dicho acto que tenía como efecto, impedir continuar con la búsqueda de sobrevivientes entre los escombros y cautelar la investigación criminal (se estaba destruyendo el sitio del suceso). Al plantear el amparo, se recurrió directamente al argumento de que se estaba violando el derecho a la vida de las personas presuntamente atrapadas entre los escombros y, de esta forma, se buscaba impedir un acto de gobierno que ponía en riesgo el goce de dicho derecho. Esta es una perspectiva nueva en materia de corrupción y derechos humanos que sería interesante ver si se sigue explorando a nivel regional.¹⁴

Finalmente, es pertinente analizar la forma en que la corrupción afecta al principio de igualdad y no discriminación, particularmente, el efecto que puede tener en las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación, tales como trabajadores migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de libertad, entre otros.¹⁵ Estos grupos por su situación de vulnerabilidad se ven expuestos a formas sistémicas e individuales de corrupción, es decir, son un antecedente que facilita la violación de derechos mediante actos de corrupción. Por ejemplo, un/a trabajador/a inmigrante que no cuenta con permiso de residencia podrá

12 Los temas vinculados con el sistema de salud han sido prioritarios para CICIG en el caso de Guatemala, ver: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM_085_20151113_VIII.pdf

13 La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, en octubre de 2017 emitió una declaración sobre la omisión, negligencia, corrupción y falta de aplicación de la ley cobraron vidas y afectaron seguridad y patrimonio de las personas como consecuencia de los sismos del 7 y 19 de septiembre del mismo año, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_336.pdf

14 Sobre los alcances de las acciones deducidas, ver: <http://cmdpdh.org/2017/09/amparo-interpuesto-cmdpdh-tuvo-objetivo-dar-prioridad-acciones-rescate-sobrevivientes-del-uso-maquinaria-pesada/>

15 Sobre la aplicación del principio de igualdad ver, Saba, 2016.

ser extorsionado fácilmente por algún funcionario corrupto, a sabiendas de que aquellos muchas veces no tienen donde presentar sus quejas o tienen miedo de hacerlo. Otro ejemplo, los usuarios de servicios de salud pública empoderados, serán capaces de luchar contra la corrupción que afecte la calidad o disponibilidad de tales servicios, no como un tema individual, sino que a través de formas colectivas erradiquen prácticas corruptas institucionalizadas en los servicios de salud. En definitiva, en el ámbito del derecho a consulta de los pueblos indígenas, se dan amplios espacios para la corrupción cuando el Estado no desarrolla procesos de consulta bajo estándares mínimos de seriedad y buena fe (Nash, 2014).

Sobre la base del principio de igualdad y no discriminación, es importante destacar que la corrupción afecta de manera diferente a hombres y mujeres (Schimmel & Pech, 2004; Nawaz, 2009; Ferreira, et.al., 2014). Las desigualdades de género, basadas en estereotipos socialmente dominantes y persistentes, se reflejan en la falta de acceso de las mujeres a las redes de poder económico, político y cultural, y en su alto grado de representación en los segmentos más pobres de la sociedad, determinado, entre otras razones, por el hecho de que tienden a asumir labores domésticas no remuneradas, como cuidar a niños y adultos mayores. Tales condiciones sociales, dificultan que las mujeres tengan el poder suficiente para desafiar a la corrupción y el clientelismo, y las hacen más propensas a sufrir sus efectos (Gruemberg, et. al., 2010; CIDH, 2017). Además, las mujeres se ven especialmente afectadas por ciertos tipos criminales que, por regla general, involucran actos de corrupción, como el tráfico ilegal de inmigrantes y la trata de personas (Ramos, 2016).

Como vemos, actos institucionalizados de corrupción afectan directamente el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, estableciéndose un vínculo casual directo entre el fenómeno de la corrupción y las violaciones de derechos humanos. A partir de estos actos, imputables al Estado, es posible configurar casos de responsabilidad internacional por hechos de corrupción.

(b) Una segunda dimensión son aquellos casos donde un acto corrupto puede ser un antecedente esencial en una cadena de acontecimientos que conduce a la violación de un derecho. En estos casos, el acto corrupto genera un riesgo directo de que se produzca una vulneración de derechos, estableciéndose así un nexo causal indirecto entre la corrupción y la violación de derechos humanos.

Ahora, podemos determinar ciertas categorías de derechos que se ven mayormente expuestos a este tipo de vinculación causal. Uno obvio es vincular corrupción con los derechos sociales, económicos y culturales (DESC).¹⁶ No es difícil adivinar la razón. La realización de los DESC implica desembolsar una cantidad importante

16 Este es un vínculo evidente que ha sido ampliamente desarrollado para relacionar corrupción con derechos humanos y con impacto en materia de recursos para salud, vivienda, educación, entre otros. Ver ICHRP, 2009: 45-63.

de recursos destinados a la creación, manutención y desarrollo de servicios cuyo fin es cubrir ciertas necesidades de la población.¹⁷ Para esto se llevan a cabo una serie de obras y se firman una gran cantidad de contratos que brindan oportunidades u ocasiones para la corrupción. En caso que dichas oportunidades se concreten, tendremos entonces afectaciones a dichos derechos, pues la disminución de fondos o la asignación fraudulenta de contratos, repercutirán en la disponibilidad o calidad de los servicios destinados a satisfacer los DESC.

Un espacio adicional en que la conexión es fácil de advertir, es en el ámbito de la administración de justicia. Dado el rol fundamental que cumple el Poder Judicial (en un sentido amplio) en una sociedad democrática, la corrupción en los procesos judiciales impacta la recta administración de justicia; un poder cooptado por otros poderes, no cumple el rol de control interinstitucional; un poder judicial capturado por intereses privados no persigue adecuadamente la corrupción. En estos casos, evidentemente, se vulneran algunas de las diferentes garantías que integran el derecho al debido proceso; pero, además, se afectan intereses públicos sustantivos, que se vinculan con la administración de justicia y el propio estado de derecho (Nash, 2018).

Otro ejemplo relevante es el de los derechos políticos que pueden verse violados por actos de corrupción, por ejemplo, en el financiamiento ilegal de la política (Lessig, 2011). El financiamiento legal de la política por parte de actores privados es cuestionado por el efecto distorsionador de la igualdad democrática. Con mayor razón, las formas ilegales no solo generan distorsiones, sino que directamente dejan entrelazados en un esquema ilícito a los actores políticos con los intereses económicos. La dependencia que se produce distorsiona la democracia representativa que termina siendo una mera forma (todos/as participamos), pero sin sustancia (solo algunos deciden lo que los representantes votan). Estos actos, además de tener un impacto directo en materia de igualdad formal, también tienen efectos negativos en materia de igualdad sustantiva. Así, la captura del Estado a través del financiamiento ilegal de la política menoscaba la viabilidad de que las autoridades adopten decisiones que pueden contrariar intereses privados, lo que puede tener un impacto en las políticas públicas para la concreción de los derechos humanos.

(c) Otra dimensión en que hay impacto de la corrupción en materia de derechos humanos es la contextual. En los contextos de violaciones graves y sistemáticas y en los de violaciones estructurales de derechos humanos, los elementos que permiten y fomentan prácticas de corrupción se acrecientan. Estas son violaciones más complejas que las individuales e impactan en forma directa en la posibilidad de generar actos de corrupción e incluso fomentan que se generen formas estruc-

17 Los instrumentos internacionales tienden a hablar de “máximo de los recursos disponibles”, ver art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1966).

turales de corrupción. Para que haya corrupción debe haber concentración de poder y falta de control,¹⁸ por lo que estos contextos de violaciones de derechos humanos son espacios propicios para configurar dichas prácticas.

En situaciones de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos concurren ambos elementos,¹⁹ se da una concentración de poder y se busca disminuir o derechamente erradicar toda forma de control. De ahí que en contextos de dictadura, gobiernos autoritarios o democracias con débil institucionalidad se den con mayor frecuencias casos de corrupción, a gran escala y cotidianas (Nash, 2017). Un ejemplo interesante que muestra esta interconexión entre contexto de corrupción y violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos es el del gobierno cleptocrático de Fujimori en Perú, donde la concentración de poder, justificada formalmente en la necesidad de combatir el terrorismo, fue el espacio fértil para organizar un aparato criminal al más alto nivel de los poderes del Estado (Ugaz, 2008). En la actualidad, uno de los ejemplos más interesantes de la interacción de contextos de corrupción que tienen impacto en violaciones de derechos humanos es el caso del crimen organizado mexicano; basta como punto de partida de cualquier análisis el caso Ayotzinapa, donde la desaparición de 43 normalistas está ligada a corrupción política, abuso policial, crimen organizado e impunidad.²⁰

Por otra parte, en contextos de violaciones estructurales²¹ de DDHH se da una situación de retroalimentación con la corrupción estructural, ya que cuando concurren elementos institucionales que vulneran o facilitan la vulneración de derechos de un cierto grupo de la población, fomentado por elementos culturales que invisibilizan e incluso justifican dichas violaciones, la posibilidad de actos de corrupción como formas de abusos de la autoridad se hace más frecuente (Nash, et. al., 2014; Vásquez, 2018). Así se explica el vínculo entre pobreza y corrupción que ha destacado la CIDH, particularmente, en el caso de las mujeres y en materia de rendición de cuentas (CIDH, 2017). En esta misma situación de vulnerabilidad agravada están los grupos en situación de discriminación sistémica (Saba, 2016), como migrantes, privados de libertad, pueblos indígenas, entre otros (CIDH, 2017). Los

18 La clásica fórmula de Klitgaard para explicar la corrupción es la existencia de un espacio monopólico o concentración de poder, junto con discrecionalidad en las decisiones y bajo control (rendición de cuentas), ver: Klitgaard, 1990.

19 Estas violaciones corresponden a los casos de gobiernos dictatoriales y autoritarios, donde las violaciones de derechos humanos son parte de una política organizada desde el Estado y que afectan a toda la población o parte focalizada de esta.

20 CIDH, Informe Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Resumen Ejecutivo disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/resumenejecutivo-giei.pdf>

21 Estas corresponden a violaciones de derechos humanos donde la estructura del Estado (instituciones, leyes, prácticas) permiten, facilitan o derechamente provocan violaciones de derechos de ciertos colectivos, que son culturalmente invisibilizadas o justificadas y cuya superación requiere una respuesta coherente y organizada por el aparato estatal.

miembros de estos colectivos pueden ser objeto de graves violaciones de derechos humanos a partir de actos de corrupción que en su situación de vulnerabilidad no les es posible resistir o denunciar, no por cuestiones individuales que limiten sus derechos, sino que por un complejo entramado institucional-cultural que impide el goce de derechos en condiciones de igualdad (CIDH, 2018). Dicho entramado es, precisamente, un espacio donde las autoridades se reservan amplios poderes discrecionales, lo que promueve formas diversas de corrupción, como en el caso de la migración,²² los casos de corrupción vinculados con servicios sociales,²³ los abusos de las policías en ámbito infancia,²⁴ entre otros.

Un ejemplo paradigmático de la afectación de la corrupción en contexto de violaciones estructurales de derechos humanos es el caso ante la Corte Interamericana, *Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay*.²⁵ Como reconoció la Corte, la gran mayoría de los niños infractores de ley (o sospechosos de serlo) recluidos en el reformatorio, provenían de estratos socioeconómicos vulnerables²⁶ y estaban sometidos a condiciones de vida extremas, abuso de autoridad incluyendo torturas y tráfico de drogas controlado por los guardias del recinto.²⁷ En palabras de la Corte, los internos estaban sometidos “a un clima de violencia, inseguridad, abusos, *corrupción*, desconfianza y promiscuidad, donde se imponía la ley del más fuerte con todas sus consecuencias”,²⁸ circunstancia que violaba directamente su derecho a la integridad personal. Peritos y testigos señalaron que era costumbre que los niños que habían estado internados fueran detenidos ilegalmente y luego extorsionados por la policía si querían evitar volver al Instituto.²⁹ El círculo de la corrupción y de las violaciones estructurales queda en evidencia.

22 Un interesante artículo de prensa sobre la corrupción y migración, ver: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-diez-nexos-corrupcion-migraciones-20150516204859.html>

23 Ya nos hemos referido *supra* a los casos de Honduras y Guatemala en este campo.

24 Un completo estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Violencia, niñez y crimen organizado”, ver CIDH (2015).

25 Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.

26 “El Instituto era un establecimiento para internar a niños en conflicto con la ley, el cual estaba integrado mayormente por niños que provenían de sectores marginados”. Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 134.4.

27 Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 134.

28 Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 170. (Énfasis añadido).

29 Testimonio de Dirma Monserrat Peña, hermana mayor de Pedro Iván Peña, exinterno del Instituto y Peritaje de Luis Emilio Escobar Faella, ex-Fiscal General del Estado de Paraguay. Ibídem, párrs. 70.a)

Estos son ejemplos del contexto de violaciones de derechos humanos que se relacionan con el fenómeno de la corrupción, generando interacciones relevantes no de actos, sino situacionales que se influyen recíprocamente.

(4) El impacto que puede tener la corrupción sobre el ejercicio y goce de los derechos humanos no solo afecta el catálogo de derechos humanos, sino que también se vincula con las obligaciones generales del Estado en la materia.³⁰ Determinar cómo y en qué grado un acto corrupto viola o conduce a una violación de un derecho humano pasa por establecer -en cada caso concreto- si una práctica corrupta constituye un incumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho en cuestión.³¹ Por tanto, el incumplimiento de estas obligaciones, son parte del incumplimiento de las obligaciones normativas propias de un acto de corrupción en los términos de Malem (2014) o sistema normativo relevantes según Garzón-Valdés (2004).

La garantía de los derechos humanos es una obligación prestacional del Estado que se traduce en organizar todo el aparato de poder público (instituciones, leyes, procedimientos, prácticas) para permitir el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.³² Para ello, se deben adoptar medidas preventivas, de protección, de prevención general, de reparación y de cooperación internacional.

Dos ejemplos permiten aclarar el vínculo entre la obligación de garantizar los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. Por una parte, la obligación de garantía de los derechos humanos a través de la investigación y sanción de sus violaciones (prevención general); por otra, la obligación de reparar las consecuencias de una violación de derechos. En ambos campos podemos establecer vínculos directos con el fenómeno de la corrupción.

En primer lugar, frente a las violaciones de derechos humanos, el Estado está obligado a tomar medidas de prevención general, llevando adelante investigaciones eficaces y sancionando a los responsables de dichos actos ilícitos.³³ Cuando no se toman estas medidas se van configurando contexto de impunidad que fomentan la repetición de los ilícitos. Sin duda que la impunidad de las violaciones de derechos humanos han sido y siguen siendo un incentivo para generar contextos estructurales de corrupción en América Latina (Nash, 2017)³⁴ y, de ahí, emana la obligación del Estado de reaccionar eficazmente para evitar que se cree

30 Sobre el alcance de estas obligaciones, ver Ferrer Mac Gregor & Pelayo, 2012:141-192.

31 Esta sería expresión concreta del incumplimiento de un deber normativo como base de un acto corrupto en los términos que ha planteado Malen (2014).

32 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

33 Una síntesis de la jurisprudencia de la Corte en la materia, ver Secretaria Corte, 2017.

34 Un buen ejemplo es el caso de Chile y los casos de financiamiento ilegal de la política y prácticas de cohecho en el Parlamento: ver: Nash, 2017: 353-408.

un contexto o una cultura de impunidad que fomente actos de corrupción.³⁵ Un ejemplo interesante en este sentido son los casos *Campo Algodonero*³⁶ (1999) y *Hacienda Verde vs. Brasil*³⁷ (2017), los primeros sobre violencia contra mujeres y sobre esclavitud, respectivamente, que resuelve la Corte Interamericana. En ambos casos es claro que la impunidad, esto es, la falta de voluntad de investigar casos vinculados con grupos tradicionalmente sometidos a discriminación estructural, permite las condiciones violaciones de sus derechos humanos.³⁸ Aquí la impunidad podía ser vinculada directamente con corrupción en las instituciones encargadas de investigar estos casos, desafortunadamente, la Corte no entró en este análisis en dichas sentencias.

En síntesis, si la persecución penal es una de las formas a través de las cuales se debe combatir la corrupción, se corren dos riesgos, la ausencia de interés del Estado en la investigación y/o la manipulación de la misma con intereses de tipo político.³⁹ Por ello, desarrollos como los que ha hecho la Corte cuando se decide a considerar el contexto de corrupción como base de las violaciones de derechos humanos, podrían ser relevantes en este campo.⁴⁰ Cabe destacar el análisis realizado

35 CIDH. Resolución Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción. Resolución 1/17 de 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>

36 Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

37 Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318.

38 En este caso la Corte Interamericana señaló en relación con la falta de investigación efectiva de los hechos denunciados en razón de la discriminación que sufre parte de la población brasileña que trabaja en condiciones de esclavitud: "Es así, que es razonable concluir que la falta de debida diligencia y de sanción por los hechos de sometimiento a condición análoga a la de esclavo estaba relacionada a una preconcepción de las condiciones a las que podía ser normal que fueran sometidos los trabajadores de las haciendas del norte y noreste de Brasil. Esta preconcepción resultó discriminatoria en relación a las víctimas del caso e impactó la actuación de las autoridades obstaculizando la posibilidad de conducir procesos que sancionaran a los responsables" (Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 419).

39 Corte IDH, Caso Contreras y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, párr. 170.

40 Es interesante el reciente caso *Pacheco León vs. Honduras*, en el que la Corte se refiere expresamente al tema de la capacitación de los funcionarios y la impunidad, citando el acuerdo del Estado de Honduras con la Maccih en materia de impunidad, señala la Corte: "Asimismo, el Estado debe establecer, en un plazo de un año, un programa o curso permanente obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos, que incluya, entre otros temas, estándares sobre una investigación diligente y aspectos técnicos en casos de homicidios por motivaciones políticas, a fin de evitar que hechos como los ocurridos en el presente caso se repitan y constituyan elementos que perpetúen la impunidad. Dicho programa o curso permanente deberá impartirse a funcionarios policiales, fiscales y judiciales. Además se ordena al Estado brindar los recursos materiales necesarios para que dichos funcionarios puedan ejercer sus respectivas funciones". En su cita a pie de página, la Corte señala: "La Corte considera pertinente que dicha Misión tome en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el combate a la impunidad" (Corte IDH. Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre 2017. Serie C No. 342, párr. 207, nota 233).

por la Corte en un caso sobre adopciones ilegales en Guatemala,⁴¹ donde estableció explícitamente el vínculo entre un “contexto de corrupción” y las violaciones graves de derechos humanos establecidas como una práctica estatal y privada.⁴²

En cuanto a la obligación de reparación, es un principio del derecho internacional y ha sido recogido por los instrumentos internacionales de derechos humanos,⁴³ que frente a casos donde el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional, surge el deber de reparar, y la reparación consiste en hacerse cargo de las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos, adoptando medidas de restitución, satisfacción, compensación y garantías de no repetición respecto de la víctima, su entorno inmediato y mediato relevante (Nash, 2014). La Corte Interamericana ha puesto especial énfasis en las medidas de reparación que van más allá de la víctima (entornos inmediato y mediato), incorporando el rol del contexto en que se producen las violaciones al análisis, con el objeto de evitar que dichas violaciones se repitan (Correa, 2013). Esto es relevante para el tema corrupción porque es, precisamente, en el campo de las transformaciones de las condiciones de base donde se producen los puntos de conexión más significativos entre la agenda de derechos humanos y la de lucha contra la corrupción (Nash, 2014).

En este sentido, la Corte Interamericana también ha desarrollado ciertos criterios en su jurisprudencia en materia de reparaciones que dicen relación con la modificación de prácticas que se dan al interior del aparato del Estado y que han permitido violaciones de derechos humanos, criterio perfectamente aplicable en la lucha contra la corrupción.⁴⁴

En definitiva, la relación entre corrupción y derechos humanos da cuenta de los diversos vínculos entre la corrupción institucionalizada (hemos analizado ins-

41 Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351.

42 “La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción. No obstante, como se mencionó previamente, el sistema de protección de la niñez y los mecanismos de adopción vigentes en Guatemala en la época de los hechos, lejos de cumplir estas obligaciones, proporcionaron espacios para que tuviera lugar y permitieron la formación y mantenimiento de las redes de adopciones ilegales en Guatemala. El presente caso podría reflejar una materialización de este contexto. La Corte destaca que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban bajo el manto de la protección del interés superior del niño, pero con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento. En este sentido, la maquinaria que se montó y toleró alrededor de las adopciones ilegales, la cual afectaba de manera particular a sectores pobres, tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos” (Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 242).

43 Artículo 41 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y art. 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

44 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 309.

tituciones, legislaciones, prácticas estatales y no solo actos individuales de abuso de poder) y los derechos humanos. Estos vínculos no corresponden a categorías excluyentes, sino que dan cuenta de diversas dimensiones (formas y grados) en que se vinculan sustantivamente ambos fenómenos.

Corrupción y Derechos Humanos. Vínculos Estratégicos

La relación entre corrupción y derechos humanos no sólo presenta la dirección negativa recién señalada, sino también muestra una dirección de carácter positivo. Esta segunda interacción está dada por las confluencias entre las agendas del movimiento anti-corrupción y el movimiento por los derechos humanos. Ambas agendas tienen el potencial de repercutir sobre la otra: mientras que la lucha contra la corrupción puede tener un efecto positivo en el goce y ejercicio de los derechos humanos, el fomento de los derechos humanos reduce las oportunidades de corrupción (Nash & González, 2012).

Si bien estos vínculos entre corrupción y derechos humanos hoy nos parecen muy evidentes, las agendas de los movimientos por los derechos humanos y anti-corrupción presentan desde un punto de vista histórico ciertos desencuentros. En las décadas de los '80 y '90, la lucha contra la corrupción fue preocupación de las instituciones financieras de carácter internacional -Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional-, luego que las transferencias de fondos a países subdesarrollados no produjesen los resultados esperados -promover el desarrollo-, por culpa, según ellos, de la corrupción de los gobiernos. Sobre esa base se impulsaron sendas reformas destinadas a incrementar la competencia en los mercados y a disminuir el "exceso de Estado", impulsaron reformas institucionales enfocadas en la idea de *buena gobernanza*, las cuales se centraban en aspectos como la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de violencia. Este enfoque no coincidía con la agenda promovida por la práctica de los derechos humanos, que se caracterizó desde un comienzo por luchar contra las profundas desigualdades de poder, poniendo especial énfasis en los grupos más vulnerables y el rol que tenía el Estado para superar estas situaciones (Gruemberg, 2007).

Durante la última década se ha producido un cambio en esta relación y se ha comenzado a ver con mayor claridad que los esfuerzos por construir democracias sólidas, con pleno respeto de los derechos humanos, no son factibles si no se enfrenta la corrupción (ICHRP, 2009; ICHR, 2011; Nash & González, 2012). Hay puntos de convergencia evidentes. El movimiento de derechos humanos tiene un largo desarrollo de implementación de estándares internacionales en el ámbito interno y de tutela nacional e internacional que puede ser de gran utilidad para el movimiento anti corrupción, particularmente, su judicialización. Por su parte, en la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y el *accountability* son

esenciales y estas pueden ser herramientas muy eficaces para la protección de derechos humanos (Nash & González, 2012).

El espacio donde mayor convergencia estratégica se produce es en la protección de ciertos derechos que tienen impacto en ambas agendas. Revisaremos a continuación algunos ejemplos.

En primer lugar, los derechos relacionados a la participación política.⁴⁵ Estos son, entre otros, el derecho al voto y a presentarse como candidato/a elecciones, el derecho al acceso equitativo a los servicios públicos y las libertades de expresión, reunión y asociación. Los órganos de supervisión internacional han dado un sentido sustantivo a este derecho de participación.⁴⁶ El ejercicio efectivo de derechos políticos, como el voto, por ciudadanos activos, informados y opinantes, hace de las actividades corruptas actos menos atractivos y más riesgosos.

En cuanto a las libertades, cumple un rol preponderante la libertad de expresión, ya que esta es la base de una participación efectiva en las discusiones sobre problemas públicos y para el control de las autoridades. Por ello, su ejercicio es fundamental para evitar los espacios de opacidad que incentivan la corrupción.⁴⁷ En sociedades donde se permite el libre flujo de la información y de las opiniones, resulta más fácil identificar y denunciar la corrupción. Sin embargo, para que la lucha contra la corrupción sea eficaz, se requiere adicionalmente que el Estado genere las condiciones para que exista diversidad y pluralidad de medios de comunicación, de lo contrario, las coincidencias políticas o la corrupción de periodistas y editores, pueden frenar las denuncias.⁴⁸ Asimismo, una protección fuerte de la

45 Artículo 21 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), art. 25 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 23 CADH.

46 Comité de Derechos Humanos. *Observación General Nº 25 La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*. 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6. Por su parte, el Alto Comisionado ha puesto especial énfasis en la necesidad de adoptar medidas que permitan la participación de colectivos en situación de "discriminación estructural" como mujeres, pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad (OACDH, *op.cit.*, pp. 70ss).

47 Artículo 4º Carta Democrática (OEA, 11 de septiembre de 2001):

"Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

"La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia".

48 La Corte Interamericana ha puesto especial énfasis en la importancia del pluralismo y el rol de los medios de comunicación para su garantía: "En particular, la Corte ha señalado que la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión, existiendo un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto, en virtud del artículo 1.1 de la Convención, por medio, tanto de la minimización de restricciones a la información, como por medio de propender por el equilibrio en la participación, al permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación, puesto que se busca que 'no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos'" (Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela.

libertad de expresión favorece la lucha contra la corrupción, pues permite que periodistas o cualquier persona denuncie actos de corrupción sin el temor de exponerse a demandas por injurias o calumnias o a riesgos para su seguridad.⁴⁹

Otro derecho vinculado con la libertad de expresión que tiene impacto en la lucha contra la corrupción es el derecho de acceso a la información. Este derecho ha vivido una importante evolución en los últimos años. A partir de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Claude Reyes vs. Chile*,⁵⁰ se entiende que el derecho de acceso a la información contiene obligaciones positivas para los Estados. El ejercicio de este derecho comprende el deber de publicar información proactivamente (transparencia activa) y, segundo, establecer leyes que garanticen a todos los ciudadanos el derecho a solicitar y recibir información pública sin la necesidad de justificar su solicitud (transparencia pasiva).⁵¹ Es indudable que la protección efectiva de este derecho es una herramienta importante para combatir la corrupción. Los arreglos corruptos son necesariamente ocultos, actos que no resistirían su exposición a la luz pública (Malem, 2014). Por esta razón, información oportuna y relevante en las manos adecuadas tiene el efecto de prevenir y revelar la corrupción; para ello, es necesario que la información sea oportuna, pertinente, accesible y de calidad (capaz de cumplir con los fines de publicidad).⁵²

Finalmente, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción es importante lo que puede hacerse en materia de rendición de cuentas (Zalaquett, 2004). Los espacios de opacidad permiten que se tomen decisiones que afecten la destinación de recursos necesarios para prestaciones en materia de derechos humanos y es posible que en estos espacios no controlados se tomen decisiones sobre bases discriminatorias, sin la necesaria participación de las personas que serán afectadas por las decisiones tomadas en dichas instancias, entre otras mu-

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 142).

- 49 La Corte Interamericana desde su temprana jurisprudencia señaló: "El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público" (Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 97. En el mismo sentido recientemente, ver Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 140).
- 50 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- 51 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.
- 52 En 2016 se publicó un informe comparativo en materia de problemas del acceso a la información en México y Chile, dando cuenta de las posibilidades del uso de este derecho para lograr un mejor control de la actividad estatal y mejorar la protección de derechos humanos, ver Nash et.al. (2016)

chas.⁵³ Otra forma en que se producen situaciones de opacidad que facilitan hechos de corrupción son aquellos casos donde no existen procedimientos, manuales, protocolos de actuación para las autoridades, ya que esto abre espacios para que dichos procedimientos se vayan adecuando a cada situación y a los intereses comprometidos.⁵⁴ Para prevenir estas situaciones de opacidad es importante desarrollar formas eficaces de control a través de la participación ciudadana, entendida esta como ejercicio de derechos políticos (Gallo, 2017; Cano, 2008).

En definitiva, los vínculos entre corrupción (lucha en su contra) y derechos humanos (protección efectiva), están dados por el potencial que tienen ambas agendas para complejizar su mirada de la realidad y sobre el contenido y alcance de los derechos. Así será posible elaborar estrategias efectivas para prevenir y reprimir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos. Interpretar el contenido y alcance de los derechos humanos en una lógica vinculada con la lucha contra la corrupción, mejorar la lucha contra esta e incorporar el fenómeno de la corrupción al análisis de casos, permite una mejora en el uso de los instrumentos de derechos humanos en casos estructurales.

Corrupción y Derechos Humanos. Los vínculos en el plano de la legitimidad de las políticas criminales anticorrupción

Como hemos señalado, un desafío en toda sociedad democrática es responder eficazmente frente a las violaciones de derechos humanos y frente a la corrupción, evitando así escenarios de impunidad. Dentro de los instrumentos a los que se puede recurrir está el derecho penal. Frente a la posibilidad de utilizar el instrumento penal para la protección de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, surge la necesidad de que dicha respuesta no solo sea eficaz, sino que esta se haga bajo ciertos estándares mínimos de respeto de los derechos humanos (Ngugi, 2010). Sin este requisito la respuesta pierde legitimidad y se termina socavando el Estado de Derecho que se busca proteger.⁵⁵

Son tres las cuestiones a las que se debiera dar preponderancia en materia penal para una eficaz lucha contra la corrupción con perspectiva de derechos

53 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 308.

54 Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 502.

55 Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233.

humanos: (a) la política criminal para enfrentar la corrupción, (b) las condiciones de regulación de la justicia criminal en casos de corrupción y, (c) respeto por el debido proceso.

Las políticas criminales en materia de lucha contra la corrupción debieran estar centradas en la persecución de los casos de mayor envergadura y repercusión pública. El objetivo de un uso eficaz del instrumento penal es dar un ejemplo de la sanción social frente a los actos de corrupción y la intolerancia frente a los mismos (Del Moral, 2015). Si los esfuerzos estatales que implica el uso del instrumento penal se justifican, es para los actores principales “Big Fish”, y no para los actos menores (Klitgaard, 1990). Esto no es un acto discriminatorio, sino un uso eficaz del instrumento penal. En una sociedad democrática el uso del instrumento penal siempre debe darse bajo condiciones de legitimidad jurídica y social, por ello, es importante que la política criminal en materia de lucha contra la corrupción sea claramente establecida, se justifique como una forma de sanción proporcional frente al daño que los actos de corrupción ocasionan a las instituciones y al sistema democrático en su conjunto y sea efectivamente implementada.⁵⁶ Casos como las persecuciones penales contra el Presidente de Guatemala, los ex presidentes de Perú, Argentina, Brasil son un buen ejemplo; en cambio, la débil persecución de casos de alta corrupción en Chile, es una de las malas prácticas en la materia.

(b) En cuanto a las condiciones de la persecución, las legislaciones penales respetuosas del principio de legalidad son centrales, ya que estas deben cumplir con requisitos mínimos para no perder legitimidad. Esto implica leyes penales escritas y estrictas.⁵⁷ La tentación de tipos penales abiertos e indeterminados está muy presente en estos casos (ICHRP, 2011: 69-77). Un buen ejemplo de esta compleja relación entre el instrumento penal, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos es el uso de legislaciones sobre enriquecimiento ilícito; sin duda estas pueden ser un instrumento útil para detectar situaciones de corrupción cuando hay patrimonios que no pueden ser justificados, pero su sanción debe ir asociada a garantías de un debido proceso penal.⁵⁸ Otro ejemplo es el uso de incentivos para denunciar o delaciones compensadas; este ha demostrado ser un instrumento fundamental en casos como el de Lava Jato⁵⁹ o financiamiento ilegal de la política en Chile (Nash, 2017), siendo el punto a resolver cuál es el límite del

56 Para que la política criminal tenga un efecto disuasivo debe haber condiciones para una efectiva implementación, si no, los agentes de los acuerdos corruptos no adecuarán su conducta y los beneficios del ilícito serán mayores al riesgo de la sanción. Ver: Rusca, 2012.

57 Artículo 15 PIDCP y art. 9 CADH.

58 Propuesta de ley tipo de OEA: http://www.oas.org/juridico/spanish/cr_res11.htm

59 Sobre experiencia comparada, ver <https://idl-reporteros.pe/delacion-premiada-en-brasil-colaboracion-eficaz-en-el-peru-una-comparacion/>

uso de incentivos para declarar y las posibilidades de inculpamiento falso o con finalidades políticas y/o económicas (De la Jara, 2016).

(c) Finalmente, en cuanto al respeto de las normas del debido proceso, los casos sobre corrupción deben ser juzgados en un plazo razonable, con las debidas garantías, por un tribunal independiente, imparcial, competente y anterior a los hechos.⁶⁰ En materia de corrupción rige plenamente el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia⁶¹ que no solo vincula al juez, sino a todos los poderes del Estado.⁶² Un adecuado ejercicio de derechos disminuye los espacios de discrecionalidad del juzgador, a modo de ejemplo, la publicidad de los juicios es relevante por su efecto disuasivo, pero esto no puede transformarse en espectáculos mediáticos;⁶³ la duración de los procesos pueden ser un espacio para usos ilegítimos de la persecución penal para eliminar competidores políticos;⁶⁴ las normas relativas a la imparcialidad de los jueces y un adecuado sistema de recursos limita posibilidades de corrupción judicial;⁶⁵ seguir líneas lógicas de investigación y la acreditación de hipótesis y versiones relevantes ayuda a evitar investigaciones dirigidas a exculpar/inculpar por intereses distintos a los de la recta administración de justicia;⁶⁶ un buen sistema de recursos que permitan la revisión de las resoluciones relevantes.⁶⁷ Todas estas garantías van en el sentido de proteger ciertos mínimos de legitimidad de las decisiones judiciales y, por tanto, son un control de su actividad que limita las posibilidades de corrupción judicial y un uso ilegítimo del instrumento penal (Nash, 2018).

60 Artículo 14.1 del PIDPC y art. 8.1 CADH.

61 Corte IDH. Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 136-145.

62 “El derecho a la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad penal de aquella” (Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 160).

63 Sobre los alcances del debido proceso y en otros derechos convencionales y su relación con casos sobre corrupción, ver: Nash et. al., 2014.

64 Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 178.

65 “[...] En este sentido, la recusación es un instrumento procesal que permite proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial. La garantía de imparcialidad implica que los integrantes del tribunal no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia y que inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática” (Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 117).

66 Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 142.

67 Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 169.

La efectividad y legitimidad discursiva son relevantes en casos de corrupción. La búsqueda de la efectividad a ultranza puede poner en juego la legitimidad del sistema democrático en estos casos difíciles. Conseguir las pruebas, construir conexiones, no es un ejercicio fácil, menos en casos de corrupción a gran escala o sistemáticas, pero ello no puede llevar a desarrollar discursos y/o acciones que sean incompatibles con la plena vigencia de los derechos humanos.⁶⁸ De ahí que la motivación de las sentencias sea un elemento esencial para limitar los espacios de discrecionalidad de la autoridad judicial y permitir el pleno goce del principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa.⁶⁹

Nunca debemos olvidar que ni el peor de los corruptos pierde por un instante su condición de ser humano titular de derechos.

6. Conclusiones

En este estudio hemos planteado una mirada amplia acerca de la relación entre corrupción y derechos humanos. A partir de un entendimiento complejo y no simplificado del fenómeno de la corrupción, hemos podido establecer que éste comparte un espacio común con los derechos humanos dentro del diseño institucional de democracias fundadas en el estado de derecho, en tanto la corrupción socava principios democráticos (igualdad) y el estado de derecho (imperio de la ley y garantía de los derechos). Esto nos llevó a dimensionar adecuadamente la relación entre ambos objetivos, no darlos por obvios y buscar puntos de conexión y complementariedad, así como posibles tensiones.

Hemos establecido que los vínculos entre corrupción y derechos humanos son multidimensionales. Así concretamos un primer vínculo conceptual que se da en el espacio común que ocupan ambas temáticas en el campo de la ética política democrática. Un segundo vínculo ha sido de carácter sustantivo, aquí desarrollamos diversas expresiones del impacto de la corrupción en los derechos humanos; afectaciones directas en los derechos humanos por actos de corrupción; situaciones de corrupción que constituyen antecedentes que conducen a violaciones de derechos humanos; distintos contextos de violaciones de DDHH son propicios para la corrupción y como la corrupción estructural impacto en los derechos humanos; y, finalmente, el impacto que tienen las obligaciones genera-

68 Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 147; Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 169.

69 Corte IDH. Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 146-158.

les del Estado en derechos humanos para prevenir y reprimir la corrupción. Un tercer vínculo es de carácter estratégico entre la protección de derechos humanos y la lucha contra la corrupción; allí hemos explorado la forma en que el ejercicio de derechos humanos puede ayudar a combatir los elementos que fomentan la corrupción en una sociedad democrática. El cuarto vínculo, lo establecimos en el plano de la legitimidad de las políticas criminales anticorrupción, donde hemos concluido que estas políticas deben estar destinadas a perseguir los casos más emblemáticos de corrupción y no puede estar limitada a castigar sus expresiones menores; dimos cuenta de algunas cuestiones mínimas en materia de condiciones de legitimidad de la respuesta penal; y establecimos elementos básicos de debido proceso que no pueden ser dejados de lado en la persecución de quienes han incurrido en actos de corrupción.

En definitiva, este estudio nos permite establecer una relación multidimensional de ambos fenómenos, que se vinculan en distintas formas y grados, generando interacciones de diverso orden, abarcan vínculos conceptuales, sustantivos, estratégicos y de legitimidad, sobre cuya base se deben desarrollar políticas públicas anticorrupción con perspectiva de derechos humanos.

Clarificar esta relación multidimensional es relevante para que los Estados, organismos internacionales y movimientos ciudadanos, diseñen, implemente y controlen, las políticas públicas, legislativas y de otro carácter (incluidas judiciales) destinadas prevenir y reprimir la corrupción como parte de la plena garantía de los derechos humanos en una sociedad democrática.

Referencias

- Annan, K. (2004). "Prólogo". En *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bocknforde, E. W. (2000). La democracia como principio constitucional. En: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid, Editorial Trotta, pp.118-131.
- Burneo, J. (2009). Corrupción y Derecho Internacional de los derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, N° 63. Lima, Perú, pp. 333-347.
- Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II.Doc40/15 de 11 de noviembre de 2015.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 de 7 septiembre 2017.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 1/18 *Corrupción y Derechos Humanos*. 02 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- Correa, C. (2013). Artículo 63 (Reparaciones). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentarios*. Fundación Konrad Adenauer – Tribunal Constitucional. Chile, pp. 857-863.
- Dawood, Y. (2014). Classifying corruption. *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy* N° 9, pp. 103-133.
- De la Jara, E. (2016). *La colaboración eficaz contra el crimen organizado. Entre lo permitido y prohibido por el derecho*. Tesis para optar grado Magister en Investigación Jurídica. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/86409289.pdf>
- Del Moral García, A. (2015). “La justicia penal ante la Corrupción”. En: *Gobernbert 2015*. Generalitat de Catalunya. Disponible en http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/publicacions/govern_obert3/GovernObert3_CAST.pdf
- Dworkin, R. (2003). *Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Barcelona. Editorial Paidós Ibérica.
- Ferreira, D., et. al. (2014). *Género y corrupción en américa latina: ¿hay alguna conexión?* Documento de trabajo Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC). Disponible en: file:///Users/clauidonash/Downloads/undp_cl_genero_y_Corrupcion_2014.pdf
- Ferrer Mac-Gregor, E. & Pelayo, C. (2012). La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 2. Chile, pp. 141 – 192
- Gallo, W. (2017). La participación ciudadana en el combate contra la corrupción: Un análisis desde la carga de prevenir el daño en el panorama jurídico colombiano. *Revista de Derecho Público*. N° 86. Universidad del Externado. Colombia, pp. 31-52.
- Garzón-Valdés, E. (2003). Acerca del concepto de corrupción. En: *Poder, derecho y corrupción*. Carbonell, Miguel y Vásquez, Ernesto (editores). México. Editorial Siglo XXI.
- Garzón-Valdés, E. (2004). Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta. *Isonomía*. N° 21. Octubre 2004, México, pp. 9-21.
- Gruenberg, C. (2007). *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción*. Documento de trabajo Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. 2007. Sin información de publicación.
- Gruenberg, C., et.al. (2010). Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género, en Thiteux-Altschul, M. (ed.): *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

- International Council on Human Rights Policy (ICHRP) (2009). *Corruption and Human Rights: Making the Connection*. Ginebra. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1551222
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP) (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra. Disponible en: http://www.ichrp.org/files/reports/63/131b_report_es.pdf
- Kjellberg, F. (2000). "Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption". En: *International Political Science Association XVIII World Congress*, Quebec, agosto 1-5, 2000.
- Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*, La Paz, Editorial Quipus.
- Lessig, L. (2011). *Republic, Lost: how money corrupts congress – and a plan to stop it*. Grand Central Publishing, USA.
- Lutz, R. (2004) On combating the culture of corruption. *Southwestern Journal of Law and Trade in Americas*. N° 263, pp. 263-268.
- Malen, J.(2014). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa. España.
- Nash, C. (2010). *La concepción de derechos fundamentales*. Editorial Fontamara. México.
- Nash, C. (2014). *Responsabilidad Internacional de los Estados en la jurisprudencia internacional y la experiencia chilena*. Editorial Legal Publishing. Santiago - Chile.
- Nash, C. (2017). Dictadura, transición y corrupción. Algunas lecciones del caso chileno. *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica*. REDIAJ N° 8. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Febrero 2017, pp. 353-408.
- Nash, C. (2018). ¿Cómo prevenir la corrupción en el proceso judicial? Una mirada desde los derechos humanos. En: *Derecho procesal del siglo XXI. Visión innovadora*. Agudelo, Dimaro, et. al. (coordinador). Universidad de Medellín. Colombia, pp. 39-65.
- Nash, C. & González, M. (2012). *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*. Informe de la tercera reunión regional de especialistas 7 y 8 de noviembre de 2011. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad de Chile.
- Nash, C.; Aguiló, P. & Bascur, M. L. (2014). *Corrupción y Derechos Humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Chile. Disponible: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/109.pdf>
- Nash, C.; Chacón, G. & Rodríguez, M. (2016). *Estudio comparado sobre el impacto que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y México sobre los Derechos Humanos en la ciudadanía*. Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.uchile.cl/publicaciones/130631/impacto-de-instituciones-que-resguardan-informacion-publica-sobre-ddhh>

- Nawaz, F. (2009). *State of Research on Gender and Corruption*. Transparency International. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/state-of-research-on-gender-and-corruption/pdf>
- Ngugi, J. (2010). Making the Link Between Corruption and Human Rights: Promises and Perils. *American Society of International Law*, 104, pp. 246-250.
- Peces-Barba, G. (1999). *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Peters, A. (2015). Corruption and Human Rights. *Working Series Papers* N° 20. Basel Institute on Governance. Basilea, Suiza.
- Ramos, Y. (2016). La corrupción y sus vínculos con el género, una aproximación al caso mexicano. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato. Volumen V, número 2, julio-diciembre 2016, pp. 79-106.
- Rusca, B. (2012). "La persecución penal de la corrupción – reflexiones y propuestas de política criminal". En: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba*, Vol. III N° 2 Nueva Serie II (2012). Universidad Nacional de Córdoba, pp. 137-154.
- Saba, R. (2016). Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados? Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (Ebook).
- Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 78 N° 1, ene/mar. 2016, México Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119
- Secretaría Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Cuadernillo de jurisprudencia N° 12. Debido proceso*. San José de Costa Rica. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/debidoproceso-2017.pdf>
- Schimmel, B. & Pech, B. (2004). *Corruption and Gender, Approaches and Recommendations for TA*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
- Transparencia Internacional (2009). *Guía de Lenguaje claro*. Disponible en [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf)
- Ugaz, J. (2008). Caso Fujimori - Montecinos. *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*, Zalaquett, José y Muñoz, Alex (eds.), Universidad de Chile, pp. 99-112.
- Vásquez, D. (2018). *Corrupción y derechos humanos: ¿por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* Peter Lang Publishing Inc., New York.
- Warren, M. (2004). "What Does Corruption Mean in a Democracy?". En: *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, pp. 328-343.
- Zalaquett, J. (2004). *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho - Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Instrucciones para quienes deseen publicar en la revista Estudios de Derecho

Convocatoria permanente

La Revista Estudios de Derecho informa que tiene convocatoria permanente para la recepción de artículos que traten de cualquier tema relacionado con el Derecho y la Ciencia Política, desde cualquier perspectiva.

Se dará prioridad a los textos que sean fruto de investigaciones terminadas. Los artículos que pretendan ser publicados en la sección de Investigación, deberán indicar con precisión los datos de la investigación de la cual son fruto. Los artículos de investigación terminada que se recibirán serán solo los que puedan ubicarse en una de las tres siguientes clasificaciones, de acuerdo a lo establecido por Colciencias:

1- *Artículo de investigación científica y tecnológica.* “Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones”.

2- *Artículo de reflexión.* “Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales”.

3- *Artículo de revisión.* “Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias”.

Se recibirán también ensayos, comentarios a sentencias y reseñas bibliográficas. Todos los textos recibidos deben estar escritos en español, inglés, portugués, francés o italiano; no se contempla la publicación en otros idiomas.

A través de un sistema de evaluación anónima de árbitros, solamente se seleccionarán los artículos que se presenten para la sección de investigación. Estos, una vez recibidos por el sitio web de la revista, entrarán en un proceso de revisión (que puede seguirse por el autor a través del sitio web de la revista) compuesto por las siguientes fases: 1) Fase de pre-edición: se analizará, en un periodo de no más de un mes calendario, el cumplimiento a cabalidad de los requisitos formales, así como de la pertinencia temática con la Revista. Cumplido este procedimiento, los autores serán informados acerca de la superación o

no de esta etapa. 2) Fase de selección por parte de árbitros: los textos aprobados en pre-edición serán enviados para su aprobación o no a algún miembro del equipo de árbitros de la revista, con anonimato respecto tanto al autor como al árbitro. Este proceso no tardará, en ningún caso, más de dos meses calendario. 3) Fase de edición e imprenta: los textos aprobados por los árbitros pasarán inmediatamente al proceso final de edición, diagramación e imprenta. Este proceso no tardará más de dos meses. El orden de publicación de los artículos de investigación, estará determinado de acuerdo con el momento en que cada texto supere la fase de pre-edición. Los demás artículos aprobados por los árbitros podrán ser incluidos en números posteriores previa aceptación del autor.

Los artículos deben hacerse llegar en medio magnético, a través del *Open Journal System* con el cual opera la revista. La forma de realizar el envío es el siguiente:

Ingrese al sitio web de la revista www.udea.edu.co/revistaestudiosdederecho, allí deberá registrarse, seleccionando al final del fichero la opción: “registrarse como autor”. Posteriormente, en la página de inicio ingrese en la opción autor, y allí seleccione la opción de comenzar un nuevo envío. Siga los cinco (5) pasos indicados en la página. También podrá hacer seguimiento de su artículo por este medio. Una guía con indicaciones más precisas y ejemplos la puede encontrar en el mismo sitio web.

Todos los textos enviados deberán cumplir con los criterios de estilo indicados por APA (American Psychological Association) en su sexta edición. A continuación se indican las principales instrucciones APA, 6 ed., a tener en cuenta:

Criterios generales:

El texto debe digitarse en letra tipo “Times New Roman”, tamaño 12, a espacio y medio, hoja tamaño carta, 2.5 cm de margen y con una extensión no mayor a 30 páginas en total, dos espacios después del punto final de una oración, y sangría (*Indent*) a 5 espacios en todos los párrafos. Además de ello, en cuanto a la utilización de tablas, cuadros y gráficos, estos deben “llamarse” previamente a su muestra, los cuales deben contener, según sea el caso, título y pie de imagen.

El texto debe tener en su estructura:

- Título (en español o en el idioma en el cual se presente el texto) con un asterisco al pie donde se indique la calidad del artículo: resultado de investigación (con todas las indicaciones que permitan identificar a la misma: Grupo de investigación, financiación, etc.), análisis de jurisprudencia, ensayo, opinión, etc.
- Nombre(s) y apellidos del autor(a), con un asterisco al pie donde se indiquen datos necesarios para reconocer los créditos, como son: nombre completo, número de teléfono y/o fax, correo electrónico, nombre de la institución en la que labora, cargo que desempeña, e información sobre el grado de escolaridad.
- Resumen, de no más de 200 palabras, y entre tres (3) y cinco (5) palabras clave, así como la traducción de los mismos al idioma inglés (*Abstract* y *Key Words*).

- Texto, que debe ceñirse a las indicaciones del sumario.
- Referencia bibliográfica: donde se incluyen cada uno de los documentos citados en el texto.

Al momento de citar en el texto, deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

El apellido del autor y el año de publicación de la obra, así como la página citada, se incluyen en paréntesis dentro de la oración. Ejemplo: “La importancia de citar en revistas indexadas de manera adecuada” (Quiceno, 2011, pág. 3). Si el apellido del autor ya fue indicado en el texto, la cita entre paréntesis incluye solo el año y la página. Ejemplo: Como afirma Quiceno (2011, pág. 3).

Si la obra tiene más de dos autores, la primera cita deberá indicar todos los apellidos, mientras que las citas subsiguientes incluirán solo el primer apellido, seguido de las palabras *et al.* Ejemplo: (Quiceno, Lopera, Restrepo & Rosales, 2011, pág. 3), (Quiceno *et al.*, 2011, pág. 3).

Los textos legales (ley, decreto, resolución, etc.) y religiosos (Biblia, Corán, etc.) citados en la obra, así como las referencias a comunicaciones personales o entrevistas, se citan en el texto pero no se incluyen en la lista final de referencias bibliográficas.

La citación de documentos electrónicos debe incluir el DOI si éste lo tiene. No debe indicarse la fecha de consulta y debe figurar la URL del documento, sin punto al final.

Cuando aparezca por primera vez en el texto una abreviatura o sigla, deberá especificarse seguidamente, y entre paréntesis, el término completo al cual hace referencia. En lo sucesivo se escribe solo la sigla o abreviatura correspondiente.

En forma general, y con especial cuidado al momento de la citación, debe utilizarse para tales efectos, comillas simples.

Al final del texto se incluirán las referencias bibliográficas, en donde solo, se indicarán las fuentes que se usaron en el texto. Esto se presentará en orden alfabético; las obras de un mismo autor se ordenarán cronológicamente.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos del modo de indicar las referencias bibliográficas:

Libro:

Apellidos, A. A. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Apellidos, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Apellidos, A. A. (Año). *Título*. DOI: xx.xxxxxxxx

Apellidos, A. A. (Ed.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Capítulo de libro colectivo:

Apellidos, A. A. & Apellidos, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En Apellidos, A. A. (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

Artículo De Revista:

Apellidos, A. A., Apellidos, B. B. & Apellidos, C. C. (Fecha). Título del artículo. *Título de la publicación*, volumen (número), pp. xx-xx. doi: xx.xxxxxxx

Documentos institucionales:

Human Right Watch. *Trabajadores sexuales en riesgo, 2012*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office. Recuperado de <http://www.hrw.org/es/reports/2012/07/19/trabajadores-sexuales-en-riesgo>

Tesis:

Apellidos, A. A. (Año). *Título*. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado en ---Derecho --- Sociología ----- Psicología ---etc.----). Nombre de la institución, Localización.

Documento electrónico:

Roxin, C. (2012). El concepto de bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15 (01),1-27. Recuperado de <http://criminnet.ugr.es/recpc/15/recpc15-01.pdf>

Sentencias nacionales:

Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-230 (2010)

Corte Suprema de Justicia, Sentencia radicado 45987 (2011)

Consejo de Estado, Radicación 10009987765555, 5 de septiembre (2010)

Sentencias internacionales:

Nombre vs. Nombre, Dato identificador (Año)

Periódico:

Kalmanovitz, S. (2013, 06 de enero). Lo que quedó de la reforma tributaria. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-395410-queda-de-reforma-tributaria>

Derechos de reproducción:

Los artículos que se reciben deben ser inéditos y originales, no deben haber sido publicados parcial o totalmente, salvo los textos que solo hayan sido publicados en otros idiomas (en tal caso se deberá hacer referencia a la publicación original).

La revista Estudios de Derecho permite la reproducción total o parcial de los artículos con fines académicos, siempre y cuando se cite la fuente y se haga llegar a la Revista una copia de la publicación.

Ante cualquier inquietud adicional, favor comunicarse con la Revista al siguiente correo electrónico: revistaestudiosdederecho@udea.edu.co

Revista Estudios de Derecho
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia
<https://www.udea.edu.co/revistaestudiosdederecho>
<https://twitter.com/RevistaEDerecho>
<https://www.facebook.com/RevistaEDerecho>
Edificio de Extensión, Oficina 404
Teléfono: (57-4) 2195855
Medellín-Colombia



Imprenta
Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@udea.edu.co
Impreso en diciembre de 2018